

Vergaderjaar 2012–2013

**33 471**

## **Rijksoverheid en Caribisch Nederland: naleving van afspraken**

**Nr. 2**

### **RAPPORT**

#### **Inhoud**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                     | <b>3</b>  |
| <b>1 Over dit onderzoek</b>                             | <b>6</b>  |
| 1.1 Inleiding   | 6         |
| 1.2 Over Caribisch Nederland                            | 6         |
| 1.3 Doel- en probleemstelling                           | 8         |
| 1.4 Leeswijzer  | 9         |
| <b>2 Legislatieve terughoudendheid</b>                  | <b>10</b> |
| 2.1 Afspraken over legislatieve terughoudendheid        | 10        |
| 2.2 Legislatieve terughoudendheid onderwijs en zorg     | 12        |
| 2.2.1 Onderwijs   | 12        |
| 2.2.2 Zorg  | 13        |
| 2.3 Conclusie   | 13        |
| <b>3 Voorzieningenniveau</b>                            | <b>15</b> |
| 3.1 Afspraken over het voorzieningenniveau              | 15        |
| 3.2 Voorzieningenniveau onderwijs en zorg               | 16        |
| 3.2.1 Onderwijs   | 16        |
| 3.2.2 Zorg  | 18        |
| 3.3 Conclusie   | 20        |
| <b>4 Consultatie openbare lichamen</b>                  | <b>21</b> |
| 4.1 Afspraken over consultatie van de openbare lichamen | 21        |
| 4.2 Consultatie over onderwijs en zorg                  | 23        |
| 4.3 Conclusie   | 23        |
| <b>5 Slotbeschouwing</b>                                | <b>25</b> |

|                  |   |           |
|------------------|---|-----------|
| <b>6</b>         | <b>Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer</b> | <b>26</b> |
| 6.1              | Bestuurlijke reacties                                       | 26        |
| 6.2              | Nawoord Algemene Rekenkamer                                 | 27        |
| <b>Bijlage 1</b> | <b>Methodologische verantwoording</b>                       | <b>29</b> |
| <b>Bijlage 2</b> | <b>Afkortingen</b>  | <b>30</b> |
|                  | <b>Literatuur</b>   | <b>31</b> |

## **SAMENVATTING**

Op 10 oktober 2010 vond een staatkundige vernieuwing van het Koninkrijk der Nederlanden plaats. Op die datum werden de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam onderdeel van Nederland. De rijksoverheid heeft met de eilanden een aantal afspraken gemaakt over de gevolgen van deze staatkundige vernieuwing. Wij hebben drie van die afspraken onderzocht, namelijk de afspraken over:

- legislatieve terughoudendheid (beperkte invoering van wetgeving) na de staatkundige vernieuwing;
- het voorzieningenniveau;
- de consultatie van de openbare lichamen over nieuwe wet- en regelgeving.

Wij brachten in kaart wat er over deze drie onderwerpen is afgesproken. Voor twee beleidsterreinen, onderwijs en curatieve zorg (hierna: zorg), gingen we na in hoeverre de afspraken worden nageleefd.

### *Legislatieve terughoudendheid*

Tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen zijn afspraken gemaakt over de beperkte invoering van wetgeving voor een periode van vijf jaar na de staatkundige vernieuwing. Op basis van die afspraken is onduidelijk welke wet- en regelgeving moet voldoen aan de afspraak over legislatieve terughoudendheid. Daardoor kunnen we niet beoordelen of deze afspraak is nageleefd. Het kabinet heeft ook een aantal toezeggingen gedaan aan de Eerste Kamer over het waarborgen van de beperkte invoering van wetgeving. Zo moet nieuwe of gewijzigde regelgeving worden gemotiveerd tegen de achtergrond van de legislatieve terughoudendheid. Voorstellen voor wet- en regelgeving met bestuurlijke en financiële consequenties voor de openbare lichamen moeten interdepartementaal met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) afgestemd worden. Voor de door ons onderzochte beleidsterreinen onderwijs en zorg concluderen wij dat die toezeggingen zijn nageleefd.

### *Voorzieningenniveau*

De rijksoverheid en de openbare lichamen hebben afgesproken dat er normen worden opgesteld voor een aanvaardbaar voorzieningenniveau. Hierbij is het van belang dat de uitgangspositie van het betreffende beleidsterrein bekend is. Pas dan kan worden bepaald wat er moet gebeuren om het gewenste voorzieningenniveau te bereiken en kan achteraf getoetst worden of dit niveau is gerealiseerd. Zowel voor het onderwijs als voor de zorg was die informatie voorafgaand aan de transitie (staatkundige vernieuwing) niet beschikbaar. De Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben daarom eerst de uitgangspositie in kaart gebracht door middel van onderzoek. Op basis van die onderzoeken zijn verbeterplannen opgesteld.

De Ministeries van OCW en van VWS gaan verschillend om met het bepalen van het uiteindelijk gewenste voorzieningenniveau. Zo streeft het Ministerie van OCW ernaar dat op de openbare lichamen een met het Europese deel van Nederland vergelijkbaar voorzieningenniveau wordt aangeboden, en kiest het Ministerie van VWS ervoor om het voorzieningenniveau per zorginstelling vast te stellen. Op het terrein van onderwijs zijn streefwaarden voor het voorzieningenniveau geformuleerd, op het terrein van zorg is dat nog niet overal gebeurd.

### *Consultatie openbare lichamen*

De afspraken over het consulteren van de openbare lichamen over nieuwe wet- en regelgeving bleken in eerste instantie onvoldoende concreet. Zo was er geen afspraak gemaakt over de reactietermijn. Later is een reactietermijn van zes weken afgesproken, die over het algemeen wordt nageleefd. Er zijn geen afspraken over de fase van de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving waarin de openbare lichamen betrokken moeten worden. Departementen gaan hier verschillend mee om: in het ene geval wordt een kant-en-klaar wetsvoorstel voorgelegd, in het andere geval worden de openbare lichamen al in een vroeg stadium betrokken bij aankomende wetsvoorstellen.

In de praktijk blijken de openbare lichamen, ondanks naleving van de afspraken, niet altijd in staat om adequaat te kunnen reageren op de voorstellen. Dit heeft vooral te maken met de beperkte personele capaciteit van de openbare lichamen, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. Hierdoor bestaat de kans dat bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de openbare lichamen.

Wij constateren dat voor de beleidsterreinen onderwijs en zorg de openbare lichamen over het algemeen in de gelegenheid zijn gesteld om te reageren op de voorstellen voor wet- en regelgeving. Uit de correspondentie blijkt dat er over nieuwe wet- en regelgeving op deze twee beleidsterreinen veel vragen zijn gesteld en suggesties voor aanpassingen zijn gedaan door de bestuurders en medewerkers van de openbare lichamen. De Ministeries van OCW en van VWS hebben die vragen beantwoord en onderbouwd aangegeven welke suggesties naar aanleiding van de reacties wel of niet zijn overgenomen.

Wij vinden het, mede met het oog op de evaluatie in 2015, van belang dat voor alle beleidsterreinen het gewenste voorzieningenniveau zo scherp mogelijk in beeld wordt gebracht. Op het terrein van onderwijs is men hierin goed geslaagd, en ook op het terrein van zorg zien wij een positieve ontwikkeling. Op andere beleidsterreinen kan gebruik worden gemaakt van deze ervaringen.

### *Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer*

De minister van BZK heeft op 16 oktober 2012 gereageerd op ons rapport, mede namens de minister van OCW en de minister van VWS. De minister van BZK geeft aan dat ze ons onderzoek ziet als een aansporing om voort te gaan op de ingeslagen weg om de betrokkenheid van de openbare lichamen bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving en de implementatie daarvan op de eilanden verder te bevorderen. Zij geeft aan dat daartoe al het een en ander is gebeurd, maar onderschrijft eveneens onze opmerking dat er nog een weg te gaan is.

Over de legislatieve terughoudendheid zegt de minister dat onze veronderstelling dat sommige wetgeving is uitgezonderd van dat principe, zonder dat duidelijk is welke wetgeving dat betreft, berust op een misverstand. Ze licht toe dat het van belang is dat *alle* nieuwe regelgeving steeds mede tegen de achtergrond van de legislatieve terughoudendheid wordt gemotiveerd, maar dat een afzonderlijke motivering niet nodig is voor wetgeving die tot het «transitiepakket» behoort. De minister maakt volgens ons echter nog steeds onvoldoende duidelijk welke wetgeving tot het transitiepakket behoort en welke wetgeving nieuw is.

De bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben eveneens gereageerd op ons rapport. Zij hebben aangegeven zich te kunnen vinden in onze bevindingen en conclusies.

## 1 OVER DIT ONDERZOEK

### 1.1 Inleiding

Op 10 oktober 2010 vond een staatkundige vernieuwing plaats binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Het land Nederlandse Antillen werd opgeheven en Curaçao en Sint Maarten werden zelfstandige landen binnen het Koninkrijk. Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) werden openbare lichamen<sup>1</sup> van Nederland, samen aangeduid als Caribisch Nederland. In dit onderzoek gaan wij in op de nieuwe relatie tussen de rijksoverheid en deze openbare lichamen. In de aanloop naar de staatkundige vernieuwing en in de periode daarna zijn diverse afspraken gemaakt tussen de rijksoverheid en de BES-eilanden over deze nieuwe relatie. Voor dit onderzoek zijn wij nagegaan wat de stand van zaken is van drie van de gemaakte afspraken:

- legislatieve terughoudendheid;
- niveau van de voorzieningen op de openbare lichamen;
- consultatie van de openbare lichamen over nieuwe wet- en regelgeving.

### 1.2 Over Caribisch Nederland

#### *Voorafgaand aan de staatkundige vernieuwing*

De staatkundige vernieuwing is het resultaat van een langdurig proces. Voordat de daadwerkelijke transitie plaatsvond waren er verschillende volksraadplegingen over de gewenste status van de eilanden, adviezen van werkgroepen en bestuurlijke overleggen. Toen bekend was dat de BES-eilanden openbare lichamen van Nederland zouden worden, zijn tussen de rijksoverheid en de eilanden afspraken gemaakt over de gevolgen van de nieuwe staatkundige relatie. Op 15 december 2008 werd een akkoord ondertekend over de ontmanteling (het opheffen) van de Nederlandse Antillen, en op 10 oktober 2010 was de ontmanteling een feit.

#### *Inrichting van Caribisch Nederland*

Sinds 10 oktober 2010 bestaat Nederland uit een Europees deel en een Caribisch deel. Caribisch Nederland bestaat uit de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en telt ongeveer 20 000 inwoners. Bij de inrichting van de openbare lichamen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het Nederlandse gemeentelijk bestuursmodel. De Nederlands-Antilliaanse namen van de bestuursorganen zijn gehandhaafd (zie onderstaande tabel).

#### **Benaming van bestuursorganen in Caribisch Nederland en gemeentelijke equivalenten**

| Caribisch Nederland | Gemeentelijk equivalent               |
|---------------------|---------------------------------------|
| Eilandsraad         | Gemeenteraad                          |
| Bestuurscollege     | College van burgemeester & wethouders |
| Gezaghebber         | Burgemeester                          |
| Gedeputeerde        | Wethouder                             |
| Eilandsecretaris    | Gemeentesecretaris                    |
| Eilandgriffier      | Gemeentegriffier                      |

<sup>1</sup> Een openbaar lichaam is een overheid die bepaalde taken uitvoert binnen een bepaald ruimtelijk gebied.

De openbare lichamen krijgen voor de uitvoering van taken waar zij verantwoordelijk voor zijn een vrije uitkering en bijzondere uitkeringen. Daarnaast kunnen de openbare lichamen lokale belastingen en heffingen vaststellen.

Sinds 10 oktober 2010 zijn de bewindspersonen van Nederland ieder verantwoordelijk voor hun eigen beleidsterrein in Caribisch Nederland. De wijze waarop zij hun beleid en taken uitvoeren staat de individuele ministers vrij (BZK, 2012). De minister van BZK is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de openbare lichamen raakt. De minister heeft een aantal taken in het financieel toezicht op de openbare lichamen. Ook kan de minister algemene en bijzondere aanwijzingen aan de bestuurscolleges geven op het gebied van financieel- en materieelbeheer.

Vrijwel alle departementen zijn vertegenwoordigd in Caribisch Nederland. Deze «vooruitgeschoven posten» onderhouden contact met de eilandoverheid en met burgers. De departementen maken gebruik van één gezamenlijke shared service organisatie, de Rijksdienst Caribisch Nederland. In Den Haag heeft ieder departement een «coördinator Caribisch Nederland» met kennis van de openbare lichamen, die verantwoordelijk is voor de contacten tussen het departement en Caribisch Nederland.

Op 1 mei 2011 is de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de Rijksvertegenwoordiger) benoemd. Eén van de taken van de Rijksvertegenwoordiger is het rapporteren over aangelegenheden of knelpunten die de openbare lichamen betreffen. Een andere taak is het informeren van de bestuurscolleges over aangelegenheden die voor de openbare lichamen van belang zijn.

In 2015, vijf jaar na de staatkundige vernieuwing, wordt de staatrechtelijke positie van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geëvalueerd. Het Ministerie van BZK heeft een rijksbrede inventarisatie geïnitieerd van de informatie die nodig is voor deze evaluatie. De departementen en de openbare lichamen bepalen gezamenlijk welke vorm de evaluatie zal krijgen.

#### *Relevante wetgeving*

We beschrijven kort de relevante wetten voor dit onderzoek.

In de *Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Tweede aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba A en B, en de Derde Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba* is de aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatrechtelijke positie van de openbare lichamen binnen Nederland geregeld.

In de *Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba* is onder andere geregeld dat regelgeving die van kracht was op de eilanden, dat ook zal blijven. De Nederlandse wetgeving wordt geleidelijk ingevoerd, waarbij er, rekening houdend met de verschillen tussen Europees Nederland en de openbare lichamen, afgeweken kan worden van de Nederlandse wetgeving.

De verhouding tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen is geregeld in de *Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba* (WolBES). In de WolBES zijn regels gesteld voor de instelling en inrichting van openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheden van hun besturen en de vergaderingen van en het toezicht op de besturen.

In de *Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba* (FinBES) zijn regels gesteld over de financiële bevoegdheden van de openbare lichamen, zoals het heffen van belastingen. Ook hun financiële verhouding met het Rijk is in de FinBES geregeld, zoals dat voor gemeenten en provincies is geregeld in de Financiële-verhoudingswet. Met deze wet is ook de instelling van de College financieel toezicht voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geregeld.

### **1.3 Doel- en probleemstelling**

We hebben drie afspraken onderzocht die gemaakt zijn voorafgaand aan de staatkundige vernieuwing. Die afspraken betreffen: legislatieve terughoudendheid, het niveau van de voorzieningen op de openbare lichamen en de consultatie van de openbare lichamen over nieuwe wet- en regelgeving. We hebben voor deze afspraken gekozen omdat deze regelmatig onderwerp van discussie zijn in de Eerste en Tweede Kamer. Ook uit rapportages van de Rijksvertegenwoordiger en diverse onderzoeksinstituten blijkt dat er veel onduidelijkheid is over de inhoud van deze afspraken en de naleving ervan. Het doel van dit onderzoek is om deze onduidelijkheid te verminderen. Om de naleving van de drie afspraken na te gaan hebben wij twee beleidsterreinen uitgelicht: onderwijs en zorg. Hiermee beogen wij een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen de rijksoverheid en Caribisch Nederland en aan het inzicht van de Staten-Generaal daarin. De bevindingen en conclusies over de naleving van de afspraken op het gebied van onderwijs en zorg gelden uiteraard alleen voor deze terreinen, maar kunnen wel dienen om de samenwerking op andere beleidsterreinen aan te spiegelen.

De probleemstelling van dit onderzoek is:

In hoeverre worden de tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen gemaakte afspraken ten aanzien van legislatieve terughoudendheid, het voorzieningenniveau en de consultatie van de openbare lichamen over nieuwe wet- en regelgeving nageleefd voor de beleidsterreinen onderwijs en (curatieve) zorg?

We hebben gekozen voor onderwijs en zorg omdat voor deze beleidsterreinen de grootste geldstromen vanuit de rijksoverheid naar Caribisch Nederland gaan. De totale uitgaven voor onderwijs in Caribisch Nederland bedragen volgens de begroting voor 2012 € 43,7 miljoen, voor zorg is dit € 67,6 miljoen.<sup>2</sup> Andere redenen om te kiezen voor onderwijs en zorg zijn dat deze beleidsterreinen de inwoners van de openbare lichamen rechtstreeks raken en dat er een duidelijke koppeling is te maken met het voorzieningenniveau.

---

<sup>2</sup> Voor een overzicht van de totale geldstroom van de rijksoverheid naar de openbare lichamen verwijzen wij naar de begroting van het BES-fonds 2013, waarin dit overzicht voor het eerst is opgenomen.



#### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2, 3 en 4 gaan we in op de drie onderzochte afspraken:

- legislatieve terughoudendheid (hoofdstuk 2);
- voorzieningenniveau (hoofdstuk 3);
- consultatie van de openbare lichamen (hoofdstuk 4).

In hoofdstuk 5 geven we een slotbeschouwing op de uitkomsten van ons onderzoek. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 de reacties opgenomen van de betrokken ministers en van de bestuurscolleges van de openbare lichamen, gevolgd door ons nawoord.

## 2 LEGISLATIEVE TERUGHOUDENDHEID

### 2.1 Afspraken over legislatieve terughoudendheid

#### *Algemene afspraken*

De eerste formele afspraak over legislatieve terughoudendheid is vastgelegd tijdens een conferentie in 2006 over de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Tijdens deze conferentie hebben de rijksoverheid en de drie eilanden afgesproken de Nederlands-Antilliaanse wetgeving geleidelijk te vervangen door de Nederlandse wetgeving (zie tekst uit slotverklaring van de conferentie in kader).

#### Algemene afspraak over legislatieve terughoudendheid

«Bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie zal de Nederlands-Antilliaanse wetgeving, die op de drie eilanden van kracht is, van kracht blijven. Geleidelijk zal deze wetgeving vervangen worden door de Nederlandse wetgeving. Gezien onder meer de bevolkingsomvang, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter zullen echter van Nederland afwijkende voorzieningen worden getroffen. Er zal zorgvuldig geanalyseerd worden op welke punten afgeweken zal moeten worden» (BZK, 2006 p.2).

Deze afspraak is in oktober 2009 uitgewerkt in een toezegging van de toenmalige staatssecretaris van het Ministerie van BZK aan de Tweede Kamer dat er na de transitie een periode van legislatieve terughoudendheid van vijf jaar in acht wordt genomen. Legislatieve terughoudendheid betekent volgens de staatssecretaris onder andere dat in die periode:

- er geen wetgevingsoperaties met ingrijpende effecten voor het bestuur of de burger zullen plaatsvinden;
- in beginsel alleen regelgeving zal worden ingevoerd als daar een duidelijke noodzaak toe is, bijvoorbeeld het herstellen van een ommissie in de wetgeving;
- Nederlands-Antilliaanse regelgeving voorlopig behouden wordt;
- er niet te veel in één keer moet veranderen op de eilanden. Er moet ook rekening gehouden worden met de absorptiecapaciteit (BZK, 2009).

Het doel van de afspraak over legislatieve terughoudendheid is het creëren van een periode van gewenning en rust voor de burgers en bestuurders van de openbare lichamen, nadat zij na de staatkundige vernieuwing te maken kregen met een grote hoeveelheid nieuwe regelgeving (BZK, 2011a).

Naast deze afspraken heeft de minister van BZK ook aan de Tweede Kamer toegezegd dat er nog geen besluit wordt genomen over de wijze waarop de resterende Nederlandse wet- en regelgeving wordt ingevoerd na de periode van vijf jaar terughoudendheid. Dit besluit wordt uitgesteld tot na de evaluatie in 2015. Er kan dan worden besloten dat de resterende wetgeving in één keer door middel van een grote wetgevingsoperatie wordt ingevoerd, dat dit wordt verspreid over een langere periode, of dat de periode van legislatieve terughoudendheid verlengd wordt (BZK, 2009).

De minister van BZK heeft de Eerste Kamer per brief geïnformeerd op welke wijze de regering de toegezegde legislatieve terughoudendheid ten aanzien van de openbare lichamen zal waarborgen. Volgens de minister betekent legislatieve terughoudendheid niet dat er helemaal geen nieuwe regelgeving kan worden ingevoerd. Voor onderhoud en noodzakelijke verbeteringen van bestaande wetgeving en het oplossen van misstanden is invoering van nieuwe wet- en regelgeving wel mogelijk. Deze verbeteringen zullen in beginsel echter wel plaatsvinden vanuit de nu geldende regelgeving voor Caribisch Nederland: het is niet de bedoeling om de komende jaren op grote schaal wetgeving die nu in het Europese deel van Nederland geldt, in Caribisch Nederland in te voeren. Volgens de minister wordt de legislatieve terughoudendheid gewaarborgd doordat:

- de noodzaak om tot nieuwe of gewijzigde regelgeving te komen uitdrukkelijk moet worden gemotiveerd tegen de achtergrond van de legislatieve terughoudendheid;
- artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaalt dat Nederlandse wetgeving alleen van toepassing is voor zover dat uitdrukkelijk is bepaald of op andere wijze onmiskenbaar uit een wettelijk voorschrift blijkt;
- alle nieuwe wetsvoorstellen en ontwerpen van Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) in de ministerraad, onderraden en ambtelijke voorportalen aan de orde komen;
- wetsvoorstellen en ontwerpen voor AMvB's met bestuurlijke en financiële consequenties voor de openbare lichamen interdepartementaal met het Ministerie van BZK afgestemd dienen te worden. Volgens de minister van BZK vindt deze afstemming in de praktijk plaats voor alle wetgeving die in Caribisch Nederland wordt ingevoerd. Vanaf 10 oktober 2010 moet op het begeleidende formulier bij wetsvoorstellen en ontwerpen voor AMvB's die worden aangeboden aan de ministerraad worden aangegeven of deze afstemming heeft plaatsgevonden (BZK, 2011a).

Een andere waarborg voor legislatieve terughoudendheid is dat vanaf het najaar 2012 ieder kwartaal een rijksbreed overzicht zal worden opgesteld van alle in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving die van invloed is op Caribisch Nederland. Het Ministerie van BZK coördineert dit proces. Dit overzicht zal ieder kwartaal ter beschikking worden gesteld aan de bestuurscolleges van de openbare lichamen en zal met hen besproken worden tijdens de Caribisch Nederland-weken.<sup>3</sup> De bestuurscolleges van de openbare lichamen en de departementen zullen met dit overzicht in gezamenlijk overleg bepalen op welk moment welke wet- en regelgeving zal worden ingevoerd. Hierbij wordt zowel gelet op de inhoud van de wet- en regelgeving als de capaciteit van het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen voor de consultatie en de uitvoering. Het eerste kwartaaloverzicht zal tijdens de Caribisch Nederland-weken in het najaar van 2012 worden besproken met de bestuurscolleges en departementen.

Op verschillende manieren houdt het Ministerie van BZK zicht op eventuele knelpunten ten aanzien van het toepassen van de legislatieve terughoudendheid en de gevolgen daarvan. Zo hebben de minister en/of medewerkers van het Ministerie van BZK op vaste momenten contact met de bestuurscolleges van de openbare lichamen, de Rijksvertegenwoordiger en zijn staf, en het College financieel toezicht. Daarnaast zijn er diverse interdepartementale overleggen, vaak geïnitieerd door het Ministerie van BZK. Een belangrijk interdepartementaal overleg is het maandelijks overleg tussen de coördinatoren van alle departementen in de Interdepartementale Werkgroep Caribisch Nederland & Koninkrijksre-

<sup>3</sup> Tijdens de Caribisch Nederland-weken vindt overleg plaats tussen de bestuurscolleges en bewindspersonen en ambtenaren van de departementen. Deze vinden twee keer per jaar plaats.

laties (IWG). De IWG richt zich vooral op informatie-uitwisseling tussen de departementen onderling, het maken van ambtelijke afspraken en in voorkomende gevallen het voorbereiden van besluitvorming voor de ministerraad.

#### *Naleving algemene afspraken*

De staatkundige vernieuwing bracht een omvangrijk pakket wetgeving met zich mee. Het merendeel van de wetgeving ging in op 10 oktober 2010. Voor bepaalde wetgeving was het praktischer of noodzakelijk om deze op een later moment in te voeren. Zo was het voor de fiscale wetgeving praktischer om deze in te laten gaan op 1 januari 2011, bij de start van een nieuw fiscaal jaar. Voor bijvoorbeeld de *Wet Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu BES* (Wet VROM BES) was het noodzakelijk om deze later in te voeren, omdat het wetgevingsproces niet eerder afgerond was. Deze wet is eind 2011 ingevoerd.

De afspraken over niet te veel veranderingen in één keer en het rekening houden met de absorptiecapaciteit zijn weinig concreet. Daarnaast blijkt uit de gemaakte afspraken over legislatieve terughoudendheid niet expliciet welke wetgeving van de toepassing van het principe van legislatieve terughoudendheid is uitgezonderd. Het Ministerie van BZK stelt dat alle wetgeving die per transitiedatum (10 oktober 2010) gewijzigd had moeten worden uitgezonderd is van legislatieve terughoudendheid. Wetten die op de transitiedatum ingevoerd hadden moeten worden, maar vanwege praktische redenen (fiscale wetgeving) of noodzaak (Wet VROM BES) pas later zijn ingevoerd, zijn daarmee volgens het Ministerie van BZK ook uitgezonderd. Het is onduidelijk of alle wetgeving die op en na de transitiedatum is ingevoerd ook daadwerkelijk noodzakelijk was. Hier zijn geen criteria voor bepaald.

Doordat onduidelijk is welke wet- en regelgeving moet voldoen aan de afspraak over legislatieve terughoudendheid kunnen we niet beoordelen of deze afspraak is nageleefd. De toezeggingen die de minister van BZK heeft gedaan over het waarborgen van legislatieve terughoudendheid zijn wel voldoende concreet geformuleerd om de naleving ervan te kunnen beoordelen. We hebben voor de beleidsterreinen onderwijs en zorg onderzocht of die toezeggingen worden nageleefd.

## **2.2 Legislatieve terughoudendheid onderwijs en zorg**

### **2.2.1 Onderwijs**

Voor de onderwijswetgeving is een uitzondering gemaakt bij de toepassing van het principe van legislatieve terughoudendheid (BZK, 2011a). De aanleiding voor het maken van deze uitzondering was een onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs uit 2008. Daaruit kwam naar voren dat de kwaliteit van het onderwijs op de drie eilanden zeer zwak was. De Nederlands-Antilliaanse onderwijswetgeving bood echter niet het juiste wettelijk kader om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Dit was voor het Ministerie van OCW aanleiding om (met instemming van de openbare lichamen) niet de Nederlands-Antilliaanse wetgeving aan te passen, maar om de Europees Nederlandse wetgeving als uitgangspunt te nemen voor Caribisch Nederland. Het afwijken van de afspraak over legislatieve terughoudendheid wordt gemotiveerd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (OCW, 2010). Dit wetsvoorstel is interdepartementaal op ambtelijk niveau afgestemd met het Ministerie van BZK en vervolgens behandeld in de ministerraad.

De beoogde periode van gewenning en rust vult het Ministerie van OCW onder andere in door een gefaseerde invoering en uitgestelde inwerking-treding van de onderwijswetten (OCW, 2011). Het Ministerie van OCW heeft hiervoor een overzicht opgesteld van alle wetgeving die moet worden ingevoerd en per wettelijke bepaling aangegeven op welk moment (vanaf 1 januari 2011) deze in werking treedt: per direct, binnen een à twee jaar, of binnen vijf jaar.

### **2.2.2 Zorg**

De belangrijkste wijziging van wet- en regelgeving op het terrein van zorg betreft het *Besluit Zorgverzekering Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. We hebben voor dit besluit getoetst of de waarborgen voor legislatieve terughoudendheid in de praktijk functioneren. Voor het realiseren van een nieuwe zorgverzekering voor de openbare lichamen is bewust gekozen om af te wijken van het uitgangspunt dat de Nederlands-Antilliaanse regelgeving zoveel mogelijk behouden wordt. De reden om af te wijken is toegelicht in de nota van toelichting van het Besluit Zorgverzekering Bonaire, Sint Eustatius en Saba dat per 1 januari 2011 van kracht is geworden.

De ziektekostenverzekeringen op de Nederlandse Antillen waren in verschillende regelingen ondergebracht. Hierdoor waren er verschillende zorgverzekeringen, bijvoorbeeld een publiekrechtelijke zorgverzekering voor ambtenaren en diverse particuliere zorgverzekeringen. Ook waren er mensen helemaal niet verzekerd. Handhaving van de verschillende regelingen achtte de Nederlandse regering ongewenst. Het toepassen van het Nederlandse systeem had ook niet de voorkeur, onder meer vanwege het beperkt aantal zorgaanbieders op de eilanden. Ook ontbreekt er volgens het Ministerie van VWS een goed functionerende markt waarop zorgverzekeraars met elkaar kunnen concurreren. Er is daarom gekozen voor een nieuwe zorgverzekering voor alle inwoners van de eilanden. Deze zorgverzekering is geënt op het Europees Nederlandse systeem, maar toegesneden op de plaatselijke situatie, zowel qua medische infrastructuur als koopkrachteffecten. Dit is vastgelegd in een nieuwe AMvB, het Besluit Zorgverzekering Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de nota van toelichting bij het besluit wordt onder andere vermeld dat in het kader van de legislatieve terughoudendheid, pas na vijf jaar wordt bezien of aansluiting met Nederlandse wetgeving mogelijk is. De AMvB is ambtelijk afgestemd met het Ministerie van BZK en vervolgens behandeld in de ministerraad.

### **2.3 Conclusie**

Op en na de transitiedatum is in een kort tijdsbestek veel nieuwe wet- en regelgeving ingevoerd. Tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen zijn afspraken gemaakt over de legislatieve terughoudendheid. Op basis van die afspraken is onduidelijk welke wet- en regelgeving moet voldoen aan de afspraak over legislatieve terughoudendheid. Hierdoor kunnen we niet beoordelen of deze afspraak is nageleefd.

Het doel van de afspraak over legislatieve terughoudendheid is het creëren van een periode van gewenning en rust voor de burgers en bestuurders van de openbare lichamen. Er zijn afspraken gemaakt waarmee dit principe gewaarborgd kan worden. Deze afspraken zijn wel geconcretiseerd. Voor de beleidsterreinen onderwijs en zorg zijn deze waarborgen nageleefd. De noodzaak om op deze beleidsterreinen af te

wijken van de uitgangspunten is gemotiveerd. Ook constateren we dat er afstemming heeft plaatsgevonden tussen de Ministeries van OCW en van VWS en het Ministerie van BZK over de nieuwe wet- en regelgeving.

### 3 VOORZIENINGENNIVEAU

#### 3.1 Afspraken over het voorzieningenniveau

In aanloop naar de staatkundige vernieuwing zijn tussen de rijksoverheid en de eilandbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba afspraken gemaakt over het «voorzieningenniveau». Hiermee wordt bedoeld het niveau van de voorzieningen (bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs en zorg) waar de eilanden recht op hebben als openbaar lichaam van Nederland. Op 31 januari 2008 vond er een overleg plaats tussen de bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de staatssecretaris van BZK, waarbij afspraken over het voorzieningenniveau zijn vastgelegd, zie kader.

#### Algemene afspraken over het voorzieningenniveau

- «[...] Uitgangspunt is dat normen worden opgesteld voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op met name de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid;
- Daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke omstandigheden: de geringe bevolkingsomvang van de eilanden, het insulaire karakter, de grote afstand met Nederland, de kleine oppervlakte, het reliëf en ongewenste bestuurlijke en sociaaleconomische effecten;
- Nederland en de BES zetten zich gezamenlijk in om dit niveau te bereiken. Dit kan stap voor stap ingevoerd worden;
- Nederland wordt verantwoordelijk voor wetgeving en beleid op deze vier terreinen, de uitvoering kan bij de eilanden liggen. Hierbij geldt dat middelen de taken volgen;
- Uitgangspunt is tevens dat voorkomen moet worden dat maatregelen voor statuswijziging onvoldoende rekening houden met de specifieke omstandigheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en daarom sociaal en economisch de samenleving ontwricht.» (BZK, 2008a)

Dit zijn afspraken op hoofdlijnen. Dat geldt ook voor de afspraken die in andere bestuurlijke overleggen tussen de rijksoverheid en de bestuurders van de drie eilanden voorafgaand aan de staatkundige vernieuwing zijn gemaakt. Ze beschrijven over het algemeen geen concreet eindresultaat of te bereiken maatschappelijk effect, maar meer de inspanning die de rijksoverheid zal leveren. Bijvoorbeeld in de vorm van een onderzoek of het ter beschikking stellen van financiële middelen. Over het gewenste maatschappelijke effect worden intenties uitgesproken, maar niet concreet benoemd. De minister van BZK geeft aan dat er bewust niet gekozen is voor een niveau dat gelijk is aan dat van Europees Nederland. Volgens de minister zou dat een aanzuigende werking hebben en de concurrentiepositie van de eilanden ernstig verzwakken (BZK, 2011b).

Per beleidsterrein moeten normen worden opgesteld voor het gewenste voorzieningenniveau, zoals in het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 is afgesproken. Daarbij is het van belang dat de uitgangspositie van het betreffende beleidsterrein bekend is. Pas dan kan worden bepaald wat er moet gebeuren om het gewenste voorzieningenniveau te bereiken en kan achteraf getoetst worden of dit niveau is gerealiseerd. Er was weinig informatie beschikbaar om die uitgangspositie te bepalen. Dit komt onder

andere door gebrekkige administraties van (overheids)instanties en doordat er geen instanties zijn die (statistische) informatie verzamelen op de openbare lichamen. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met de bestuurders en medewerkers van de openbare lichamen kwam naar voren dat zij per beleidsterrein behoefte hebben aan een aspiratieniveau: het benoemen van het gewenste voorzieningenniveau. Voor een aantal beleidsterreinen is dat er momenteel niet, onder andere omdat afspraken nog geconcretiseerd moeten worden.

Er moet dus per beleidsterrein worden vastgesteld wat de uitgangspositie is, wat het gewenste voorzieningenniveau is en wat er moet gebeuren om dat niveau te bereiken. In de volgende paragraaf beschrijven wij hoe de Ministeries van OCW en VWS dit hebben aangepakt voor de beleids-terreinen onderwijs en zorg.

## **3.2 Voorzieningenniveau onderwijs en zorg**

### **3.2.1 Onderwijs**

#### *Afspraken*

Voor het bepalen van de uitgangspositie van het onderwijs is (statistische) informatie over de stand van zaken van het onderwijs vereist. Die informatie bleek voorafgaand aan de staatkundige vernieuwing veelal niet aanwezig. Ook was er geen inzicht in jaarlijkse kosten en de financiële situatie van scholen, doordat de financiële administraties niet op orde waren. In 2008 heeft de Inspectie van het Onderwijs daarom op verzoek van het Ministerie van OCW een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van het onderwijs op de drie eilanden. Het onderzoek had tot doel om het Ministerie van OCW van informatie te voorzien over de kwaliteit van het onderwijs, waarmee een investeringsplan kon worden opgesteld. De inspectie concludeerde dat de kwaliteit van het leerplichtige onderwijs in Caribisch Nederland zeer zwak was. De meeste leerlingen hadden een leerachterstand van meerdere leerjaren op het gebied van technisch lezen, rekenen en Nederlandse taal. Dat werd vooral veroorzaakt doordat er niet voor alle vakken boeken beschikbaar waren en doordat niet alle vakken werden gegeven vanwege een gebrek aan docenten. Op enkele uitzonderingen na was er volgens de inspectie sprake van een uitermate zorgelijk beeld van de staat waarin het leerplichtige onderwijs op de BES-eilanden verkeerde. Op basis van dit onderzoek is een advies opgesteld over de aard en inrichting van een verbeterplan voor het onderwijs. In de bestuurlijke overleggen in aanloop naar de staatkundige vernieuwing is bepaald dat het Ministerie van OCW de verbeteracties voor het onderwijs samen met de bestuurders van de drie eilanden uitwerkt. Die verbeteracties moeten leiden tot een voor Nederland aanvaardbaar niveau van onderwijs, zie kader.

#### **Gewenst voorzieningenniveau onderwijs**

Het gewenste voorzieningenniveau voor onderwijs is een voor Nederland aanvaardbaar niveau. Dat houdt volgens het Ministerie van OCW in dat leerlingen die funderend- of voortgezet onderwijs op de BES-eilanden hebben gevolgd een zodanig eindniveau moeten hebben bereikt dat zij zonder problemen kunnen instromen in het vervolgonderwijs in Nederland.



Bij de onderwijswetgeving voor Caribisch Nederland zijn de voor Nederland geldende normen voor de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs leidend. Het Ministerie van OCW acht het namelijk niet wenselijk dat er in twee delen van Nederland onderwijs van verschillende kwaliteit wordt aangeboden. De afspraken over het versterken van de kwaliteit van het onderwijs op de drie eilanden zijn begin 2011 vastgelegd in het document *Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: samen werken aan kwaliteit* (OCW, 2011). Hierin zijn de grote lijnen en de ambities vastgelegd. Er zijn vijf prioriteiten benoemd in de onderwijsagenda:

1. kwaliteit van het onderwijs omhoog;
2. versterken van de kwaliteit van leraren, schoolleiding en schoolbesturen;
3. onderwijszorg op maat;
4. aantrekkelijk beroepsonderwijs;
5. randvoorwaarden op orde.

Per prioriteit is uitgewerkt wie wat doet, welke ondersteuning verwacht mag worden, wanneer dit gebeurt en tot welk resultaat dat leidt. Een voorbeeld van de ambities is dat in 2016 in het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland dezelfde examens afgenomen moeten worden als in het Europese deel van Nederland.

#### *Naleving van de afspraken*

Er zijn al diverse stappen genomen om invulling te geven aan de naleving van de afspraken. Om de kwaliteit van schoolleiders en leraren te verbeteren zijn schoolcoaches (ervaren schoolleiders) aangesteld die hen begeleiden en adviseren. Voor de verbetering van de basiskwaliteit van het onderwijs heeft iedere school met behulp van een schoolcoach een verbeterplan opgesteld. Hierin is opgenomen wat voor iedere school de ambities zijn om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Ook voor het verhogen van de kwaliteit van de leraren zijn plannen opgesteld. De Inspectie van het Onderwijs volgt en onderzoekt de kwaliteitsontwikkeling van het onderwijs regelmatig. Onderstaand een voorbeeld van de wijze waarop het Ministerie van OCW invulling geeft aan het verbeteren van de voorzieningen in Caribisch Nederland.

#### Voorbeeld van de aanpak van het Ministerie van OCW

Het voorzien in adequate onderwijshuisvesting is in principe een taak voor de openbare lichamen. Er was echter voorafgaand aan de staatkundige vernieuwing tientallen jaren weinig tot niet geïnvesteerd in onderwijshuisvesting. Hierdoor was er een grote achterstand in het onderhoud. Bovendien voldeed de huisvesting niet aan de behoeften van de scholen. Daarom heeft het Ministerie van OCW het op zich genomen om in de eerste jaren na de staatkundige vernieuwing samen met de openbare lichamen de benodigde inhaalslag te maken. Er is afgesproken dat de openbare lichamen een deel van de vrije uitkering hiervoor zullen aanwenden, de rest wordt gefinancierd door het Ministerie van OCW. In maart 2011 zijn plannen opgesteld door het ministerie en de openbare lichamen. De Rijksgebouwendienst constateerde in het najaar van 2011 echter dat deze plannen twee keer zo duur waren als geschat. Daarom zijn de plannen versoberd. Zo werd in een aantal gevallen gekozen voor renovatie in plaats van nieuwbouw. Daarnaast is een aantal onderdelen van de plannen komen te vervallen. In het onderwijs-

huisvestingsplan voor Bonaire is bijvoorbeeld opgenomen dat faciliteiten voor sport en kinderopvang bekostigd zouden worden door het Ministerie van OCW. Toen de kosten voor huisvesting hoger uitvielen dan verwacht, heeft OCW aangegeven de sportfaciliteiten en kinderopvang niet meer te willen financieren, mede gelet op het feit dat deze beleidsterreinen niet (meer) behoren tot de stelselverantwoordelijkheid van OCW.

De ambities op het terrein van onderwijs hadden tot gevolg dat er veel moest gebeuren om de kwaliteit te verbeteren. De eerste verbeteringen zijn inmiddels zichtbaar. Zo is op Bonaire een nieuwe school gebouwd voor het voortgezet onderwijs, worden op Sint Eustatius scholen gerenoveerd en heeft Saba nieuwe schoolbussen gekregen. Ook zijn er leermiddelen zoals boeken en digitale schoolborden aangeschaft voor de scholen.

### 3.2.2 Zorg

#### *Afspraken*

Voor het bepalen van de uitgangspositie voor de zorg bleek voorafgaand aan de transitie dat er weinig gegevens beschikbaar waren over de zorg op de eilanden. Er ontbraken bijvoorbeeld registratiesystemen bij zorgverzekeraars en bij de ziekenhuizen. Om de uitgangspositie voor het voorzieningenniveau te bepalen heeft het Ministerie van VWS in 2006 een *quick scan* uitgevoerd. Het doel van die *quick scan* was om te komen tot een globale inventarisatie van de toenmalige situatie op het gebied van zorg. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van de beleidsplannen van de zorginstanties op de BES-eilanden, voor zover deze aanwezig waren. Het resultaat van de *quick scan* was een overzicht van de belangrijkste aandachtspunten voor de gezondheidszorg op hoofdlijnen. Er is gekeken naar de huisvesting en faciliteiten, het verzekeringsstelsel, financiering, bestaande plannen voor herstructurering, toezicht en publieke volksgezondheid. De conclusie was dat er veel verbeterd moest worden: het toenmalige verzekeringsstelsel was versnipperd en het bekostigingssysteem leidde tot hoge kosten en tot schulden voor de openbare lichamen. Naar aanleiding van deze conclusie heeft het Ministerie van VWS in 2008 een onderzoek laten uitvoeren door een extern adviesbureau. Het onderzoek leverde een middellange termijnplan op voor de ontwikkeling van zorgvoorzieningen, met per eiland een deelplan.

In september 2009 is tussen Nederland en de Nederlandse Antillen een onderlinge regeling opgesteld waarin is bepaald dat het Ministerie van VWS vervroegd, nog voor de staatkundige vernieuwing, een deel van de taken op het gebied van zorg van de Nederlandse Antillen op zich zou nemen.<sup>4</sup> De uitvoering van die taken vond tot aan het moment van transitie plaats onder formele bevoegdheid van het land Nederlandse Antillen. Het bevorderen van de ontwikkeling van een zorgkantoor en een nieuw systeem voor de vergoeding van geneesmiddelen maakten deel uit van de afspraken in de regeling. Ook is afgesproken dat er wordt ingezet op kwaliteit volgens de Nederlandse normen bij de toelating en werving van nieuwe medische beroepsbeoefenaren op de BES-eilanden.

De hiervoor genoemde *quick scan*, het middellange termijnplan en de onderlinge regeling waren de basis voor de afspraken over zorg die tijdens de bestuurlijke overleggen in aanloop naar de staatkundige vernieuwing zijn gemaakt. Het Ministerie van VWS heeft geen gewenst

<sup>4</sup> Onderlinge regeling in de zin van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (VWS en Jeugd en Gezin).

voorzieningenniveau voor het beleidsterrein zorg als geheel geformuleerd. Wel zijn er afspraken gemaakt over voorzieningen, zie kader.

#### Afspraken voorzieningen zorg

- «Er wordt een publieke zorgverzekering uitgewerkt. Voor het zorgaanbod wordt een prioriteitenoverzicht van investeringen opgesteld.» (BZK, 2008a)
- «Voorgenomen activiteiten worden in nauwe samenspraak met de BES uitgewerkt.» (BZK, 2008b).
- «Het middellange termijnplan zorg en huisvesting BES wordt op hoofdlijnen vastgesteld en vormt de basis voor een meerjarig programma van concrete en noodzakelijke verbeteringen.» (BZK, 2008c)

Het Ministerie van VWS heeft aangegeven het voorzieningenniveau per zorginstelling verder uit te willen werken, waarbij het initiatief bij de bestuurders van die zorginstellingen ligt. De uitvoering en financiering van die ambities zullen vervolgens worden afgestemd met het Zorgverzekeringskantoor, een instantie die namens het Ministerie van VWS zorg draagt voor de uitvoering van de zorgverzekering op de eilanden. Tot op heden is alleen voor Bonaire een ambitie geformuleerd voor het na te streven voorzieningenniveau, namelijk dat 80% van de zorg op Bonaire moet worden aangeboden. Dit is meer een denkrichting dan een echt streefgetal. Het uitgangspunt is dat er alleen voor uitzonderlijke gevallen medische uitzendingen naar het buitenland plaatsvinden. Deze ambitie is gebaseerd op een inventarisatie en een verkenning uit 2009, uitgevoerd in opdracht van het ziekenhuis van Bonaire. De inventarisatie had als doel de stand van zaken van de medisch specialistische zorg op Bonaire in kaart te brengen, de verkenning had als doel de gewenste ontwikkeling hiervan te beschrijven in het kader van de staatkundige transitie.

#### *Naleving van de afspraken*

De afspraak over het uitwerken van een publieke zorgverzekering is nageleefd met het van kracht worden van het Besluit Zorgverzekering BES per 1 januari 2011. Omdat er over de hele linie achterstanden waren in de zorg, worden de verbeteringen niet allemaal gelijktijdig uitgevoerd. Het Ministerie van VWS heeft daarom een prioriteitenlijst opgesteld. Deze is onder andere gebaseerd op urgentie (bijvoorbeeld levensbedreigende ziekten) en kosten. Ook is de afspraak nageleefd over het vaststellen van het middellange termijn plan voor de ontwikkeling van zorgvoorzieningen. Dit is in 2008 gebeurd, waarna per eiland meerjarenplannen zijn opgesteld om de verbeteringen in de zorg door te voeren. Het Zorgverzekeringskantoor en de zorgaanbieders dragen zorg voor de uitvoering hiervan. De afspraken tussen het Zorgverzekeringskantoor en de zorgaanbieders zijn vastgelegd in contracten.

Op dit moment zijn nog niet overal specifieke indicatoren en streefwaarden benoemd voor de zorg in Caribisch Nederland. Om dit te kunnen doen is het van belang dat kan worden beschikt over actuele, betrouwbare, juiste en volledige gegevens. De registratie van gegevens verloopt nog niet goed. Er ontbreken bijvoorbeeld nog registratiesystemen bij het Zorgverzekeringskantoor en de ziekenhuizen. Deze zijn nog in ontwikkeling en hebben niet de eerste prioriteit van het Ministerie van VWS.

Sinds de staatkundige vernieuwing is er veel veranderd op het gebied van zorg. De belangrijkste ontwikkeling is dat iedere inwoner van Caribisch Nederland nu een zorgverzekering heeft. Verder is er geïnvesteerd in de renovatie van ziekenhuizen en aanschaf van middelen. Zo heeft Bonaire bijvoorbeeld een nieuw dialysecentrum en zijn er nieuwe ambulances op de eilanden. Onderstaand een voorbeeld van de wijze waarop het Ministerie van VWS invulling geeft aan het verbeteren van de voorzieningen in Caribisch Nederland.

#### Voorbeeld van de aanpak van het Ministerie van VWS

Het ziekenhuis van Bonaire is een samenwerking aangegaan met twee Europees Nederlandse academische ziekenhuizen. Specialisten van die ziekenhuizen werken voor een periode van een paar weken of maanden in het ziekenhuis van Bonaire. Hiermee kan Bonaire meer specialistische zorg op het eiland zelf aanbieden dan voor de staatkundige vernieuwing. Tussen de ziekenhuizen van Bonaire en Sint Maarten is een intentieverklaring getekend om ook op Sint Maarten specialisten van Europees Nederlandse ziekenhuizen in te zetten. De bewoners van Saba en Sint Eustatius kunnen hier vervolgens gebruik van maken.

De nieuwe voorzieningen voor zorg leidden in eerste instantie tot onrust bij de eilandbewoners. Dit had onder andere te maken met de hoeveelheid aan veranderingen ineens. Zo gaan medische uitzendingen sinds de staatkundige vernieuwing vooral naar Guadeloupe en Colombia, in plaats van naar Miami, Puerto Rico en Curaçao, worden bepaalde medicijnen niet meer vergoed en is niet meer het openbaar lichaam maar het Ministerie van VWS verantwoordelijk voor de zorg.

### 3.3 Conclusie

De bestuurlijke afspraken tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen over het voorzieningenniveau zijn op een hoog abstractieniveau gemaakt. Deze afspraken zijn niet meetbaar. Daarom moet naar de afspraken per beleidsterrein worden gekeken om na te gaan in hoeverre deze worden nageleefd. Zowel voor onderwijs als voor zorg was voorafgaand aan de transitie weinig informatie beschikbaar om de uitgangspositie voor de voorzieningen te bepalen. Het Ministerie van OCW en het Ministerie van VWS hebben daarom eerst onderzocht wat de stand van zaken was. Hiermee hebben zij invulling gegeven aan het principe dat de uitgangspositie bekend moet zijn voordat nieuw beleid bepaald wordt. Op basis van die informatie hebben beide departementen verbeterplannen opgesteld, waarvan de uitvoering al gedeeltelijk gestart is.

De Ministeries van OCW en VWS gaan verschillend om met het bepalen van het gewenste voorzieningenniveau. Zo streeft het Ministerie van OCW ernaar dat op alle drie de eilanden een met Europees Nederland vergelijkbaar voorzieningenniveau wordt aangeboden en kiest het Ministerie van VWS er voor om het voorzieningenniveau per zorginstelling vast te stellen. Op het terrein van onderwijs zijn streefwaarden voor het gewenste voorzieningenniveau geformuleerd, op het terrein van zorg is dat nog niet overal gebeurd. Bestuurders en medewerkers van de openbare lichamen hebben aangegeven ook voor andere beleidsterreinen behoefte te hebben aan een definitie van het gewenste voorzieningenniveau.

## 4 CONSULTATIE OPENBARE LICHAMEN

### 4.1 Afspraken over consultatie van de openbare lichamen

#### *Algemene afspraken*

Voorafgaand aan de staatkundige vernieuwing hebben de rijksoverheid en de bestuurders van de drie eilanden in hun bestuurlijke overleggen afgesproken dat de bestuurscolleges van de openbare lichamen geconsulteerd moeten worden als nieuwe wet- en regelgeving gevolgen heeft voor de openbare lichamen. Wettelijk is deze afspraak vastgelegd in artikel 209 van de WolBES. In het overleg van 31 januari 2008 spraken de staatssecretaris van BZK en de bestuurscolleges van de drie eilanden af dat rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden. Het consulteren van de bestuurscolleges is daartoe een geschikt instrument voor de wetgever.

#### Artikel 209 WolBES

1. Onze Minister wie het aangaat stelt de betrokken bestuurscolleges of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur of ontwerpen van ministeriële regeling waarbij:
  - a. van de openbare lichamen regeling of bestuur wordt gevorderd;
  - b. in betekende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van het eilandsbestuur.
2. Voorstellen als bedoeld in het eerste lid bevatten in de bijbehorende toelichting een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de openbare lichamen en een weergave van het in het eerste lid bedoelde oordeel van de betrokken bestuurscolleges of representatieve instantie.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid stelt Onze Minister wie het aangaat de betrokken bestuurscolleges of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, vooraf in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent:
  - a. ingrijpende beleidsvoornemens, die uitsluitend op de openbare lichamen betrekking hebben;
  - b. beleidsvoornemens ten aanzien van de openbare lichamen om op ingrijpende wijze af te wijken van regelgeving die van toepassing is in het Europese deel van Nederland.
4. Onze Minister wie het aangaat is niet verplicht vooraf het in het eerste en derde lid bedoelde oordeel in te winnen indien zulks ten gevolge van dringende omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval wordt het oordeel zo spoedig mogelijk ingewonnen en openbaar gemaakt.

Deze afspraak was in eerste instantie niet nader geconcretiseerd. Zo was er niets bepaald over een reactietermijn, waardoor departementen verschillende termijnen hanteerden. In maart 2012 hebben het Ministerie van BZK en de openbare lichamen afgesproken dat formele correspondentie tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen altijd verloopt via de eilandsecretarissen. Ook is afgesproken dat deze via e-mail verloopt en dat er in alle gevallen een reactietermijn geldt van zes weken, tenzij spoed

een kortere termijn vereist. De eilandsecretaris beoordeelt vervolgens per geval of de termijn haalbaar is en laat dit aan het betreffende departement weten.

Het Ministerie van BZK adviseert departementen of het nodig is om de openbare lichamen te consulteren over nieuwe wet- en regelgeving. In de praktijk wordt slechts een klein deel van alle wetten en regels die gelden voor Caribisch Nederland ter consultatie aangeboden. In de overige gevallen gaat het vaak om technische aanpassingen of tekstuele wijzigingen. Ook kan het gaan om voorstellen die een minieme impact hebben op de eilanden. Een voorbeeld hiervan is de aanpassing van de regelgeving over het minimale aantal bestuursleden dat de Kamer van Koophandel moet hebben. In dergelijke gevallen adviseert het Ministerie van BZK het betreffende departement om de openbare lichamen niet te consulteren. Dit gebeurt vooral om de openbare lichamen niet te veel te belasten. Op initiatief van het Ministerie van BZK wordt een overzicht bijgehouden met de contactpersonen voor Caribisch Nederland van ieder departement, zodat de openbare lichamen weten wie ze moeten benaderen.

#### *Naleving van de afspraken*

De staatkundige vernieuwing bracht een grote hoeveelheid voorstellen van wet- en regelgeving voor de openbare lichamen met zich mee. De openbare lichamen hebben over het algemeen, conform afspraak, de gelegenheid gekregen om hun oordeel hierover te geven. De departementen hanteren sinds maart 2012 over het algemeen de afgesproken reactietermijn van zes weken. Het komt voor dat er wordt afgeweken van de termijn. Soms komt dit doordat de betreffende rijksambtenaar niet op de hoogte is van de afspraak. Het komt ook voor dat correspondentie niet zoals afgesproken via de e-mail verloopt maar via de post, waardoor de reactietermijn al grotendeels verstreken is bij de ontvangst van de correspondentie. Als er correspondentie binnenkomt waarbij wordt afgeweken van de termijn van zes weken, hebben de eilandsecretarissen met deze afspraak een instrument in handen om hier bezwaar tegen te maken.

Artikel 209 van de WolBES bepaalt dat de openbare lichamen geconsulteerd moeten worden over een voorstel of ontwerp van wet- en regelgeving, maar er zijn geen afspraken over de fase van de voorbereiding waarin de openbare lichamen betrokken moeten worden. Departementen gaan hier verschillend mee om. In het ene geval wordt een kant-en-klaar wetsvoorstel voorgelegd, in het andere geval worden de openbare lichamen al in een vroeg stadium betrokken bij aankomende wetsvoorstellen. Het openbaar lichaam is in het laatste geval beter in staat om invloed uit te oefenen op het voorstel dan in het eerste geval.

In de praktijk blijken de openbare lichamen, ondanks naleving van de afspraken, niet altijd in staat om adequaat te reageren op de voorstellen. Dit heeft vooral te maken met de beperkte personele capaciteit van de openbare lichamen, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. Dit geldt voor Bonaire, maar in het bijzonder voor Sint Eustatius en Saba. De openbare lichamen moeten vaak kiezen op welk voorstel ze willen reageren, of constateren dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om een goed onderbouwde reactie te geven.

Bij ons onderzoek op de eilanden deden bestuurders en medewerkers van de openbare lichamen suggesties om het proces van consultatie te verbeteren. Een van de suggesties is een planning van aankomende voorstellen, zodat de openbare lichamen weten welke wet- en regelgeving op welk moment verwacht kan worden en daarvoor de nodige voorbereidingen kunnen treffen. Het overzicht van aankomende wet- en regelgeving dat vanaf het najaar van 2012 ieder kwartaal wordt opgesteld moet in deze behoefte voorzien. Een andere suggestie is dat de wetsvoorstellen worden voorzien van een korte samenvatting of toelichting. Op die manier kan de eilandsecretaris het voorstel intern efficiënter uitzetten bij de juiste personen voor de consultatie. Ook werd gesuggereerd om de openbare lichamen in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving, om mede op die manier invulling te geven aan het principe om rekening te houden met lokale omstandigheden.

#### **4.2 Consultatie over onderwijs en zorg**

Voor de beleidsterreinen onderwijs en zorg zijn de openbare lichamen over het algemeen in de gelegenheid gesteld om te reageren op de voorstellen voor wet- en regelgeving. Uit de correspondentie blijkt dat de bestuurders en medewerkers van de openbare lichamen deze mogelijkheid veelvuldig hebben gebruikt. Het gaat dan vooral om vragen ter verduidelijking en opheldering, en om wijzigingsvoorstellen in verband met de specifieke lokale omstandigheden. Zo zijn bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs vragen gesteld over de taal waarin het onderwijs wordt aangeboden. Op het gebied van zorg zijn onder andere vragen gesteld over de begeleiding van patiënten tijdens medische uitzendingen. De Ministeries van OCW en VWS hebben de vragen over het algemeen beantwoord en onderbouwd aangegeven welke wijzigingen naar aanleiding van de reacties wel of niet zijn doorgevoerd.

##### **Voorbeeld van een consultatietraject over onderwijs met Sint Eustatius**

- In maart 2009 vonden gesprekken plaats tussen het Ministerie van OCW en de bestuurders en medewerkers van de drie eilanden over de verbeteringen van het onderwijs;
- Op 29 april 2009 stuurde het Ministerie van OCW een nota naar de drie eilanden met daarin de uitgangspunten voor het opstellen van wetsvoorstellen voor het verbeteren van het onderwijs;
- Op 29 mei reageerde het bestuurscollege van Sint Eustatius met op- en aanmerkingen op de nota;
- In juli 2009 stuurde het Ministerie van OCW de gedeputeerden de wetteksten, voorzien van een oplegnota. In de oplegnota zijn de belangrijkste zaken uiteengezet die zijn opgenomen in de wetgeving;
- Eind juli laat het bestuur van Sint Eustatius het ministerie weten akkoord te gaan met het voorstel.

#### **4.3 Conclusie**

De consultatie van de openbare lichamen is een instrument voor de rijksoverheid om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van de eilanden. De afspraak over het consulteren was in eerste instantie niet concreet. Later is een reactietermijn van zes weken afgesproken. Over het algemeen leven de departementen die afspraak na. Niet vastgelegd is

in welke fase van de voorbereiding van wet- en regelgeving de openbare lichamen betrokken moeten worden. Departementen bepalen dit zelf. Bij nieuwe wet- en regelgeving waarbij de openbare lichamen onvoldoende in staat worden gesteld om te reageren, bestaat de kans dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de eilanden.

Het Ministerie van OCW en het Ministerie van VWS hebben de openbare lichamen over het algemeen in de gelegenheid gesteld om te reageren op nieuwe wet- en regelgeving. Beide ministeries hebben de openbare lichamen in een vroeg stadium betrokken bij de voorbereiding van de voorstellen. Het Ministerie van BZK adviseert de departementen of wet- en regelgeving ter consultatie moet worden aangeboden, om de openbare lichamen niet te veel te belasten.

In de praktijk blijken de openbare lichamen, ondanks naleving van de afspraken, niet altijd in staat om adequaat te reageren op de voorstellen. Dit heeft vooral te maken met de beperkte personele capaciteit van de openbare lichamen, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. Hierdoor bestaat de kans dat bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de eilanden. Bestuurders en ambtenaren van de openbare lichamen hebben enkele suggesties aangedragen om het consultatieproces te verbeteren. Wij onderschrijven deze suggesties.



## 5 SLOTBESCHOUWING

De staatkundige vernieuwing van 10 oktober 2010 is een bijzondere gebeurtenis in de geschiedenis van het Koninkrijk der Nederlanden. Nederland kreeg er een Caribisch deel bij en Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden onderdeel van een ander land. Deze nieuwe staatkundige verhouding, de fysieke afstand en de culturele verschillen tussen het Europese deel van Nederland en de openbare lichamen maakten dat deze nieuwe relatie voor alle partijen erg wennen was, en nog steeds is. Twee jaar na de staatkundige vernieuwing is het nog te vroeg om te verwachten dat de samenwerking probleemloos verloopt. Wij vinden het van belang dat er door alle betrokken partijen voldoende aandacht is voor knelpunten en dat deze in alle openheid besproken kunnen worden.

We onderzochten drie afspraken die gemaakt zijn voorafgaand aan de staatkundige vernieuwing. Daarmee willen we de onduidelijkheid verminderen over de inhoud van deze afspraken en de naleving ervan. De naleving van de drie afspraken gingen wij na voor de beleidsterreinen onderwijs en (curatieve) zorg. In de gesprekken met bestuurders en medewerkers van de openbare lichamen werden vaak voorbeelden genoemd van het niet naleven van afspraken op andere beleidsterreinen. Wij hebben echter geen onderzoek gedaan naar die beleidsterreinen. De bevindingen en conclusies uit dit rapport gelden dan ook alleen voor de beleidsterreinen onderwijs en zorg.

Veel van de algemene afspraken die voorafgaand aan de staatkundige vernieuwing zijn gemaakt, zijn politiek-bestuurlijke afspraken. Het zijn afspraken op hoofdlijnen die veelal niet geconcretiseerd zijn en vooral intenties aangeven. Op een lager niveau, per beleidsterrein, moeten die afspraken meer vorm en inhoud krijgen en vervolgens worden nageleefd. Voor onderwijs en zorg constateren wij dat de betrokken ministeries en de bestuurscolleges en hun ambtenaren hier, ieder op hun eigen manier, invulling aan hebben gegeven.

De nieuwe relatie tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen is nog volop in ontwikkeling. Over de gehele breedte gezien is er nog ruimte voor verbetering. Het is daarom goed dat de rijksoverheid en de openbare lichamen in dialoog zijn en dat de nieuwe relatie wordt geëvalueerd.

Wij vinden het, mede met het oog op de evaluatie in 2015, van belang dat voor alle beleidsterreinen het gewenste voorzieningenniveau zo scherp mogelijk in beeld wordt gebracht. Op het terrein van onderwijs is men hierin goed geslaagd, en ook op het terrein van zorg zien wij een positieve ontwikkeling. Op andere beleidsterreinen kan gebruik worden gemaakt van deze ervaringen.

## **6 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

De minister van BZK heeft op 16 oktober 2012 gereageerd op ons rapport, mede namens van de minister van OCW en de minister van VWS. De bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben ook gereageerd op ons rapport. In § 6.1 hebben we de reacties samengevat. De volledige reacties staan op onze website, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). De reacties gaven ons aanleiding tot een kort nawoord, zie § 6.2.

### **6.1 Bestuurlijke reacties**

#### **Reactie ministers van BZK, OCW en VWS**

Mede namens de ministers van OCW en VWS geeft de minister van BZK in haar reactie aan dat ze ons onderzoek ziet als een aansporing om voort te gaan op de ingeslagen weg om de betrokkenheid van de openbare lichamen bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving en de implementatie daarvan op de eilanden verder te bevorderen. Zij geeft aan dat daartoe al het een en ander is gebeurd, maar onderschrijft eveneens onze opmerking dat er nog een weg te gaan is.

De minister gaat in haar reactie achtereenvolgens in op de legislatieve terughoudendheid, het voorzieningenniveau en de consultatie van de openbare lichamen over nieuwe wet- en regelgeving.

#### *Legislatieve terughoudendheid*

De minister van BZK vindt de veronderstelling in ons rapport dat «de» Nederlandse wetgeving op termijn zal worden ingevoerd niet juist. Ze geeft aan dat steeds duidelijk is geweest dat niet is afgesproken dat alle Nederlandse regelgeving op den duur in Caribisch Nederland zal worden ingevoerd.

Het is volgens de minister van belang dat alle nieuwe regelgeving steeds mede tegen de achtergrond van de legislatieve terughoudendheid wordt gemotiveerd. Onze veronderstelling dat sommige wetgeving is uitgezonderd van legislatieve terughoudendheid, zonder dat duidelijk is welke wetgeving dat betreft, berust volgens de minister op een misverstand. De minister geeft aan dat zij heeft beoogd uiteen te zetten, dat het wetgevingspakket dat tot stand is gebracht in het kader van de transitie noodzakelijk was voor de transitie. Een afzonderlijke motivering voor die wetgeving in het kader van legislatieve terughoudendheid was niet aan de orde, omdat dit uitgangspunt betrekking heeft op de periode na de transitie en dus niet op wetgeving die tot het «transitiepakket» behoort. Het «transitiepakket» omvatte volgens de minister enerzijds een aantal basiswetten (WoBES, FinBES en IBES) en anderzijds de voormalige Nederlands-Antilliaanse regelgeving die beleidsarm is aangepast aan de nieuwe staatkundige situatie. Voor verdergaande aanpassing van Nederlands-Antilliaanse regelgeving, invoering van specifieke BES-wetgeving dan wel het van toepassing verklaren van Nederlandse wetten is gekozen hetzij omdat de Grondwet daartoe noopte, hetzij omdat op een bepaald beleidsterrein geen adequate Nederlands-Antilliaanse regelgeving bestond en de betrokken minister op dat terrein daardoor onvoldoende bevoegdheden zou hebben.

Volgens de minister merken wij ten onrechte op dat er geen criteria zijn om de noodzaak van de invoering van wetgeving te beoordelen.

De minister merkt verder op dat legislatieve terughoudendheid een afspraak is tussen de regering en het parlement en niet, zoals wij in het rapport schrijven, tussen de regering en de openbare lichamen.

De ministers van OCW en VWS onderschrijven wat wij opmerken over de legislatieve terughoudendheid op het terrein van het onderwijs en zorg en zien hierin een ondersteuning van hun beleid.

#### *Voorzieningenniveau*

De minister van BZK geeft aan dat de definitie van wat een «ten opzichte van Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau» is, per beleidsveld verschilt en een verantwoordelijkheid van de betreffende vakminister is. Op alle terreinen geldt de wens om verdergaande verbeteringen tot stand te brengen in Caribisch Nederland. De minister kan zich vinden in onze gedachte dat het wenselijk is dat ieder departement voor de evaluatie in 2015 een voorzieningenniveau zou vaststellen. Zij benadrukt dat dat telkens een afweging per beleidsveld van de verantwoordelijke vakminister is en dat een «overkoepelende» (rijksbrede) beleidslijn in deze niet opportuun is.

De ministers van OCW en VWS onderschrijven wat wij over het voorzieningenniveau op het terrein van onderwijs en zorg opmerken en zien hierin een ondersteuning van hun beleid.

#### *Consultatie openbare lichamen over wet- en regelgeving*

De minister van BZK herkent zich in de bevindingen dat het voor de BES-eilanden lastig is om tijdig en adequaat te kunnen reageren op wetgevingsvoorstellen, gezien de beperkte capaciteit van het overheidsapparaat. In overleg met de openbare lichamen zijn daarom richtlijnen opgesteld voor het consultatieproces, waarbij het Ministerie van BZK de andere departementen adviseert over het nut en de noodzaak om wetgeving tijdig voor te leggen. De minister ziet onze aanbevelingen dan ook als ondersteuning van de ingeslagen weg.

#### **Reactie bestuurscolleges**

De bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben eveneens gereageerd op ons rapport. Zij hebben aangegeven zich te kunnen vinden in onze bevindingen en conclusies.

### **6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister van BZK plaatst een kanttekening bij onze opmerking over het invoeren van «de» Nederlandse wetgeving. De zinsnede over «de Nederlandse wetgeving» is een letterlijk citaat uit een bestuurlijk akkoord tussen de rijksoverheid en de drie eilanden uit 2006. Wij onderschrijven de opmerking van de minister dat het nooit de intentie is geweest om alle Nederlandse wetgeving in te voeren in Caribisch Nederland.

De minister geeft aan dat onze bevinding over de onduidelijkheid welke wetgeving uitgezonderd is van legislatieve terughoudendheid, op een misverstand berust. Zij geeft aan dat het van belang is dat alle nieuwe regelgeving steeds mede tegen de achtergrond van de legislatieve terughoudendheid wordt gemotiveerd. De minister schrijft echter ook dat een aparte motivering niet noodzakelijk is voor wetgeving die tot het «transitiepakket» behoort. In ons rapport benadrukken we dat onduidelijk is welke wetgeving tot het «transitiepakket» behoort en daarmee is uitgezonderd van legislatieve terughoudendheid. Dat is wat ons betreft nog steeds onduidelijk.

Volgens de minister merken wij ten onrechte op dat er geen criteria zijn om de noodzakelijkheid van de invoering van wetgeving te beoordelen. Onze opmerking hierover hangt samen met het door de minister

toegepaste onderscheid tussen wetgeving behorende bij het «transitiepakket» en «nieuwe» wetgeving. Doordat het onderscheid niet voldoende duidelijk is, is ook niet duidelijk welke wetgeving aan de criteria moet voldoen en welke wetgeving niet.

Terecht merkt de minister op dat de afspraak over legislatieve terughoudendheid een afspraak is tussen de regering en het parlement. Deze afspraak is de uitwerking van een afspraak die is gemaakt tussen de regering en de drie eilanden tijdens een conferentie in 2006.

Wij zijn verheugd dat de minister zich kan vinden in onze opmerking over het scherp krijgen van een gewenste eindsituatie voor de voorzieningen per beleidsterrein, voor de evaluatie in 2015. Wij onderschrijven de opmerking van de minister dat een «overkoepelende» beleidslijn voor het voorzieningenniveau niet opportuun is. Wij benadrukken dat het van belang is dat de uitgangspositie per beleidsveld bekend moet zijn voordat nieuw beleid wordt bepaald.

## **BIJLAGE 1 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING**

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode mei tot en met juli 2012. De probleemstelling is:

In hoeverre worden de tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen gemaakte afspraken ten aanzien van legislatieve terughoudendheid, het voorzieningenniveau en de consultatie van de openbare lichamen over nieuwe wet- en regelgeving nageleefd voor de beleidsterreinen onderwijs en (curatieve) zorg?

Op basis van de probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welke afspraken ten aanzien van legislatieve terughoudendheid, het voorzieningenniveau en de consultatie van de openbare lichamen zijn er gemaakt tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba?
- Hoe worden deze afspraken nageleefd voor de beleidsterreinen onderwijs en (curatieve) zorg?

Voor dit onderzoek hebben we onder andere de wet- en regelgeving, de slot- en overgangsakkoorden, besluitenlijsten van bestuurlijke overleggen, Kamerstukken en voortgangsrapportages geanalyseerd. Verder zijn interviews afgenomen met:

- Medewerkers van de Ministeries van BZK, OCW en VWS;
- Bestuurders en medewerkers van de openbare lichamen;
- Bestuurders en/of medewerkers van scholen, ziekenhuizen en het zorgverzekeringskantoor op Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- De Rijksvertegenwoordiger en medewerkers van zijn bureau.

## BIJLAGE 2 AFKORTINGEN

|              |  |
|--------------|--|
| AMvB         | Algemene maatregel van Bestuur   |
| BES-eilanden | De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba                              |
| BZK          | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties                 |
| FinBES       | Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba          |
| IBES         | Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba          |
| IWG          | Interdepartementale werkgroep Caribisch Nederland en Koninkrijksrelaties |
| OCW          | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap                          |
| VROM         | Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu          |
| VWS          | Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport                         |
| WolBES       | Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba                    |

## LITERATUUR

### Publicaties

BZK (2006), *Slotverklaring van de Miniconferentie over de staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.*

BZK (2008a), *Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 31 januari 2008*

BZK (2008b), *Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 18 juni 2008*

BZK (2008c), *Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 20 november 2008*

BZK (2011a), *Brief van de minister over het waarborgen van de legislatieve terughoudendheid ten aanzien van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.* Den Haag. Eerste Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VII, C

BZK (2011b), *Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer over de vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2012,* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 IV, nr. 37

BZK (2009), *Nota naar aanleiding van het verslag van het wetgevingsoverleg inzake het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.* Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 954, nr. 7

BZK (2012), *Kennismaking met het Caribisch deel van het Koninkrijk,* Brief aan de Tweede Kamer van de minister van BZK, d.d. 16 maart 2012. Kenmerk 2012–0000129638, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

OCW (2010), *Memorie van Toelichting bij het voorstel voor de Tweede aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland – B.* Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 419, nr. 3

OCW (2011), *Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: samen werken aan kwaliteit,* Brief aan de Eerste Kamer van de minister van OCW, d.d. 15 april 2011. Kenmerk 294 229 Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap