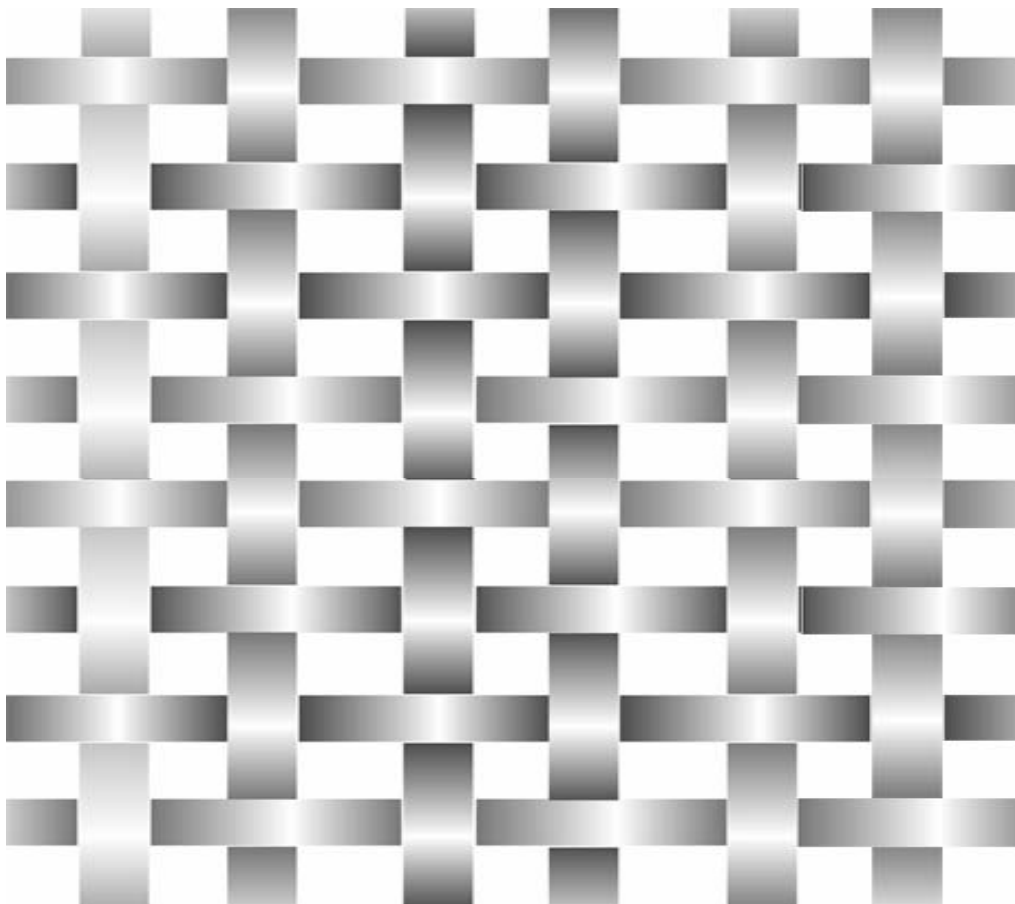


Nu kan het... nu moet het!

The time is now, let's do it!
Awor por, ban p'e!



***Advies Werkgroep Bestuurlijke en Financiële
Verhoudingen Nederlandse Antillen***

8 oktober 2004

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting en Aanbevelingen	6
1. Inleiding	13
2. Analyse	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Algemene bevindingen	18
2.2.1 Algemene Uitgangspunten	19
2.3 Analyse Staatkundige structuur	20
2.3.1 Knelpunten op staatkundig gebied	20
2.3.2 Wensen op staatkundig gebied	21
2.3.3 Beoordeling staatkundige structuur	22
2.3.4 Uitgangspunten staatkundige structuur	23
2.4 Analyse Rechtsorde	24
2.4.1 Knelpunten rechtsorde	24
2.4.2 Wensen rechtsorde	25
2.4.3 Beoordeling rechtsorde	25
2.4.4 Uitgangspunten rechtsorde	25
2.5 Analyse Bestuurskracht	26
2.5.1 Knelpunten bestuurskracht	26
2.5.2 Wensen bestuurskracht	27
2.5.3 Beoordeling bestuurskracht	27
2.5.4 Uitgangspunten bestuurskracht	28
2.6 Analyse Financiële verhoudingen	28
2.6.1 Knelpunten op financieel gebied	28
2.6.2 Wensen financiële verhoudingen	29
2.6.3 Beoordeling financiële verhoudingen	30
2.6.4 Uitgangspunten financiële verhoudingen	30
2.7 Uitgangspunten Implementatie	32
3. Visie op het Koninkrijk	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Betekenis en toegevoegde waarde van het Koninkrijk	33
3.3 Investeren in een Koninkrijk “Nieuwe Stijl”	34
3.4 Aanbevelingen Koninkrijk “Nieuwe Stijl”	37
4. Staatkundige Verhoudingen	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Status van Land	40
4.3 Status van Koninkrijkseiland	42
4.4 Herverdeling van taken	43
4.5 Samenwerking	44
4.5.1 Algemeen	44
4.5.2 Juridische grondslag voor samenwerking	45
4.5.3 Samenwerkingsgebieden	46
4.6 Toezicht	46
4.6.1 Toezicht op naleving	46
4.7 Aanbevelingen Staatkundige Structuur	47
5. Rechtsorde	48

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

5.1 Inleiding.....	48
5.2 Rechtspraak.....	48
5.2.1 Inleiding.....	48
5.2.2 Het Hof van Justitie.....	48
5.3 Het Openbaar Ministerie.....	50
5.4 Politie.....	52
5.5 Gevangeniswezen.....	52
5.7 Raad voor de Rechtshandhaving.....	52
5.8 Concordantie wetgeving.....	53
5.8 Aanbevelingen Rechtsorde.....	54
6. Bestuurskracht.....	55
6.1 Inleiding.....	55
6.2 Herschikking taken en bevoegdheden.....	55
6.3 Normen bestuurskracht.....	56
6.4 Audit commissie.....	57
6.5 Aanbevelingen Bestuurskracht.....	58
7. Financiële Verhoudingen.....	59
7.1 Inleiding.....	59
7.2 Versterking Planning- en Controlcyclus.....	62
7.2.1 Inleiding.....	62
7.2.2 Uitwerking versterking planning- en controlcyclus.....	62
7.3 Schuldenproblematiek.....	67
7.3.1 Omvang schulden.....	67
7.3.2 Herstructurering schuld.....	68
7.3.3 Toerekening schuld van het Land.....	70
7.3.4 Samenwerkingsmiddelen.....	71
7.4 Monetair beleid en rol centrale bank.....	72
7.4.1 Inleiding.....	72
7.4.2 Opzet van de centrale bank binnen een nieuwe staatkundige structuur.....	73
7.5 Fiscale functie.....	77
7.5.1 Analyse.....	77
7.5.2 Inrichting nieuwe fiscale functie.....	79
7.6 Aanbevelingen Financiële Verhoudingen.....	79
8. Implementatie.....	81
8.1 Inleiding.....	81
8.2 Toelichting op de onderdelen van de implementatie.....	82
8.2.1 Politiek Akkoord.....	82
8.2.2 Uitwerkingsgroepen.....	83
8.2.3 Onderhandelingen.....	84
8.2.4 Referenda.....	85
9. Overzicht Bijlagen.....	86

Voorwoord



“A public assignment is a public trust”

Ik was bijzonder verrast en vereerd toen ik in maart jongstleden door minister mr Richard F. Gibson werd gevraagd om het voorzitterschap van de Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen (BFV) op mij te nemen.

Vanaf het begin heb ik mij op het standpunt gesteld dat alle eilanden zich waarachtig betrokken moesten voelen bij het succesvol volbrengen van onze gezamenlijke opdracht. Eveneens heb ik mij principieel op het standpunt gesteld dat de beraadslagingen moesten verlopen in een sfeer van vertrouwen, openheid, wederzijds respect en transparantie.

De Werkgroep heeft zich met deze positieve attitude ingezet, waardoor een wonderwel resultaat is geboekt. De leden, de vertegenwoordigers van de vijf eilanden en van Nederland, stonden ook te allen tijde klaar om alle gewenste inlichtingen te verschaffen en hun taken en verantwoordelijkheden met veel enthousiasme en plichtsbesef uit te voeren. Daarvoor wil ik mijn hartgrondige dank uitspreken.

De Werkgroep, en ikzelf in het bijzonder, had deze opdracht nooit zonder kleerscheuren kunnen volbrengen zonder de inzet van het capabele secretariaat, bestaande uit de secretarissen Raymond Begina MBA en mr Marcel Cramwinckel, bijgestaan door de enthousiaste adjunct-secretarissen mevrouw drs Marilyn Alcala-Wallé en drs Bob van der Bijl.

Ik wil de twee opdrachtgevers, de ministers mr Richard F. Gibson en mr Thom C. de Graaf, bedanken. Zij hebben de werkgroep en mijzelf het volste vertrouwen geschonken door deze zeer eervolle en historische opdracht te verlenen. Tevens hebben beide ministers bijzondere belangstelling getoond voor het verloop van de werkzaamheden.

Het is mijn innige wens dat dit rapport moge bijdragen tot een zinvolle oplossing van de bestaande staatkundige, bestuurlijke en financiële problemen, tot heil van alle Koninkrijksonderdanen, in het bijzonder die van het Caribische deel van het Koninkrijk. Moge de aanbevelingen en de uitkomsten van dit rapport ook bijdragen tot versteviging van de historische banden binnen het Koninkrijk.

E.A.V. (Papy) Jesurun
Voorzitter van de Werkgroep BFV
8 oktober 2004

Samenstelling van de Werkgroep

Leden

R.A. Berkel, Sint Eustatius
Voormalig staatssecretaris Algemene Zaken en Constitutionele Zaken

Drs J.C. Blankert, Nederland
Oud-voorzitter VNO-NCW

Mr Dr G.D. Dales, Nederland
Burgemeester van Leeuwarden

V.W. James, Sint Maarten
Oud eilandsraadlid / gedeputeerde / Statenlid

E.A.V. Jesurun, Nederlandse Antillen
Oud-gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen

W.S. Johnson, Saba
Gedeputeerde van Financiën

Mr J.A.B. Larmonie, Curaçao
Hoofd afdeling Algemene en Juridische Zaken Eilandgebied Curaçao

Mr A.T.C. Nicolaas, Bonaire
Waarnemend secretaris van het Eilandgebied Bonaire

P. Rosenmöller, Nederland
Programmamaker IKON, voormalig voorzitter van de Vaste Kamercommissie Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken van de Tweede Kamer

Secretariaat

R. A. Begina MBA, secretaris
Directeur KPMG Nederlandse Antillen

Drs M. Alcalá-Wallé, adjunct-secretaris
Plv. Directeur Bestuurlijke en Constitutionele Zaken Nederlandse Antillen

Mr M.N. Cramwinckel MPA, secretaris
Plv. Directeur Koninkrijksrelaties, Ministerie van BZK

Drs B.P. van der Bijl, adjunct-secretaris
Plv. hoofd Samenwerkingsbeleid, Directie Koninkrijksrelaties, Ministerie van BZK

Samenvatting en Aanbevelingen

Opdracht

Op 5 maart 2004 is door de minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen ingesteld. De werkgroep heeft tot taak om door de eilanden en het Land gewenste veranderingen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen binnen de Nederlandse Antillen in kaart te brengen en aanbevelingen voor verbeteringen te doen. De werkgroep, samengesteld uit zowel Nederlandse als Antilliaanse leden en ondersteund door een gemengd Antilliaans/Nederlands secretariaat, beschikt over een ruim mandaat. Oplossingen die ingrijpende wijzigingen in het staatsbestel van de Nederlandse Antillen en wijzigingen van het Statuut zouden eisen, zijn niet uitgesloten van de opdracht.

Werkwijze

De werkgroep heeft van buiten naar binnen en van beneden naar boven gewerkt: op basis van *selfassessments* van alle eilandgebieden en gesprekken met maatschappelijke groeperingen op de eilanden, is in kaart gebracht wat er op de eilanden leeft. Het oordeel van diverse organisaties en deskundigen is ingewonnen. Ook is nagegaan welke lessen te trekken zijn uit vergelijkbare veranderingsprocessen.

Dit heeft geleid tot een rapport op hoofdlijnen, dat binnen de gestelde tijd is uitgebracht. Het is nu aan de opdrachtgevers en de parlementen en eilandsraden zich snel over de hoofdlijnen uit te spreken.

De werkgroep heeft een groot gevoel van urgentie bij alle betrokkenen vastgesteld. Daarom moet de uitwerking van alle voorstellen onder handhaving van de onderlinge samenhang, doelgericht en snel ter hand worden genomen. Een onderscheid tussen op korte termijn te nemen maatregelen en daarna uit te werken voorstellen is wenselijk.

Analyse

De werkgroep heeft de volgende hoofdproblemen vastgesteld:

- Er bestaat grote ontevredenheid over het staatsverband van de Nederlandse Antillen. Het draagvlak daarvoor is nagenoeg verdwenen. De dubbele bestuurslaag belemmert bovendien een effectieve oplossing van maatschappelijke vraagstukken zoals armoedebestrijding, onveiligheid, economische ontwikkeling en beheersing van de openbare financiën.
- Bij het vormgeven van de verhoudingen binnen het Koninkrijk ontbreekt ruimte voor maatwerk.
- Een visie op het Koninkrijk ontbreekt; een gemeenschappelijke aanpak van problemen waarbij meerdere landen zijn betrokken vindt te weinig plaats.
- De bestuurskracht van de eilandgebieden dient te worden vergroot om bovengenoemde maatschappelijke problemen effectief aan te pakken en ook veranderingen in de staatkundige structuur verantwoord te laten plaatsvinden.

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

- De rechtsorde en de rechtshandhaving zijn te zwak om duurzaam de veiligheid en de institutionele stabiliteit te kunnen waarborgen.
- Het financiële beheer behoeft verbetering.
- Een oplossing is nodig voor de grote schuldenlast.
- De tijd is rijp voor structurele veranderingen, die doelgericht, doordacht en snel moeten worden doorgevoerd; dit heeft niet alleen betrekking op de staatkundige structuur, maar ook op de rechtsorde, de bestuurskracht, het financiële systeem en de rol van het Koninkrijk.

Uitgangspunten

De werkgroep heeft de volgende algemene uitgangspunten gekozen:

- De Eilanden blijven deel uitmaken van het Koninkrijk.
- Het Nederlanderschap staat niet ter discussie.
- De dubbele bestuurslaag verdwijnt; nader te bepalen instellingen en samenwerkingsverbanden blijven gehandhaafd, respectievelijk kunnen worden ontwikkeld.
- Maatwerk per Land en eiland is gewenst in de bestuurlijke en financiële verhoudingen onderling, met Nederland en met het Koninkrijk.
- Alle bestaande Koninkrijkstaken worden gehandhaafd. Een grondige heroriëntatie is nodig op de taak en de organisatie van het Koninkrijk; Nederland en het Koninkrijk moeten sterker van elkaar worden onderscheiden.
- De nieuw te ontwikkelen bestuurlijke en financiële verhoudingen moeten garanties bieden voor goed bestuur, gezonde openbare financiën, onafhankelijke rechtspraak, naleving van mensenrechten, nakoming van internationale verplichtingen, eenvormige basiswetgeving op alle eilanden en een adequate handhaving en toezicht. Het Koninkrijk ontwikkelt standaards voor goed bestuur.
- Veranderingen in de structuur dienen gepaard te gaan met ingrijpende verbeteringen in de bestuurskracht (mensen/middelen) en in basisprocessen van het bestuur, zoals de begroting en rekening.

Visie op het Koninkrijk

Lange tijd is de band in het Koninkrijk geplaatst in het perspectief van het volkenrechtelijk gegarandeerde recht op onafhankelijkheid. Voor onafhankelijkheid bestaat politiek en maatschappelijk feitelijk nog maar weinig steun. Hetzelfde geldt voor volledige integratie van de eilanden in Nederland als gemeenten of provincie. Naar het oordeel van de werkgroep moeten aan deze situatie gevolgtrekkingen worden verbonden.

De werkgroep vindt dat de verhoudingen in het Koninkrijk opnieuw moeten worden gedefinieerd. Er bestaan tussen de Koninkrijkspartners rechten en plichten ("huisregels"), die gezamenlijk moeten worden vastgesteld. Op de naleving moeten de partners elkaar kunnen aanspreken.

Het Koninkrijk bewaakt de gezamenlijke, ook voor burgers van grote betekenis zijnde, gemeenschappelijke kernwaarden met betrekking tot rechtsstaat, naleving van mensenrechten, goed bestuur, betrouwbaarheid, integriteit en goed beheer van de overheidsfinanciën. Daartoe worden gemeenschappelijke normen en referentiekaders

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

ontwikkeld. Een auditsysteem wordt in het leven geroepen om de werking te toetsen. Het Koninkrijk krijgt een nieuwe rol bij het toezicht op de openbare financiën. De rol van het Koninkrijk wordt eveneens versterkt bij de organisatie van de rechtspraak en een deel van het vervolgingsbeleid. De bestaande Koninkrijkstaken blijven gehandhaafd.

Op vrijwillige basis kunnen landen en eilanden maar ook maatschappelijke organisaties en instellingen, samenwerkingsafspraken maken over tal van zaken. Dit moet worden gestimuleerd.

De democratische legitimatie van het Koninkrijk moet worden verbeterd. De werkgroep beveelt aan een aantal suggesties (samenstelling parlement, kiesrecht) nader te laten onderzoeken op haalbaarheid en uitvoerbaarheid.

De organisatie van het Koninkrijk moet eveneens worden versterkt, om de gemeenschappelijke aanpak van problemen, waarbij meerdere Koninkrijksdelen zijn betrokken, te stimuleren. Voorgesteld wordt om een onderraad van de Rijksministerraad in te stellen, waarin de meest betrokken ministers van de landen beleid uitstippelen en besluitvorming in de Koninkrijksregering voorbereiden. Een nieuwe, kleine, professionele dienst, de Koninkrijksdienst wordt opgericht. Deze dienst ressorteert onder de Rijksministerraad en ondersteunt besluitvorming van de onderraad en de de toezichttaken van het Koninkrijk en regelt praktische zaken.

Aanbevelingen Koninkrijk "Nieuwe Stijl":

- 1. Zolang de Caribische Koninkrijksdelen niet onafhankelijk willen worden, blijft het Koninkrijk in zijn huidige transatlantische samenstelling bestaan. Een heroriëntatie op de rechten en plichten van het lidmaatschap van het Koninkrijk dient plaats te vinden.*
- 2. In het nieuwe Koninkrijk is geen plaats meer voor het Land Nederlandse Antillen en dit maakt verandering van het Statuut noodzakelijk.*
- 3. De instelling van een onderraad van de Rijksministerraad voor Koninkrijkszaken, waarin naast de (gevolmachtigde) ministers van de Caribische Landen van het Koninkrijk, afhankelijk van het onderwerp de meest betrokken Nederlandse bewindslieden zijn opgenomen.*
- 4. Een gezamenlijke Koninkrijksdienst moet worden opgericht.*
- 5. Het democratisch tekort van het Koninkrijk dient te worden opgelost.*
- 6. De waarborgtaak van het Koninkrijk krijgt een nieuwe invulling door het gezamenlijk vaststellen van normen voor rechtsorde, goed bestuur en overheidsfinanciën. Het Koninkrijk houdt hierop actief toezicht.*
- 7. De vereenzelviging van Nederland met het Koninkrijk wordt doorbroken.*

Staatkundige verhoudingen

Opheffing van het Land betekent dat taken in beginsel worden overgenomen door de eilandgebieden. Eilandgebieden moeten de keuze maken of zij taken zelf uitoefenen dan wel geheel of gedeeltelijk in samenwerking met andere eilanden of Nederland. Voor sommige aangelegenheden hebben de eilandgebieden op voorhand aangegeven dat zij voortzetting van de samenwerking wenselijk achten (Bank Nederlandse Antillen, Pensioenfonds, Sociale Verzekeringsbank). Maatwerk is vereist en de uitwerking zal door overleg en onderhandeling

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

tussen betrokken partijen vorm moeten krijgen. Een klein deel van de bestaande taken van het Land Nederlandse Antillen (bestuurlijk en financieel toezicht), komt in aangepaste vorm bij het Koninkrijk terecht. Inspecties van het Land worden opgezet als inspecties van de nieuwe landen, die daarbij kunnen samenwerken.

Uiteindelijk zal door de Rijksministerraad (gehoord de Raad van State van het Koninkrijk en eventueel advies van de Algemene Rekenkamer) getoetst moeten worden of het betrokken eilandsbestuur haar taken adequaat kan uitvoeren (en daar ook voldoende middelen voor heeft) en of de waarborgen voldoende zijn vormgegeven. De toetsing zal plaatsvinden in het kader van een voorstel van rijkswet tot opheffing van het Land.

Naar het oordeel van de werkgroep komen de eilandgebieden Sint Maarten en Curaçao in aanmerking voor de status van land, nadat bovenstaande procedure is doorlopen. Saba, Sint Eustatius en Bonaire komen in aanmerking voor de status van "Koninkrijkseiland". Dit is een nieuwe figuur, waarvoor de basis in het Statuut moet worden gelegd. In een rijkswet wordt de bestuurlijke inrichting en taakstelling verder uitgewerkt. De zorg voor een aantal fundamentele aspecten van het bestuur van het Koninkrijkseiland (onder andere de vertegenwoordiging in de Rijksministerraad) wordt bij rijkswet opgedragen aan Nederland. Voor wat betreft de wetgeving is het uitgangspunt dat bestaande Antilliaanse wetgeving wordt overgenomen. De mogelijkheid bestaat Nederlandse wetgeving van toepassing te verklaren. Ook hier is maatwerk wenselijk, dit moet in onderhandeling tussen betrokken partijen worden gerealiseerd.

Aanbevelingen staatkundige structuur:

- *Er komt een nieuwe staatkundige structuur die zoveel mogelijk aansluit bij de politiek-maatschappelijke wensen, die meer conjunctuurbestendig is en die de oplossing van de huidige sociaal-economische problemen vergemakkelijkt.*
- *De nieuwe staatkundige structuur wordt toegesneden op de specifieke situatie van ieder Land/eiland.*
- *Het Land Nederlandse Antillen wordt afgeschaft.*
- *Curaçao en Sint Maarten komen in aanmerking voor de status van Land binnen het Koninkrijk.*
- *Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal een nieuwe staatkundige status van "Koninkrijkseiland" worden gecreëerd in het Statuut, uit te werken bij rijkswet.*
- *De eilanden zullen na de beëindiging van het Nederlands Antilliaanse staatsverband op verschillende cruciale terreinen met elkaar samenwerken. Er komt een helder onderscheid tussen verplichte en vrijwillige samenwerking.*

Rechtsorde

De samenleving op de eilanden en het Koninkrijk als geheel heeft groot belang bij institutionele stabiliteit. Om de doelmatigheid en onafhankelijkheid van de rechtspleging en de rechtshandhaving op termijn duurzaam te verzekeren, is het wenselijk de rechtspraak en een deel van het vervolgingsbeleid op zorgvuldige wijze in Koninkrijksverband te organiseren. Het beheer van de politie en de gevangenis wordt opgedragen aan de nieuwe landen, die deze taak moeten uitvoeren op basis van door het Koninkrijk te stellen normen. De Koninkrijkseilanden werken hierbij verplicht samen met de landen en sluiten daartoe

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

prestatiecontracten. Een raad voor de rechtshandhaving – in te stellen bij rijkswet – houdt toezicht op de naleving van normen in de gehele keten van de rechtshandhaving. Eenheid van wetgeving dient te worden bevorderd. De Kustwacht en het Recherche Samenwerkingsteam (RST) blijven bestaan.

Om de groeiende criminaliteitsproblemen het hoofd te bieden en veiligheid voor de bevolking te verzekeren, is niet alleen een versterking van de kwantiteit en kwaliteit van alle schakels van de rechtshandhaving nodig, maar ook aandacht voor de sociale oorzaken van criminaliteit. Beide invalshoeken vragen om een gerichte, meerjarige aanpak, die steunt op praktische samenwerking met de partners in het Koninkrijk.

Aanbevelingen rechtsorde:

- *Rechtspraak wordt een Koninkrijksverantwoordelijkheid.*
- *Het Koninkrijk krijgt een beperkte aanwijzingsbevoegdheid voor het vervolgingsbeleid op het gebied van zware en georganiseerde criminaliteit en terrorisme.*
- *Het vervolgingsbeleid in eerste aanleg blijft een landsaangelegenheid.*
- *De positie van de Procureur-generaal wordt bij rijkswet geregeld.*
- *Constitutioneel toetsingsrecht wordt ingevoerd.*
- *Het Koninkrijk stelt normen met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit van de rechtshandavingsketen.*
- *Oprichting van een onafhankelijke raad voor de rechtshandhaving die is belast met het toezicht op het functioneren van de rechtshandavingsketen.*
- *Voor Koninkrijkseilanden wordt de rechtshandhaving bij rijkswet geregeld.*
- *Veiligheidsdiensten binnen het Koninkrijk gaan intensief samenwerken.*
- *Concordantie van wetgeving wordt bevorderd.*

Financiële verhoudingen

De hoofdlijnen van een nieuw financieel stelsel worden gepresenteerd. Dit stelsel sluit aan bij de voorgestelde nieuwe bestuurlijke verhoudingen en biedt een oplossing voor de geconstateerde problemen. Kernpunt is financiële discipline. Daartoe wordt een nieuw systeem van planning en control geïntroduceerd. Hierop wordt toezicht uitgeoefend door het Koninkrijk aan de hand van duidelijke normen en met behulp van een nieuw orgaan, de toezichtsraad. Als de begroting in evenwicht is, geldt slechts een lichte vorm van toezicht. Naarmate de begroting ernstiger uit het lood is, geldt een zwaarder toezichtregime, met als sluitstuk een regime dat vergelijkbaar is met de “artikel 12” status voor Nederlandse gemeenten. Eventueel noodzakelijke aanvullende middelen worden daarbij in beginsel gecompenseerd uit hoofdstuk IV van de Rijksbegroting.

De hoge overheidsschuld is een ernstig probleem. Oplossingen worden aangedragen voor geleidelijke herstructurering van de schuld van het Land en de eilandgebieden.

De werkgroep beveelt aan om de samenwerkingsmiddelen die Nederland ter beschikking stelt op termijn te beëindigen, op vergelijkbare wijze als enkele jaren geleden met Aruba is overeengekomen. Op het gebied van de Koninkrijkstaken zal wel financiële steun van Nederland blijven bestaan. Het Solidariteitsfonds wordt in zijn huidige vorm opgeheven en vervangen door directe begrotingssteun van Nederland aan de drie kleinere eilanden.

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

Aanbevolen wordt de gezamenlijke munt te handhaven en de Bank Nederlandse Antillen vorm te geven als samenwerkingsverband tussen de in de monetaire unie participerende eilanden.

Tenslotte wordt aanbevolen het fiscale beleid (wetgeving) bij elk land nieuwe stijl te laten. Vereenvoudiging van het belastingstelsel dient met kracht te worden voortgezet. In de uitvoering (heffing/invordering) wordt intensieve samenwerking om doelmatigheidsredenen aanbevolen.

Aanbevelingen Financiële Verhoudingen:

- 1. Door nieuwe financiële verhoudingen dienen de overheidsfinanciën in evenwicht te worden gebracht en daardoor wordt een financiële crisis vermeden. De begroting moet structureel in evenwicht zijn.*
- 2. De financiële en fiscale verhoudingen maken financiële onafhankelijkheid mogelijk voor de Landen.*
- 3. De planning- en controlcyclus wordt verbeterd. Het subsidiariteitsbeginsel geldt als uitgangspunt.*
- 4. Het Koninkrijk houdt financieel toezicht op de Landen en Koninkrijkseilanden op basis van een gezamenlijk geformuleerd toezichtskader, dat verschillende toezichtsfasen kent. Het toezicht wordt uitgevoerd door een nieuwe toezichtsraad. De Rijksministerraad kan besluiten tot een "artikel 12" status.*
- 5. Inrichting van een auditfunctie om zeker te stellen dat voldoende aan de volksvertegenwoordiging wordt gerapporteerd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestedingen.*
- 6. Het Solidariteitsfonds wordt in zijn huidige vorm opgeheven en vervangen door directe begrotingssteun van Nederland aan de kleine eilanden.*
- 7. Herstructurering van de schulden van het Land en de eilandgebieden. Nederland levert onder voorwaarden een bijdrage aan de herstructurering van de schuld door een combinatie van herfinanciering en kwijtschelding.*
- 8. Er komt een monetaire unie met een gemeenschappelijke centrale bank en munt.*
- 9. Het fiscale beleid blijft de verantwoordelijkheid van elk land afzonderlijk, met verregaande samenwerking in de uitvoering.*

Bestuurskracht

Bij de herverdeling van taken als gevolg van de opheffing van het Land, wordt rekening gehouden met de bestuurskracht van de eilanden. Normering van goed bestuur door het Koninkrijk is wenselijk, op basis van gezamenlijk voorbereide normstelling. Hier ligt ook een faciliterende rol voor de Koninkrijksdienst.

Invoering van een auditsysteem en een audit commissie is wenselijk. De audit commissie rapporteert aan zowel het betrokken bestuur als aan de Koninkrijksregering.

Aanbevelingen bestuurskracht:

- De verdeling van de Landstaken als gevolg van het opheffen van het Land moet aansluiten bij de bestuurskracht van de afzonderlijke eilanden.*
- Het begrip deugdelijk bestuur uit artikel 43 van het Statuut wordt genormeerd.*

- *Er komt een audit systeem en een audit commissie.*

Invoering

Invoering van de voorstellen uit het rapport heeft grote gevolgen voor alle betrokken bestuurslagen. Diverse zaken behoeven verdere uitwerking. Het rapport geeft in hoofdlijnen de richting aan. In eerste instantie en op zeer korte termijn dient nog in 2004 een politiek akkoord op hoofdlijnen te worden gesloten, met steun van de betrokken parlementen en eilandsraden. In het politiek akkoord wordt steun voor de analyse tot uitdrukking gebracht, wordt de richting van uitwerking aangegeven en wordt de organisatie in grote lijnen beschreven die de uitwerking ter hand neemt. Belangrijk is onder andere dat dit een gezamenlijke organisatie is van Nederland, het Land en de eilandgebieden.

Met behulp van voornoemde organisatie wordt de besluitvorming voorbereid voor een uiterlijk op 1 juli 2005 te houden Ronde Tafel Conferentie, die haar definitieve fiat moet geven aan de uitwerking van de hoofdlijnen, waaronder de opheffing van het Land en het opzetten van een meerjarige veranderingsorganisatie.

Het is aan de eilanden om te bepalen of zij de bevolking al dan niet nader willen raadplegen. De werkgroep vindt het belangrijk dat er voor een langere periode duidelijkheid komt over de staatkundige structuur. Dit is van groot belang voor de politieke en bestuurlijke stabiliteit en het investeringsklimaat.

Aanbevelingen implementatietraject:

- *De uitvoering van de aanbevelingen krijgt een hoge politiek-bestuurlijke prioriteit.*
- *De implementatie wordt gefaseerd aangepakt met vooraf bepaalde duidelijke deadlines.*
- *Vóór 15 december 2004 wordt een politiek akkoord op hoofdlijnen gesloten.*
- *Twee programma-directeuren ondersteunen zowel de Antilliaanse als de Nederlandse regering bij uitvoering en implementatie van dit advies.*
- *Technische commissies worden ingesteld voor nadere uitwerking van dit advies, onder regie van een stuurgroep.*
- *De Ronde Tafel Conferentie dient uiterlijk 1 juli 2005 succesvol te zijn afgesloten.*

1. Inleiding

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Nederland hebben op 5 maart 2004 een gezamenlijke werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen ingesteld.

Opdracht aan de werkgroep

In artikel 2 van het Instellingsprotocol van de werkgroep wordt de opdracht aan de werkgroep omschreven. De werkgroep:

- a. inventariseert en rapporteert over de door het Land en de eilandgebieden gewenste veranderingen op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen tussen het Land en de eilandgebieden, met inbegrip van de financiële en fiscale verhoudingen,
- b. adviseert over de herverdeling van bevoegdheden tussen het Land en de eilandgebieden die noodzakelijk is om de gewenste veranderingen, bedoeld onder a, door te kunnen voeren, en elk eilandsbestuur in staat te stellen het eilandgebied deugdelijk te besturen,
- c. adviseert over de wijze waarop bestaande organen van de eilandgebieden kunnen worden versterkt in geval deze organen, als gevolg van een herverdeling van bevoegdheden, meer bevoegdheden zouden krijgen,
- d. inventariseert en rapporteert over de taken, bevoegdheden en organen van het Land en de eilandgebieden, ten aanzien waarvan het wenselijk is de samenwerking binnen het Koninkrijk te intensiveren,
- e. adviseert over de wijze waarop de samenwerking, bedoeld onder d, kan worden vormgegeven.

Breed mandaat

De werkgroep heeft van haar opdrachtgevers, met steun van de eilandgebieden, een breed mandaat gekregen. Hierdoor is de werkgroep in staat gesteld om met aanbevelingen te komen op het terrein van de bestuurlijke en financiële verhoudingen van de Nederlandse Antillen, zonder dat vooraf door de opdrachtgevers mogelijke oplossingen zijn uitgesloten. In het protocol is als uitgangspunt opgenomen dat naar de maat van de eilandgebieden zoveel mogelijk bevoegdheden van het Land worden gedecentraliseerd naar de eilandgebieden. In bijlage 1 is het instellingsprotocol opgenomen, alsmede de brief van de Nederlandse minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (d.d. 6 januari 2004), waarin hij aangeeft dat ingrijpende hervormingen in de Antilliaanse staatkundige structuur uitdrukkelijk bespreekbaar zijn. Deze brief vormt daarmee een aanvulling op en een nadere uitleg van het instellingsprotocol.

Relatie met maatschappelijke vraagstukken

De werkgroep meent dat grondige herziening van de bestuurlijke en financiële verhoudingen nodig is om een effectiever antwoord te kunnen geven op maatschappelijke vraagstukken zoals armoedebestrijding, vergroting van veiligheid, duurzame economische ontwikkeling en beheersing van de openbare financiën.

Zowel de dubbele bestuurslaag, de tekortschietende bestuurskracht van de entiteiten als de soms moeizame verhoudingen in Koninkrijksverband zijn belangrijke obstakels die uit de weg geruimd moeten worden.

Het gevoel van urgentie is groot

De betrokken entiteiten voelen een sterke *sense of urgency*: zowel op sociaal, bestuurlijk en financieel gebied nemen de problemen steeds zorgwekkender vormen aan en er is grote behoefte aan structurele oplossingen om deze problemen zo snel mogelijk aan te pakken.

De werkgroep deelt deze *sense of urgency* volledig en is van mening dat het de hoogste tijd is om structurele en verregaande veranderingen door te voeren. Met dit advies wil de werkgroep hiervoor het startsein geven: de aanbevelingen uit dit eindadvies dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, deels nader te worden uitgewerkt en met voortvarendheid te worden geïmplementeerd.

Uitgaan van de realiteit

De werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen vindt het van het grootste belang om uit te gaan van de realiteit. Er is lering getrokken uit het niet tot uitvoering komen van eerdere adviezen. De werkgroep is uitgegaan van de wensen en knelpunten die op de eilanden worden gevoeld, zodat de eilandgebieden zich zullen herkennen in de voorgestelde oplossingen en de daaraan gekoppelde randvoorwaarden. Ten opzichte van eerdere werkgroepen is het mandaat van de Nederlandse en de Antilliaanse regering ook veel breder, de werkgroep kreeg de kans om “out of the box” te denken.

Het denken buiten de bestaande structuren is noodzakelijk, omdat de problemen van het Land en de eilandgebieden binnen de huidige bestuurlijke en financiële verhoudingen tot nu toe niet konden worden opgelost.

Uitgaan van de realiteit betekent ook dat de werkgroep de twee meest extreme staatkundige opties niet heeft uitgewerkt: volledige integratie in Nederland (gemeente, provincie dan wel openbaar lichaam) en de volledige onafhankelijkheid. De werkgroep heeft geconcludeerd dat voor deze uitersten op dit moment onvoldoende draagvlak bestaat. Er was dan ook geen aanleiding om een advies in deze richting uit te brengen.

Koninkrijk is deel van de oplossing

Ten tijde van de openbaarmaking van de interimrapportage van de werkgroep ging de meeste aandacht uit naar het afschaffen van de dubbele bestuurslaag. Dat uitgangspunt wordt in dit advies nader uitgewerkt. Die uitwerking zou volgens de werkgroep enerzijds tot een versterking van de autonomie van de eilanden moeten leiden en anderzijds tot een versterking van de rol van het Koninkrijk op fundamentele terreinen.

De eilandgebieden en de stakeholders hebben aangegeven dat een nieuwe visie op het Koninkrijk noodzakelijk is. Als gevolg van de schaal van de eilandgebieden kan de rechtstaat onder grote druk komen te staan en het Koninkrijk moet aan deze druk een tegenwicht bieden. Ook is van belang te onderkennen dat het Koninkrijk onderdeel is van de bestuurlijke

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

en financiële verhoudingen. Als het Land wordt afgeschaft, wordt het Koninkrijk immers de naasthogere bestuurslaag. Het Koninkrijk maakt dus deel uit van de oplossing.

De werkgroep is van mening dat de waarborgfunctie van het Koninkrijk in het belang is van de burgers. Autonomie is een groot goed, maar functionerend binnen het Koninkrijk mag het zich daar niet toe beperken. Als een (ei)land slechts zou streven naar maximale autonomie en een sterkere rol van het Koninkrijk c.q. meer samenwerking in Koninkrijksverband afwijst, zou dat volgens de werkgroep niet passen in de gedachte dat het behoren tot het Koninkrijk rechten en plichten met zich meebrengt. Deze rechten en plichten moeten door de Koninkrijkspartners gezamenlijk worden vastgesteld. De Koninkrijkspartners moeten elkaar ook kunnen aanspreken op naleving van deze “spelregels” en duidelijkheid scheppen over de gevolgen die aan niet-naleving worden verbonden.

Nieuwe visie Koninkrijk

Het is er de afgelopen 30 jaar niet van gekomen een heldere Koninkrijksvisie te ontwikkelen. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat Nederland in de jaren '70 en '80 sterk gericht was op onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen. In de jaren '90 is dit streven met het aantreden van minister Hirsch Ballin verlaten, maar hebben de Koninkrijksrelaties zich vooral gekenmerkt door incidenten waarbij emoties en legalisme het wonnen van zakelijkheid en wederzijds belang. Daarbij is het Statuut vaak gebruikt om te onderbouwen dat iets niet kan. Het wordt tijd deze periode van onproductief incidentalisme te vervangen door een productief *partnership* als onderdeel van een heldere visie op het Koninkrijk.

Het Koninkrijk is toe aan een nieuwe inhoud, waarin zowel de eilanden als Nederland zich beter kunnen herkennen. De werkgroep is van mening dat verbeterde samenwerking in Koninkrijksverband kansen biedt voor zowel de eilanden als Nederland. Om het draagvlak en de duurzaamheid van deze gewijzigde invulling van het Koninkrijk zo groot mogelijk te maken, pleit de werkgroep voor het hanteren van een zakelijke en open benadering. Het gaat erom juist daar samen te werken, waar sprake is van gezamenlijke belangen. Het Koninkrijk is een middel om te komen tot oplossingen voor gezamenlijk gevoelde problemen en is daarmee voor alle betrokkenen een belangrijke verworvenheid.

De werkgroep is van mening dat de eilandgebieden zoveel mogelijk de kans moeten krijgen sturing te geven aan hun eigen toekomst, waarbij gebruik wordt gemaakt van de voordelen die het Koninkrijk biedt. Het is duidelijk dat dit een belangrijke omschakeling in het denken vereist, zowel in Nederland als op de eilanden. Te meer omdat samenwerking op het terrein van de gezamenlijke belangen niet vrijblijvend kan zijn. Dit past niet binnen een eerlijke verhouding: samen deel uitmaken van het Koninkrijk vereist een bereidheid om heldere afspraken te maken en die ook na te komen. Dit kan worden bewerkstelligd door het Koninkrijk ook organisatorisch te versterken en ervoor te zorgen dat bij de besluitvorming door het Koninkrijk meer sprake is van pariteit.

Aanpak werkgroep

De werkgroep heeft een analyse van de bestuurlijke en financiële problemen op de Nederlandse Antillen uitgevoerd volgens het beginsel “van buiten naar binnen en van beneden naar boven”. Vooraf is niets uitgesloten, er is met een open blik gekeken en zowel op de Nederlandse Antillen als in Nederland op een openhartige manier met bestuurders en

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

stakeholders gesproken over de echte problemen en over mogelijke oplossingen. Naast een analyse van de problemen, is ook volop aandacht besteed aan de vele kansen die de eilandgebieden voor zichzelf zien. De werkgroep heeft zich vooral laten leiden door de vraag: wat is het meest in het belang van de bewoners van de eilanden.

De eilandsbesturen hebben met behulp van een door de werkgroep opgestelde vragenlijst (selfassessment) aangegeven wat de belangrijkste knelpunten en wensen zijn op vier gebieden: staatkundige verhoudingen, rechtshandhaving, bestuurskracht en financiële verhoudingen. De werkgroep heeft veel waardering voor de snelheid en volledigheid waarmee de vragenlijst is ingevuld. De selfassessments zullen zo spoedig mogelijk in een apart document met achtergrondmateriaal worden opgenomen. Daarnaast zijn door de werkgroep gesprekken gevoerd met deskundigen en er is gekeken naar de conclusies en resultaten van eerder ingestelde werkgroepen die betrekking hadden op de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen. Naast gesprekken met de eilandsbesturen en deskundigen is op ieder eiland gesproken met een zo breed mogelijke groep "stakeholders" (onder andere werkgevers- en werknemersorganisaties, wetenschap, sociale instellingen en financiële instellingen). De resultaten van deze inventarisatie zijn door de werkgroep geanalyseerd en verwerkt in dit eindadvies.

Implementatie

Dit advies komt op een historisch moment; vijftig jaar na de inwerkingtreding van het Statuut. Het is aan de Antilliaanse en de Nederlandse politiek om wederom een historische beslissing te nemen die van grote invloed kan zijn op het leven en welzijn van een groot aantal inwoners van het Koninkrijk. Het is vervolgens aan de mensen, waaronder de politici, om de mogelijkheden van de nieuwe situatie zo goed mogelijk te benutten: nu kan het, nu moet het!

De werkgroep vindt het belangrijk om nog in 2004 op hoofdlijnen tot een politiek akkoord te komen. Vervolgens zal door middel van een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen de nadere uitwerking zo spoedig mogelijk ter hand moeten worden genomen, uitmondend in een Ronde Tafel Conferentie (RTC) in 2005 waarbij beslissingen dienen te worden genomen over de veranderingen op het gebied van de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Hoewel op diverse terreinen nadere uitwerking dient plaats te vinden, is dit advies een samenhangend pakket aanbevelingen. "Selectief winkelen" bij de implementatie zou geen recht doen aan het advies en zal leiden tot vertraging en stagnatie. Dit is niet in het belang van het Koninkrijk, haar entiteiten en bewoners.

Tot slot

De aanbevelingen in dit rapport hebben als doel om enerzijds de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen in overeenstemming te brengen met de wensen van alle betrokkenen en anderzijds om de randvoorwaarden te creëren voor duurzame sociaal-economische ontwikkeling van de eilanden. Verandering van het Koninkrijk maakt daar deel van uit.

De brede samenstelling van de werkgroep mag niet onvermeld blijven. Naast een drietal Nederlandse leden heeft ieder eiland een lid afgevaardigd en het is veelzeggend dat de werkgroep erin is geslaagd om in korte tijd een unaniem advies tot stand te brengen. Het is nu aan de Antilliaanse en de Nederlandse politiek om het besluit te nemen om de door de

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

werkgroep voorgestelde richting in te slaan. Alles bij het oude laten is een onbegaanbaar pad. Structurele veranderingen vereisen een behoorlijke investering van alle betrokkenen, maar dit zal op de lange termijn een rendabele investering blijken te zijn!

Aruba is door de werkgroep gedurende het proces geïnformeerd. Veranderingen van het Koninkrijk raken Aruba immers ook. De werkgroep vindt het essentieel dat Aruba bij de implementatie van dit advies op een volwaardige manier wordt betrokken.

2. Analyse

2.1 Inleiding

De werkgroep heeft conform het instellingsbesluit de door het Land en de eilandgebieden gevoelde knelpunten en gewenste veranderingen op het gebied van de bestuurlijke en financiële verhoudingen geïnventariseerd. Deze inventarisatie vormt de basis voor de voorstellen die de werkgroep in dit advies doet om de geconstateerde problemen op bestuurlijk en financieel gebied aan te pakken.

De werkgroep heeft geprobeerd om zoveel mogelijk te leren van eerdere pogingen om het Antilliaanse staatsverband te herstructureren. Er is getracht om door middel van een bottom-up aanpak een zo groot mogelijk draagvlak te creëren, zowel op de eilanden als in Nederland. De opdrachtgevers hebben aangegeven de benadering van de werkgroep te steunen en tijdens het proces geen inhoudelijke sturing te willen geven. Tijdens de analyse is dus voornamelijk gebruik gemaakt van de input die de werkgroep heeft ontvangen van de eilandsbesturen, de stakeholders en deskundigen.

Lessen trekken uit het verleden

De werkgroep is zich ervan bewust, dat zij niet de eerste werkgroep in de geschiedenis is die over de bestuurlijke verhoudingen van de Nederlandse Antillen een advies uitbrengt en dat deze eerdere adviezen niet tot uitvoering zijn gekomen. Een overzicht van staatkundige discussies en de eerdere adviezen treft u aan als bijlage 2 bij het rapport. Veel adviezen gingen voorbij aan de werkelijke wensen en knelpunten en hadden daardoor onvoldoende draagvlak. Ook verzandden sommige eerdere adviezen in een te hoog detailniveau, waardoor het nooit kwam tot besluitvorming op hoofdlijnen. De werkgroep onderkent het grote belang van de implementatie en heeft dit onderwerp een aparte plaats gegeven in haar analyse en uitwerking.

In de volgende paragrafen wordt de analyse van de werkgroep toegelicht. Deze analyse vormt de basis voor de aanbevelingen die de werkgroep in dit eindrapport doet. De werkgroep heeft de door de eilandsbesturen, stakeholders en deskundigen geformuleerde knelpunten en wensen beoordeeld. Op basis van deze beoordeling zijn de uitgangspunten voor de nieuwe verhoudingen geformuleerd. Naast een aantal algemene uitgangspunten, zijn voor de gebieden staatkundige structuur, financiële verhoudingen, bestuurskracht en rechtsorde een aantal specifieke uitgangspunten geformuleerd.

2.2 Algemene bevindingen

Onvrede over het huidige staatsverband

Op alle eilandgebieden is er zowel bij het eilandsbestuur als bij de stakeholders ontevredenheid over het functioneren van het staatsverband van de Nederlandse Antillen. Het samenspel van de vele wederzijdse afhankelijkheden tussen de Landelijke en de eilandelijke politiek heeft vaak een verlamme uitwerking op de politieke besluitvorming. Daarnaast heerst het gevoel dat het huidige staatsverband niet past bij het insulaire karakter van de eilanden. Hiermee wordt bedoeld dat ieder eilandgebied primair gericht is op het behartigen van de eigen belangen en dat vaker sprake is van concurrerende belangen dan

van gezamenlijke belangen. Uiteraard spelen de grote geografische en culturele verschillen tussen de eilanden ook een grote rol. Dit maakt de basis voor het staatsverband van de Nederlandse Antillen inherent zwak.

Mede door het uittreden van Aruba is het staatsverband van de Nederlandse Antillen zwakker geworden. De eilandsbesturen en de stakeholders zijn in meerderheid voorstander van het afschaffen van de dubbele bestuurslaag, door middel van het opheffen van het Land Nederlandse Antillen.

Behoefte aan nieuwe invulling van het Koninkrijk

Naast onvrede over het staatsverband van de Nederlandse Antillen, is er bij de eilandgebieden sprake van een brede behoefte om een nieuwe invulling te geven aan het Koninkrijk. Alle eilandgebieden geven aan deel te willen blijven uitmaken van het Koninkrijk, ondanks de spanningen die de relatie tussen de Koninkrijksdelen vaak kenmerkt. De nadruk heeft in de afgelopen decennia sterk gelegen op het handhaven van de autonomie en niet op het versterken van de gemeenschappelijkheid. Uit de gesprekken met stakeholders komt naar voren, dat de bevolking van de eilanden de Koninkrijksband belangrijk vindt, niet in de laatste plaats vanwege het Nederlandse staatsburgerschap maar ook door de rechtszekerheid, veiligheid en stabiliteit die het Koninkrijk biedt. In de situatie dat het Land verdwijnt en de eilandelijke autonomie toeneemt zal het Koninkrijk meer inhoud moeten krijgen. Enerzijds in organisatorisch opzicht, maar anderzijds zeker ook ten aanzien van de gezamenlijkheid van de besluitvorming. Om de gemeenschappelijke waarden zo goed mogelijk te waarborgen, zal een aantal bevoegdheden bij het Koninkrijk moeten worden ondergebracht. Hierbij gaat het met name om het waarborgen van de democratische rechtstaat, de mensenrechten, goed bestuur en deugdelijke overheidsfinanciën.

Bestuurskracht is onvoldoende

Goed bestuur is een belangrijke voorwaarde voor duurzame economische en sociale ontwikkeling. De stakeholders op de eilandgebieden hebben duidelijk gemaakt, dat de bestuurskracht van de eilandgebieden sterk zal moeten worden verbeterd om veranderingen in de staatkundige structuur (en bijbehorende decentralisatie van taken en bevoegdheden) en de financiële verhoudingen (en het financiële beheer) verantwoord te laten plaatsvinden. Het gaat daarbij niet alleen om bestuurskracht in de zin van bestuurlijke capaciteit (kwaliteit, mensen en middelen), maar ook om de naleving van basisprocessen van het bestuur (zoals de planning- en controlcyclus). Versterking van de financiële discipline is essentieel om de eilandgebieden effectief te kunnen besturen.

2.2.1 Algemene Uitgangspunten

- De eilanden blijven deel uitmaken van het Koninkrijk en het Nederlanderschap blijft gehandhaafd.
- De dubbele bestuurslaag verdwijnt; nader te bepalen instellingen blijven gehandhaafd c.q. worden opgezet in nieuwe samenwerkingsverbanden.
- Er is maatwerk per Land/eiland gewenst in de bestuurlijke en financiële verhoudingen (onderling, met Nederland en in Koninkrijksverband). De verschillen in omvang en bestuurlijke draagkracht maken dit noodzakelijk.
- Alle bestaande Koninkrijkstaken blijven gehandhaafd. Een grondige heroriëntatie is nodig op de rol en structuur van het Koninkrijk. De positieve kanten van het

Koninkrijk, zowel bestuurlijk als maatschappelijk, moeten worden versterkt. Nederland en het Koninkrijk moeten sterker van elkaar worden onderscheiden, om een zakelijke verhouding tussen de Koninkrijkspartners te bewerkstelligen.

- De nieuw te ontwikkelen bestuurlijke en financiële verhoudingen moeten garanties bieden voor goed bestuur, goed financieel bestuur, onafhankelijke rechtspraak, naleving van mensenrechten, nakoming internationale verplichtingen, eenvormige basiswetgeving op alle eilanden, een adequate handhaving en toezicht. Het Koninkrijk ontwikkelt standaards voor goed bestuur.
- Veranderingen in de structuur dienen gepaard te gaan met ingrijpende verbeteringen in de bestuurskracht (mensen/middelen) en in basis processen van het bestuur, zoals de begroting en rekening. Uiteindelijk zijn het de mensen die het moeten doen.
- Nieuwe verhoudingen moeten “wervend” zijn. Men moet nieuwe en positieve kansen zien. Dit betekent dat de nieuwe verhoudingen in nauw overleg met de eilanden moeten worden uitgewerkt.
- Onder het oplossen van de bestaande problemen wordt niet alleen verstaan de problemen in het Caribische deel van het Koninkrijk: ook de problemen die in Nederland worden veroorzaakt door de migratie vanuit de Nederlandse Antillen moeten in goede samenwerking tussen de Koninkrijkspartners worden aangepakt. Er moet sprake zijn van een “win-win” – situatie voor alle entiteiten in het Koninkrijk.

2.3 Analyse Staatkundige structuur

2.3.1 Knelpunten op staatkundig gebied

Dubbele bestuurslaag werkt verlamdend

Het kiesstelsel kent grote manco's. Het machtsevenwicht lijkt sinds het uitreden van Aruba uit het Antilliaanse staatsverband te zijn verstoord. Er zijn geen landelijke partijen, maar wel een landelijk beleid en een Landsregering. De Landsregering bestaat uit eilandelijke partijen; dit leidt tot een tendens onder bestuurders en volksvertegenwoordigers om de nadruk te leggen op het behartigen van de belangen van hun eigen eilandgebied. Het feit dat verkiezingen op Lands- en eilandsniveau niet gelijktijdig worden gehouden leidt tot een voortdurende bestuurlijke verlamming omdat er altijd weer snel verkiezingen aan komen. De huidige staatkundige structuur zorgt door dit mechanisme voor een vermindering van de bestuurskracht. Daarnaast biedt de dubbele bestuurslaag volop gelegenheid voor het wegspelen van verantwoordelijkheden en het frustreren van besluitvormingsprocessen. De bestuurders van de eilandgebieden voelen de dubbele bestuurslaag als een grote belemmering voor het bereiken van hun doelstellingen. Het politiek-maatschappelijke draagvlak voor het Land is minimaal.

Kritiek op de centrale overheid

Naast de staatkundige structuur en het politieke systeem, staat ook het functioneren van de centrale overheid ter discussie. De eilandgebieden hebben veel klachten over bijvoorbeeld vertragingen in wetgevingstrajecten. Ook op de uitvoering van andere Landstaken is veel kritiek. Als voorbeeld kan het financiële toezicht dienen: het Land wordt geacht toezicht te houden op de financiën van de eilandgebieden, maar verkeert zelf in een permanente

financiële crisis en komt daardoor onvoldoende toe aan de uitvoering van deze taak. De dubbele bestuurslaag wordt ook gezien als kostenverhogend en bureaucratiebevorderend.

Het insulaire karakter van de eilanden brengt met zich mee dat de belangen van de eilandgebieden vaak tegengesteld zijn (de eilanden zijn in een groot aantal gevallen concurrenten van elkaar). Het is daarom voor de Landsregering moeilijk om op tal van beleidsterreinen tot een samenhangend gezamenlijk beleid te komen. De eilanden zien de belangen van hun eilandgebied onvoldoende terugkomen in het door het Land geformuleerde beleid.

Zowel eilandsbesturen als stakeholders wijzen op het voorbeeld van Aruba: er worden positieve krachten losgemaakt als de politieke agenda gericht kan zijn op de belangen van het eigen eiland. Aruba heeft zich sinds 1986 economisch zeer sterk ontwikkeld (zowel de bevolking en het inkomen per hoofd is verdubbeld). Sinds de status aparte kenmerkt het Arubaanse economisch beleid zich door een heldere focus op het toerisme en het liberaliseren van de economie. Dit slagvaardige beleid lijkt voort te komen uit een versterkt verantwoordelijkheidsgevoel bij politici voor het gevoerde beleid op hun eiland.

2.3.2 Wensen op staatkundig gebied

Geen draagvlak voor Antilliaanse staatsverband

Aan de eilandsbesturen is in het kader van het selfassessment gevraagd naar de gewenste oplossing voor de geconstateerde staatkundige problemen. De eilandsbesturen van Saba en Bonaire streven een versterking van de band met Nederland na. Saba grijpt terug op de in 1993 opgestelde voorstellen over de status van Koninkrijkseiland. Bonaire wil een nader uit te werken directe relatie met Nederland. Sint Eustatius is in beginsel voor een voortzetting van het bestaande Antilliaans staatsverband, maar zal – indien de overige eilandgebieden dit staatsverband willen verlaten – een soortgelijke status als Saba nastreven. Curaçao¹ en Sint Maarten² kiezen onomwonden voor de status van Land binnen het Koninkrijk. Zij willen zoveel mogelijk taken en bevoegdheden van het Land zelf gaan uitvoeren, terwijl de kleinere eilanden (Saba en Bonaire) er de voorkeur aan geven om Landstaken in samenwerking met Nederland uit te voeren.

Curaçao is bereid om bepaalde bevoegdheden van het Land bij het Koninkrijk onder te brengen, waar dat voor de behartiging van de Curaçaosche belangen doelmatig en doeltreffend wordt geacht. Verschuiving van bevoegdheden naar het Koninkrijk moet toegevoegde waarde hebben. Ook Sint Maarten geeft aan dat de bereidheid bestaat om bevoegdheden bij het Koninkrijk onder te brengen.

De bestaande Koninkrijksaangelegenheden zijn onomstreden. Wel pleit Curaçao voor meer bevoegdheden op het terrein van de buitenlandse economische betrekkingen en Saba pleit voor de mogelijkheid om zich aan te sluiten bij regionale organisaties zoals de Organisation of Eastern Caribbean States (OECS).

¹ Gebaseerd op een motie van de Eilandsraad d.d. 26 september 2002. Naar alle waarschijnlijkheid zal in april 2005 op Curaçao een referendum over de staatkundige toekomst worden gehouden.

² Het referendum op Sint Maarten vond plaats op 23 juni 2000.

Eilanden willen wel functioneel blijven samenwerken

Indien het Land Nederlandse Antillen zou worden opgeheven, zijn de eilandgebieden van plan om door middel van functionele samenwerking (in plaats van institutioneel) te gaan samenwerken op tal van terreinen. Genoemd zijn: monetair beleid, pensioenstelsel en sociale verzekeringen. De Bovenwindse eilanden zien onder andere mogelijkheden op het terrein van rechtshandhaving, onderwijs, gezondheidszorg en streven naar het oprichten van een economische unie. De functionele samenwerking kan bijvoorbeeld door middel van het gezamenlijk inhuren van een uitvoeringsorganisatie worden vormgegeven.

Ook in Koninkrijksverband de samenwerking intensiveren

Rechtszekerheid, veiligheid en stabiliteit zijn kernbegrippen die voor de eilandsbesturen en de stakeholders van groot belang zijn om deel te willen blijven uitmaken van het Koninkrijk. Daarnaast zijn uiteraard de nationaliteit en de historische banden van belang. De eilandsbesturen geven aan op vele terreinen de samenwerking binnen het Koninkrijk te willen intensiveren. Genoemd worden vooral rechtshandhaving, onderwijs, gezondheidszorg, algemene rekenkamer, financieel-economisch beleid en sociale verzekeringen en pensioenen. De eilanden zijn naast een intensivering van de samenwerking ook bereid om bepaalde taken en bevoegdheden naar het niveau van het Koninkrijk te brengen. Dit vindt weerklank bij een groot deel van de stakeholders. De stakeholders hechten over het algemeen sterk aan de waarborgen die het Koninkrijk geeft ten aanzien van goed bestuur en de rechtszekerheid en geven ook aan dat de waarborgfunctie onvoldoende tot zijn recht gekomen is in de afgelopen decennia. Het Koninkrijk wordt door veel stakeholders als te passief beschouwd.

2.3.3 Beoordeling staatkundige structuur

De meest in het oog springende bevinding is dat het politiek-maatschappelijke draagvlak voor het Land Nederlandse Antillen op de eilanden zeer gering is. In feite is alleen op Sint Eustatius nog de wens om het Land te herstructureren. Voor de andere eilandgebieden is herstructurering van het Land een gepasseerd station. Ook voor een licht federatief model bestaat geen steun. De werkgroep stelt zich op het standpunt dat een bruikbaar advies uitgaat van de realiteit. De realiteit is dat de eilanden die nu deel uitmaken van de Nederlandse Antillen, af willen van het gezamenlijke staatkundige verband.

Alle pogingen om het Land te herstructureren zijn niet gelukt. Vanaf het begin van de jaren negentig is nauwelijks een onderwerp te bedenken dat zo intensief en vruchteloos in en tussen de landen van het Koninkrijk is besproken als het onderwerp van de staatkundige structuur. Analyse van alle voorgaande pogingen tot herstructurering van de Nederlandse Antillen leidt tot de conclusie dat het sterk insulaire karakter van de Nederlandse Antillen nimmer voldoende is onderkend. Dat karakter vormt een enorme drempel voor de politieke en bestuurlijke legitimering van het Land van de Nederlandse Antillen. Het is ook van grote invloed op de identiteit van de Antilliaanse rijksgenoten en de organisatie van het economische en politieke leven. Dat is opgebouwd vanuit de eilanden, niet vanuit het Land.

Alle eilanden kozen in referenda in 1993 en 1994 voor het behoud van de Antillen van Vijf. Sint Maarten heeft zich vervolgens in 2000 als eerste eiland na het uittreden van Aruba uitgesproken voor een status als Land binnen het Koninkrijk. De bevolking van Bonaire heeft

zich tijdens een op 10 september 2004 gehouden referendum uitgesproken voor een directe band met Nederland. Referenda op de andere eilanden zijn in voorbereiding en volgen later dit jaar en in 2005.

Conclusie: afschaffen dubbele bestuurslaag

In theorie zou gekozen kunnen worden voor een herstructurering van het Land door middel van het versterken van de centrale overheid, maar er is niemand die deze optie bepleit. Ook zou de invoering van een licht federatief model in theorie een oplossingsrichting kunnen zijn. Omdat dit niet aansluit bij de geconstateerde wensen en knelpunten op staatkundig gebied, zal dit een halfslachtige en niet effectieve oplossing blijken te zijn. Ook vanwege het minimale draagvlak voor een dergelijk model, acht de werkgroep pogingen tot het invoeren van een licht federatief model bij voorbaat zinloos.

Tot slot zou kunnen worden doorgedaan met het repareren van onderdelen van de staatkundige structuur, gericht op het beheersbaar maken van de meest acute problemen ("pappen en nathouden"). De werkgroep is van mening dat deze vorm van symptoombestrijding geen recht doet aan de noodzaak om de problemen op de eilanden structureel aan te pakken.

Het Antilliaanse staatsverband sluit niet aan bij het insulaire karakter van de eilandgebieden en de dubbele bestuurslaag vormt een beletsel voor de eilanden om zich gunstig te ontwikkelen. Daarom concludeert de werkgroep dat de dubbele bestuurslaag moet worden afgeschaft en dat taken en bevoegdheden van het Land zoveel mogelijk moeten worden gedecentraliseerd naar de eilanden en dat een aantal fundamentele taken en bevoegdheden bij het Koninkrijk zou moeten worden ondergebracht. Een aantal bovineilandelijke taken zal door de eilanden gezamenlijk moeten worden aangepakt en uitgevoerd. Het spreekt voor zich dat de opheffing van het Land Nederlandse Antillen personele consequenties met zich mee zal brengen. De werkgroep wil benadrukken, dat hier in de overgangsfase op een zorgvuldige manier mee moet worden omgegaan, onder andere door middel van het opstellen en uitvoeren van een sociaal plan.

Heldere randvoorwaarden voor staatkundige veranderingen

Het is in het belang van alle betrokkenen dat de staatkundige veranderingen op een verantwoorde manier plaatsvinden. Er zullen vanuit het Koninkrijk heldere randvoorwaarden moeten worden vastgesteld, die ervoor moeten zorgen dat de bevolking van de eilandgebieden voldoende zekerheid heeft over het waarborgen van de rechtstaat, de mensenrechten, deugdelijk bestuur (waaronder de overheidsfinanciën) en het nakomen van internationale verplichtingen. Deze randvoorwaarden zijn niet alleen van belang om de opheffing van het Land mogelijk te maken, maar ook om de bestaande problemen structureel aan te pakken.

2.3.4 Uitgangspunten staatkundige structuur

- De dubbele bestuurslaag wordt afgeschaft. Op basis van subsidiariteit taken en worden bevoegdheden gedecentraliseerd naar de eilanden, dan wel ondergebracht bij het Koninkrijk.
- Er moet ruimte zijn voor flexibiliteit /diversiteit in de relatie van de eilanden met Nederland.

- Alle bestaande Koninkrijkstaken en –bevoegdheden worden in ieder geval gehandhaafd.
- De normen binnen het Koninkrijk moeten worden geconcretiseerd, c.q. de waarborgfunctie van het Koninkrijk moet positief en proactief worden ingevuld.
- Er is adequaat toezicht nodig dat onder de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk valt.
- Het is nodig de bevoegdheidsverdeling zo helder mogelijk te maken voor alle betrokkenen: taakstelling, uitvoering, toezicht en handhaving.
- De nieuwe structuur moet resulteren in lagere kosten dan de huidige structuur met de dubbele bestuurslaag.

2.4 Analyse Rechtsorde

Onder rechtsorde wordt verstaan zowel de rechtshandhaving (Rechterlijke Macht, Openbaar Ministerie, Politie, Gevangeniswezen, etc.) als de wet- en regelgeving.

2.4.1 Knelpunten rechtsorde

Schaalgrootte eilanden vergroot kwetsbaarheid

De beperkte schaal van de eilanden biedt kansen (korte communicatielijnen, overzichtelijkheid) maar er zijn ook bedreigingen. Globalisering en internationalisering gaan niet aan de Nederlandse Antillen voorbij. De beperkte schaalgrootte van de eilanden verhoogt de kwetsbaarheid voor (vaak drugsgerelateerde-) grensoverschrijdende criminaliteit en internationaal terrorisme.

De schaal van de eilanden brengt ook andere risico's met zich mee. De rechtstaat kan door de beperkte schaal onder grote druk komen te staan. Daarom vraagt het waarborgen van de rechtstaat extra aandacht. Dit is in de huidige situatie al zo en dit zal in versterkte mate het geval zijn als het Land de Nederlandse Antillen wordt opgeheven. De rechtshandhaving moet zodanig worden georganiseerd dat er aan deze druk voldoende tegenwicht geboden kan worden.

Gebrek aan middelen en capaciteit

In de rechtshandavingsketen is sprake van een tekort aan middelen en capaciteit. Dit speelt niet alleen een rol bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en internationaal terrorisme. Verschillende eilanden geven ook aan dat het voor de oplossing van de "lokale criminaliteit" ontbreekt aan voldoende mensen en middelen. De noodzakelijke formatie van de politie is bijvoorbeeld sterk onderbezet en ook bij de immigratie- en vreemdelingendienst is het gebrek aan mensen en middelen nijpend. Dit is tot uitdrukking gekomen in het stakeholdersonderzoek: de stakeholders vragen om meer aandacht voor zowel criminaliteitsbestrijding als het voorkomen van illegale immigratie. Deze onderwerpen baren de bevolking van de Nederlandse Antillen grote zorgen.

Uit gesprekken met stakeholders is tevens gebleken dat niet alleen bestuurlijke maar ook strafrechtelijke handhaving van wet- en regelgeving in algemene zin, als onvoldoende consistent en onvoldoende intensief wordt ervaren.

2.4.2 Wensen rechtsorde

Onafhankelijke rechtshandhaving staat niet ter discussie

Alle eilandgebieden achten onafhankelijke rechtshandhaving, met de Hoge Raad als hoogste rechter in het Koninkrijk, essentieel. Het is ook een belangrijke zekerheid voor investeerders. Veel stakeholders zijn van mening dat de rechtshandhaving geheel of gedeeltelijk een Koninkrijksaangelegenheid zou moeten worden.

De staande magistratuur moet eveneens onafhankelijk opereren, waarbij uiteraard voldoende rekening wordt gehouden met de lokale prioriteiten. Het eilandsbestuur van Curaçao heeft een voorkeur voor een eigen Procureur-generaal en Openbaar Ministerie. Sint Maarten vindt het vooral van belang dat het Openbaar Ministerie meer rekening houdt met de lokale prioriteiten dan nu het geval is.

Concordantie wetgeving is noodzakelijk

De eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten achten zich in staat om de vereiste wetgevingstaken uit te voeren. De kleinere eilandgebieden zullen op wetgevingsgebied gaan samenwerken binnen het Koninkrijk.

De functie van de Hoge Raad als hoogste rechtsprekende orgaan in het Koninkrijk wordt bemoeilijkt door het langzamerhand uiteengroeien van wetgeving van de drie Landen. Bevorderen van eenheid van wetgeving verdient hierom grote aandacht. Als dat niet gebeurt kan de Hoge Raad op termijn niet meer zijn functie van hoogst rechtsprekend orgaan "waarmaken". Dit brengt de rechtszekerheid in gevaar die door de eilandgebieden juist zo belangrijk wordt gevonden.

2.4.3 Beoordeling rechtsorde

De samenleving op de eilanden en het Koninkrijk als geheel hebben groot belang bij institutionele stabiliteit. Om de doelmatigheid en onafhankelijkheid van de rechtsorde op termijn duurzaam te verzekeren, is het wenselijk onderdelen van de rechtshandhaving op zorgvuldige wijze sterker in koninkrijksverband te organiseren. Hierbij gaat het vooral om de zittende magistratuur en een deel van de staande magistratuur. Ook zijn maatregelen wenselijk om eenheid van wetgeving te bevorderen, om te waarborgen dat de rechtseenheid geborgd blijft.

Er is veel aandacht nodig voor de sociale oorzaken van criminaliteit; de toegenomen armoede en het achterblijvende onderwijs dienen voortvarend te worden aangepakt. Om de groeiende criminaliteitsproblemen het hoofd te bieden en veiligheid voor de bevolking te verzekeren is een versterking van de kwantiteit en kwaliteit van alle schakels van de rechtshandhaving nodig. Beide invalshoeken vragen om een gerichte, meerjarige aanpak, die steunt op praktische samenwerking met de partners in het Koninkrijk.

2.4.4 Uitgangspunten rechtsorde

- De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie moet worden gewaarborgd.
- Versterking van de gehele rechtshandhavingketen is nodig.

- Het Koninkrijk krijgt nieuwe verantwoordelijkheden op het gebied van de rechtspraak en vervolging.
- Concordantie wetgeving binnen het Koninkrijk is een essentiële voorwaarde voor het instandhouden van de rechtsorde.
- Er is adequaat toezicht nodig dat onder de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk valt.

2.5 Analyse Bestuurskracht

2.5.1 Knelpunten bestuurskracht

Bestuurskracht laat te wensen over

De ambities³ van de eilandgebieden lijken in de praktijk moeilijk haalbaar als gevolg van een gebrek aan middelen en mensen. De begrotingen vertonen structurele tekorten en de plannen van de eilandsbesturen kunnen dus vaak niet worden gerealiseerd omdat het ontbreekt aan middelen. De consumptieve uitgaven maken een groot deel uit van de begroting, waardoor er nauwelijks middelen beschikbaar zijn voor overheidsinvesteringen.

Diverse eilandgebieden geven aan over onvoldoende bestuurskracht te beschikken om de bestaande – en uiteraard nieuwe- taken en bevoegdheden adequaat uit te voeren. Een belangrijke reden voor het gebrek aan bestuurskracht is uiteraard de schaal van de eilanden. In het bijzonder voor de kleinere eilandgebieden geldt dat de breedte van het scala aan taken en bevoegdheden groot is in relatie tot de bevolkingsomvang en het bestuurlijke apparaat. De meeste eilandgebieden hebben problemen met het aantrekken en behouden van gekwalificeerd personeel.

Burgers hebben kritiek op bestuurders en overheid

De kleinschaligheid vergroot ook de kwetsbaarheid van het bestuurlijke apparaat voor beïnvloeding van buitenaf en lijkt de bereidheid tot het nemen van noodzakelijke maar impopulaire maatregelen te verminderen. De eilandgebieden geven in sommige gevallen in hun selfassessment ook aan dat belangenverstremming bij bestuurders een probleem is en dat de bestuurders niet altijd competent zijn. Net als in Nederland staat het belang van *good governance* hoog op de agenda.

De stakeholders benadrukken dat belangenverstremming moet worden voorkomen en dat de kwaliteit van het bestuur moet worden bevorderd. In de perceptie van de meerderheid van de stakeholders op de eilanden is de bestuurskracht van de eilandsbesturen onvoldoende en wordt de agenda teveel bepaald door bestuurdersbelangen. Hierdoor is het vertrouwen in de bestuurders laag en bestaat ook vanuit deze invalshoek de noodzaak om de bestuurskracht te vergroten.

³ De beleidsmatige ambities van de eilandbesturen zijn zonder uitzondering hoog en vertonen veel overeenkomsten:

- een duurzame en evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling, financiële en culturele ontwikkeling;
- adequaat onderwijs en een toereikend systeem van volksgezondheid;
- verbetering van de interne veiligheid en het creëren van waarborgen om dreiging van buitenaf tot een minimum te beperken;
- de weerbaarheid van de jeugd versterken;
- duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen bevorderen.

2.5.2 Wensen bestuurskracht

De eilandgebieden geven in de selfassessments aan bereid te zijn om op basis van vrijwilligheid bepaalde taken gezamenlijk uit te voeren, zoals nu bijvoorbeeld het geval is ten aanzien van het Kadaster op de Bovenwinden. In andere gevallen bestaat er de bereidheid om in Koninkrijksverband samen te werken. Bij het vormgeven van dergelijke samenwerkingsverbanden zal uiteraard moeten worden nagegaan of de haalbaarheid en uitvoerbaarheid voldoende gewaarborgd is.

De stakeholders pleiten voor een versterking van de *checks and balances*. Er wordt aandacht gevraagd voor het gebrek aan dualisering op het niveau van het eilandsbestuur. Er zou een duidelijke functiescheiding moeten zijn tussen het eilandsbestuur en de volksvertegenwoordiging. Nu is dit niet het geval: de gedeputeerden zijn ook lid van de eilandsraad. Een ander punt van kritiek dat door de stakeholders naar voren wordt gebracht, is het gebrek aan consistente beleidsuitvoering en het tekort aan toezicht en handhaving van wet- en regelgeving. De betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van de overheid kan dus beter.

De formele inspraakmogelijkheden voor burgers bij de totstandkoming van beleid zijn beperkt, hoewel de animo groot lijkt te zijn.

2.5.3 Beoordeling bestuurskracht

Effectief en integer bestuur van de eilanden is een voorwaarde om te geraken tot de oplossing van de grote maatschappelijke knelpunten van dit moment. Drugs, criminaliteit, gebrek aan integriteit, toegenomen armoede en onveiligheid zijn problemen die daadkrachtig moeten worden aangepakt. De ambities van de eilandsbesturen zijn op deze terreinen groot, maar lijken met de huidige bestuurskracht niet te kunnen worden gerealiseerd. Kiezen voor effectiviteit en versterking van het bestuurlijke vermogen van de eilandgebieden betekent ook op het juiste moment kiezen voor een vorm van gezamenlijke uitvoering (intereilandelijk of in het Koninkrijk).

Het gebrek aan bestuurlijk vermogen wordt door de stakeholders sterk benadrukt en hiervoor moeten dus oplossingen komen. Er worden al diverse initiatieven ontplooid op het gebied van de integriteit, bijvoorbeeld in het kader van het samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling. Deze al bestaande activiteiten dienen te worden ondersteund en geïntensiveerd.

De beleidsmatige ambities van de eilandsbesturen zijn zonder uitzondering hoog. Steeds terugkerende elementen zijn: een evenwichtiger sociale, economische, financiële en culturele ontwikkeling, adequaat onderwijs en een toereikend systeem van volksgezondheid, verbetering van de interne veiligheid en het scheppen van waarborgen, dreiging van buitenaf tot een minimum beperken, weerbaarheid van de jeugd versterken en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen bevorderen.

De nieuwe bestuurlijke en financiële arrangementen moeten ruimte bieden om in te kunnen spelen op de kansen die de eilanden hebben om zich te ontwikkelen, zoals op het gebied van toerisme en financiële dienstverlening. Het voorzieningenniveau is primair de

verantwoordelijkheid van ieder eiland, maar de kleine eilanden hebben aanvullende financiële steun nodig om basisvoorzieningen te kunnen handhaven.

Ambitieniveau en bestuurlijke realiteiten lijken vaak niet met elkaar in overeenstemming te zijn. Diverse eilanden geven nu al aan onvoldoende bestuurskracht te hebben om de aan hen opgedragen taken goed en geloofwaardig uit te voeren. Extra taken betekent dus nog meer aandacht voor de uitvoering. Structuurveranderingen op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen moeten hand in hand gaan met een verandering van de bestuurscultuur om de bestuurskracht zo effectief mogelijk te kunnen verhogen. Hoe hoger de kwaliteit van het bestuur, des te meer mensen zich als burger, bestuurder of ambtenaar willen inzetten voor de publieke zaak.

2.5.4 Uitgangspunten bestuurskracht

- Taken en bevoegdheden kunnen alleen worden toebedeeld in relatie tot de beschikbaarheid van middelen en mensen.
- De bestuurlijke organisatie moet adequaat zijn ingericht, hieronder valt ook de versterking van de dualisering tussen de uitvoerende en wetgevende macht.
- Er worden kwaliteitseisen gesteld als voorwaarde voor de decentralisatie van taken.
- Actieve openheid en openbaarheid (inclusief ombudsfunctie) moet worden bevorderd.
- Er is adequaat toezicht nodig dat onder de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk valt.
- Integriteit is een essentieel onderdeel van bestuurskracht.

2.6 Analyse Financiële verhoudingen

2.6.1 Knelpunten op financieel gebied

Een groot aantal van de problemen waar de eilandsbesturen mee kampen heeft een oorsprong in de structurele problemen op het terrein van de overheidsfinanciën. Tegenover de hoge ambitieniveaus van de eilandsbesturen staan vaak onvoldoende beschikbare financiële middelen.

Financieel beheer functioneert onvoldoende

Er is sprake van structureel niet-sluitende begrotingen en achterstanden bij de financiële verantwoording. De begroting wordt vaak niet tijdig goedgekeurd. De jaarrekening loopt soms jaren achter⁴. Hoewel er bij een aantal eilandgebieden in de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt, functioneert de planning- en controlcyclus nog niet adequaat. Vaak zijn de regels en voorschriften er wel, maar worden deze niet nageleefd.

Hoewel de financiële problemen steeds groter lijken te worden, is er onvoldoende inzicht in de problematiek door het gebrek aan verantwoording. Dit wordt vooral veroorzaakt door de achterstanden in de jaarrekeningen. Het is daarom moeilijk voor de volksvertegenwoordiging en de burgers om inzicht te krijgen in de financiële gevolgen van het gevoerde beleid. Een door de eilandsbesturen veel genoemde oorzaak van de achterstanden bij de verantwoording is het gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel.

⁴ Een goedkeurende accountantsverklaring is volgens de huidige comptabiliteitswetgeving wettelijk niet vereist.

Schuldenlast is een ernstig probleem

Veel eilandgebieden stellen dat de bestaande schuldenlast vrijwel onhoudbaar is geworden. De snel stijgende schuld van het Land vormt uiteraard ook een bedreiging voor de financiële stabiliteit van de eilandgebieden. De chronische financiële problemen hebben onder meer tot gevolg dat het stelsel van sociale voorzieningen onder druk staat: premies worden niet volledig afgedragen en als gevolg van de vergrijzing zal de druk op deze voorzieningen steeds verder toenemen. De pensioenfondsen hebben een groot gedeelte van de premies belegd in Antilliaanse overheidsobligaties. Indien de overheid niet meer aan haar financiële verplichtingen zou kunnen voldoen, zou dit het pensioenstelsel dus ook onder druk zetten.

De huidige financiële en fiscale verhoudingen tussen het Land en de eilandgebieden zijn volgens de eilandgebieden niet ingericht om een zo groot mogelijke mate van financiële onafhankelijkheid te bevorderen. De eilandgebieden geven aan dat een aanzienlijk deel van de belastingen en heffingen aan het Land moet worden afgedragen en hiervoor krijgen de eilandgebieden naar eigen zeggen van het Land te weinig dienstverlening en investeringen terug. Ook hier doet zich het insulaire karakter van de eilandgebieden gelden: “all taxes are local”.

De eilanden willen graag meer invloed op het proces van heffing en inning van de belastingen. Er is sprake van grote achterstanden en de eilandgebieden betreuren het dat het decentralisatie- en integratieproces van de Landelijke en eilandelijke belastingdiensten tot stilstand lijkt te zijn gekomen. De dubbele bestuurslaag leidt ook tot problemen in wet- en regelgeving. In de selfassessments wordt bijvoorbeeld gewezen op discrepanties tussen de fiscale regelgeving van het Land en de eilandgebieden.

Uitgezonderd Curaçao beschikken de eilandgebieden niet over een leningsbevoegdheid⁵, zodat het veel moeite kost om investeringen te financieren.

2.6.2 Wensen financiële verhoudingen

De eilandgebieden leggen sterk de nadruk op de noodzaak om de schulden te herstructureren. In dat kader moeten onder meer de onderlinge schulden worden geconsolideerd, zoals reeds door de Commissie-Havermans is geadviseerd. Door de eilandgebieden wordt benadrukt dat bij de verdeling van de schuld van het Land over de eilanden eerst goed moet worden vastgesteld welke gedeelten van de schuld specifiek voor bepaalde eilandgebieden is aangegaan.

De eilandgebieden zijn unaniem in de wens om de heffing en inning van belastingen te integreren en te decentraliseren naar de eilandgebieden. De eilandgebieden willen de mogelijkheid om het belastingstelsel te flexibiliseren. Het decentraliseren van deze bevoegdheden neemt overigens niet weg dat er op belastinggebied niet zou kunnen worden samengewerkt. In de selfassessments wordt door de eilandgebieden gewezen op de mogelijkheid van het gezamenlijk inhuren van een uitvoeringsorganisatie of het opzetten van een zelfstandig bestuursorgaan. De stakeholders vinden het vooral van belang dat de belastingheffing en –inning op een transparante en uniforme manier plaatsvindt.

⁵ Er bestaat een wetsvoorstel voor een leningsbevoegdheid voor Sint Maarten, maar dit voorstel is nog niet door de Staten aangenomen.

Ook op andere financiële gebieden is volgens de eilandgebieden samenwerking mogelijk, bijvoorbeeld op het gebied van pensioenen, sociale verzekeringen, monetair beleid en de centrale bank.

Het streven van alle eilandgebieden is om zoveel mogelijk financieel onafhankelijk te worden, maar naarmate de schaal van de eilanden kleiner is, zal dit moeilijker te realiseren zijn als gevolg van de schaalnadelen. De kleinere eilandgebieden zijn niet tevreden over het functioneren van het Solidariteitsfonds, maar benadrukken dat een dergelijke faciliteit ook na het doorvoeren van bestuurlijke hervormingen moet blijven bestaan om basisvoorzieningen te kunnen behouden ondanks de schaalnadelen. De ontvangende eilanden zien een grotere rol voor het Koninkrijk als het gaat om het beheer van een dergelijke faciliteit. Ook wordt benadrukt dat er een voorziening moet komen voor de gevolgen van natuurrampen, zoals orkaanschade.

2.6.3 Beoordeling financiële verhoudingen

In haar analyse heeft de werkgroep de volgende hoofdoorzaken van de financiële problemen geïdentificeerd:

- De gehele planning- en controlcyclus kenmerkt zich door een gebrek aan discipline. Naast het ontbreken van begrotingsdiscipline zijn er grote achterstanden bij de financiële verantwoording en andere belangrijke procedures.
- De bestuurskracht is onvoldoende; vaak worden de noodzakelijke beslissingen om de financiën op orde te brengen en te houden niet genomen. Ook ontbreekt het soms aan expertise.
- Als gevolg van het insulaire en kleinschalige karakter van de eilanden zijn er schaalnadelen met betrekking tot de publieke voorzieningen.
- De grote en snel toenemende schuldenlast van Land en eilandgebieden leidt tot hoge rente-uitgaven en vormt een bedreiging voor de financieel-economische stabiliteit.
- Het toezicht op de overheidsfinanciën functioneert onvoldoende. Er zijn onvoldoende heldere normen, geloofwaardige sancties en handhavingsmechanismen ingebouwd om de entiteiten te dwingen om begrotingsdiscipline te handhaven en de regels van de planning & control cyclus te volgen.

Versterking financiële discipline is de kern van de zaak

Een belangrijke randvoorwaarde voor een verantwoorde herstructurering van de bestuurlijke verhoudingen vormt het bevorderen van de financiële discipline over de gehele linie van de planning- en controlcyclus. Daarnaast moeten de financiële verhoudingen en het fiscale stelsel optimaal aansluiten bij de nieuwe staatkundige structuur. Herstructurering van de schuld van het Land is een belangrijke voorwaarde voor de herziening van de bestuurlijke en financiële verhoudingen van de Nederlandse Antillen.

2.6.4 Uitgangspunten financiële verhoudingen

De financiële structuur wordt afgeleid van de weg die wordt ingeslagen op gebied van bestuurlijke structuur. In onderstaande financiële uitgangspunten wordt een beeld geschetst van de minimumvoorwaarden die nodig zijn om aan de geconstateerde problemen een einde te maken.

Begrotings- en verantwoordingscyclus

- Solide begrotingsbeleid: evenwicht inkomsten – uitgaven, sluitende meerjarige begroting, tijdige vaststelling begroting, invoering wettelijke begrotingsnormen.
- Leningen uitsluitend aanwenden voor rendabele investeringen en vanuit de exploitatie financieren.
- Adequate verantwoording: tijdige jaarlijkse vaststelling rekening, goedkeurende accountantsverklaring, goed functionerende rekeningcommissie.
- Huidige balanspositie moet worden gesaneerd (herstructurering schulden en toedeling schulden Land); gezonde startbalans is voorwaarde voor decentralisatie.
- Voldoende reserves en voorzieningen.

Planning & Control

- De begroting moet afgestemd zijn op de beleidsplannen (jaarplannen).
- Goede monitoring van de uitvoering van de begroting (bijv. kwartaalrapportages); er wordt door het bestuur (bij)gestuurd op basis van de begroting.
- Bestuurders en ambtenaren kunnen geen ongedekte financiële verplichtingen aangaan; er wordt een hoofdelijke aansprakelijkheid voor bestuurders ingevoerd.
- Er zijn adequate financiële informatiesystemen en de administratieve organisatie en interne controle is goed ingericht.
- Tijdig voldoen aan financiële verplichtingen (betalingsdiscipline).
- Voldoende bestuurlijke/ambtelijke capaciteit/expertise op financieel gebied; de essentiële functies zijn gecertificeerd.

Fiscaliteit

- De heffing en inning van belastingen gebeurt tijdig, volledig en efficiënt en wordt gedecentraliseerd en geïntegreerd. Intereilandelijke samenwerking of samenwerking met Nederland bij de uitvoering dient te worden overwogen.
- De handhaving (controle) is adequaat.
- Het belastingstelsel wordt verder vereenvoudigd.
- Het belastingstelsel voldoet aan internationale vereisten (OESO, EU).

Financiële onafhankelijkheid

- Het Solidariteitsfonds kan in de huidige vorm niet blijven bestaan als de dubbele bestuurslaag wordt afgeschaft. Voor Saba, Sint Eustatius en Bonaire zal een voorziening moeten worden getroffen om met behulp van begrotingssteun de schaalnadelen te compenseren en een adequaat niveau van bestuurskracht te waarborgen
- Er zal een voorziening moeten worden getroffen om de gevolgen van eventuele natuurrampen op te kunnen vangen.
- Het Ontwikkelingsfonds is tijdelijk; de samenwerkingsmiddelen zullen geleidelijk door Nederland worden beëindigd.
- Indien de eilanden voldoen aan eisen van solide begrotingsbeleid en adequaat financieel beheer, kunnen de Nederlandse samenwerkingsmiddelen in de vorm van begrotingssteun beschikbaar worden gesteld.
- Het doel is een zo groot mogelijke financiële onafhankelijkheid voor ieder eiland. Curaçao en Sint Maarten moeten in staat zijn om een situatie van volledige financiële onafhankelijkheid te bereiken en moeten zich daarop voorbereiden.

Toezicht

- Alle eilanden hebben zelf een adequaat financieel toezicht georganiseerd.
- Als het eigen toezicht faalt, worden de eilandgebieden in laatste instantie onder financieel toezicht van het Koninkrijk geplaatst.
- Het toezicht en de verschillende toezichtfasen zijn helder gedefinieerd en er is voorzien in geloofwaardige sancties.
- Niet voldoen aan de financiële spelregels kan uiteindelijk leiden tot het verliezen van bevoegdheden.

2.7 Uitgangspunten Implementatie

Veel stakeholders hebben aandacht gevraagd voor de implementatie van de voorstellen. De werkgroep heeft aan dit onderwerp een apart hoofdstuk gewijd. Ten aanzien van de implementatie gaat de werkgroep uit van een aantal uitgangspunten:

- Als eerste stap moeten de Nederlandse Antillen en Nederland overeenstemming bereiken over de hoofdlijnen van dit advies.
- Nadat er politieke overeenstemming is bereikt over de hoofdlijnen, moeten de voorstellen uit dit advies door een aantal technische uitwerkingsgroepen verder worden uitgewerkt.
- De overgang van de huidige naar de nieuwe situatie moet verantwoord plaatsvinden: geen oude structuren opheffen voordat de nieuwe structuur bestaat.
- Er is een overgangperiode nodig waarin stap voor stap wordt toegewerkt naar de nieuwe situatie.
- Het veranderingsproces moet aan de hand van een vooraf vastgesteld tijdschema met realistische doch ambitieuze tijdslijmieten worden aangestuurd.

3. Visie op het Koninkrijk

3.1 Inleiding

De werkgroep is van mening dat de herziening van de bestuurlijke verhoudingen van de Nederlandse Antillen gepaard moet gaan met een herziening van de rol en de opzet van het Koninkrijk. In dit hoofdstuk wordt daarom een nieuwe visie gepresenteerd op het Koninkrijk. Deze visie is een wezenlijk onderdeel van de herziening van de bestuurlijke en financiële verhoudingen van de Nederlandse Antillen.

3.2 Betekenis en toegevoegde waarde van het Koninkrijk

Alvorens in te gaan op de precieze vorm en inhoud van dit “Koninkrijk nieuwe stijl” is het van groot belang eerst het ‘waarom’ van de voortgezette samenwerking tussen de Koninkrijkspartners te expliciteren.

Statuut van het Koninkrijk

Vanuit een eeuwenlange koloniale geschiedenis zijn de banden tussen Landen van het Koninkrijk tot stand gekomen. Formeel zijn de Landen van het Koninkrijk sinds 1954 met elkaar verbonden door het Statuut van het Koninkrijk, dat uitgaat van een verregaande gelijkwaardigheid van de Landen. Een klein aantal taken werd op Koninkrijksniveau belegd, zoals defensie en buitenlandse betrekkingen. Die autonomie werd gecombineerd met een blijvende band met Nederland, via samenwerkingsprojecten, de mogelijkheid tot vrij reizen en vrije vestiging in Nederland via het Nederlanderschap en de Nederlandse Hoge Raad als hoogste rechtsprekende instantie.

Aan het Koninkrijk werd tevens een waarborgfunctie toegekend, dat wil zeggen dat de naleving van mensenrechten en handhaving van de rechtstaat en goed bestuur door het Koninkrijk wordt gewaarborgd als de Landen hier niet voldoende in voorzien. Er zijn nauwelijks gezamenlijke instituties tot stand gekomen in de afgelopen vijftig jaar en de samenwerking tussen de Landen verloopt moeizaam.

Omdat Nederland in de jaren '70 en '80 aankoerste op de onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen en Aruba, is in die periode weinig geïnvesteerd in de gezamenlijkheid van het Koninkrijk. Tijdens de Toekomstconferentie in 1993 werden verregaande veranderingen voorgesteld, waarvoor echter onvoldoende draagvlak bestond. Sinds 1993 zijn de staatkundige discussies in een impasse terechtgekomen. De onvrede over de bestuurlijke en financiële verhoudingen is echter niet verdwenen, maar lijkt in de afgelopen jaren juist te zijn toegenomen.

Koninkrijksband staat niet ter discussie

Conform de thans bestaande volkenrechtelijke interpretatie van het zelfbeschikkingsrecht der volkeren kan Nederland niet eenzijdig de Koninkrijksband opzeggen. Zolang als de Caribische Koninkrijksdelen niet onafhankelijk willen worden zal het Koninkrijk daarom in zijn huidige transatlantische samenstelling blijven voortbestaan. Willen bedoelde Koninkrijksdelen echter volledig onafhankelijk worden, dan staat hen dat vrij om te doen.

Het is onwaarschijnlijk dat de Koninkrijkspartners binnen afzienbare tijd de band met het Koninkrijk zullen verbreken. Om de gemeenschappelijke waarden in stand te houden en deze betekenis te geven, zullen de Landen in goede samenwerking ieder een constructieve bijdrage moeten leveren aan het Koninkrijk.

Samenwerking tussen Koninkrijkspartners verloopt stroef

Het Koninkrijk wordt nu door velen in sterke mate vereenzelvigd met Nederland: dat is ongelukkig en ongewenst. Dat wordt in de hand gewerkt doordat het Koninkrijk organisatorisch in sterke mate steunt op organen van Nederland (Ministerraad en parlement). Het Koninkrijk heeft geen adres, laat staan dat de Koninkrijksregering, de Rijksministerraad, beschikt over een ondersteunend apparaat. De politiek-bestuurlijke realiteit kenmerkt zich door een grotendeels langs elkaar heen werken en beschuldigingen over en weer. Aan beide kanten bestaat er dus onvrede over de samenwerkingsverhoudingen in Koninkrijksverband.

Burgers verwachten veel van het Koninkrijk

De bevolking van de Landen kijkt vanaf de zijlijn verbaasd toe en vraagt zich af waarom het Koninkrijk niet meer kan betekenen. Uiteindelijk gaat het de burger immers om een duurzame sociaal-economische ontwikkeling, een democratische rechtstaat, respect voor de mensenrechten en een betrouwbare overheid. De burgers van de Landen van het Koninkrijk delen deze belangen en de waarden die daarmee verbonden zijn. Het Koninkrijk heeft bij het behartigen van deze gemeenschappelijke waarden een belangrijke rol te vervullen. Bij het herzien van de bestuurlijke verhoudingen binnen het Koninkrijk moet tegemoet worden gekomen aan de onvrede bij de burgers. Er moet hard worden gewerkt aan het betekenis geven aan de gemeenschappelijke waarden en aan het oplossen van gemeenschappelijke problemen. Dit kan alleen als de Landen van het Koninkrijk hier gezamenlijk energie in steken en op een open en zakelijke manier gaan samenwerken. Er is een dialoog nodig in plaats van het uitwisselen van standpunten. Dit vereist voor alle Landen binnen het Koninkrijk een omslag.

Pragmatische aanpak

Goedbedoelde doch al te verheven overwegingen hebben weinig toegevoegde waarde in het nieuwe Koninkrijk. We kunnen wel spreken over een diepgewortelde lotsverbondenheid tussen de Koninkrijkspartners, maar daarmee doen we de waarheid geweld aan. Juist door een pragmatische aanpak en een duidelijke focus op de gemeenschappelijke waarden kan het Koninkrijk zijn meerwaarde bewijzen. Een Koninkrijk met toegevoegde waarde voor de samenstellende delen, dat bovendien meer tot de verbeelding spreekt bij de bevolking.

3.3 Investeren in een Koninkrijk “Nieuwe Stijl”

Zonder investering in het Koninkrijk door alle Landen, zal de Koninkrijksband gekenmerkt blijven door frustratie en onvermogen. Dit zal een effectieve aanpak van de bestaande gemeenschappelijke problemen in de weg staan en tot meer onvrede bij de burgers leiden. De gemeenschappelijkheid van de problemen komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de problemen die een deel van de Antilliaanse jongeren in Nederland veroorzaken.

Staatkundige veranderingen raken het Koninkrijk

De ontmanteling van het Land Nederlandse Antillen en de verandering van de staatkundige positie van de eilanden nopen ook tot veranderingen van het Koninkrijk. Wegvallen van de dubbele bestuurslaag vereist een resultaatgerichte aanpak voor de vele onopgeloste problemen. Het impliceert tevens een grondige herziening van het autonomieconcept. In gezamenlijk overleg zal worden bepaald welke Landstaken worden overgeheveld naar de respectieve eilanden, welke onderwerp worden van nieuw vorm te geven intereilandelijke samenwerkingsvormen en welke naar het Koninkrijksniveau worden getild. Uitgangspunt bij deze herindeling is om zoveel mogelijk bevoegdheden te decentraliseren naar de onderscheiden eilanden.

Rechten en plichten: "huisregels" van het Koninkrijk

Zoals bij elke op moderne leest geschoeide overeenkomst zal er ook in het Koninkrijk nieuwe stijl nadruk worden gelegd op rechten en plichten, die gezamenlijk worden vastgesteld. Zodra de "huisregels" van het Koninkrijk helder zijn omschreven, kunnen de Koninkrijkspartners alle aandacht richten op het betekenis geven aan de gemeenschappelijke waarden, in plaats van vruchteloze legalistische discussies over de bevoegdheden van het Koninkrijk. Wederzijdse verantwoordelijkheden worden op zakelijke en vrijwillige basis uitgewerkt, maar hebben nadrukkelijk wel een verplichtend karakter.

In gezamenlijk overleg moet de samenwerking worden vormgegeven op die terreinen die de essentie vormen van de waarden waarvoor het Koninkrijk staat: de democratische rechtstaat, respect voor de mensenrechten en een betrouwbare overheid die de overheidsfinanciën onder controle heeft. Deze waarden vormen op hun beurt de voorwaarde voor een duurzame sociaal-economische ontwikkeling. Uiteraard kunnen in Koninkrijksverband afspraken gemaakt worden over talloze andere onderwerpen, bijvoorbeeld over onderwijs en volksgezondheid. Naast de afspraken die binnen de formele structuur van het Koninkrijk worden gemaakt, verdient het aanbeveling om ook allerlei vormen van samenwerking te stimuleren tussen maatschappelijke organisaties uit de landen van het Koninkrijk om het Koninkrijk meer inhoud te geven.

Democratisch tekort

Als bezwaar van het regelen van veel meer onderwerpen bij rijkswet wordt vaak aangevoerd dat bij de totstandkoming daarvan de Caribische delen van het Koninkrijk wel inspraak hebben, maar geen medebeslissingsbevoegdheid. Het ontbreken van democratische legitimatie op Koninkrijksniveau kan op tenminste twee manieren worden ondervangen:

- door in de Nederlandse Antillen en Aruba wonende Nederlanders kiesrecht voor de Tweede Kamer te geven⁶
- door middel van de introductie van een Koninkrijksparlement bestaande uit de vertegenwoordigers van de volksvertegenwoordigingen van de Koninkrijksdelen.

⁶ Artikel 46 van het Statuut en artikel 54, eerste lid, van de Grondwet staan er niet aan in de weg dat alle in de Nederlandse Antillen en Aruba wonende Nederlanders kiesrecht voor de Tweede Kamer zouden krijgen. Hetzelfde geldt voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement.

Gezien de complexiteit van deze materie is de werkgroep van mening dat het aspect van het democratisch tekort in het implementatietraject op een zorgvuldige manier nader zou moeten worden uitgewerkt, voordat een keuze kan worden gemaakt.

Koninkrijksaangelegenheden

De bestaande Koninkrijksaangelegenheden worden gehandhaafd. De implicaties van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen op de bestaande samenwerkingsvormen dienen nader te worden onderzocht. Zoals in het bovenstaande al werd vermeld, is op het gebied van de rechtsorde een gezamenlijke aanpak in Koninkrijksverband gewenst. Daarnaast zal het toezicht door het Koninkrijk op het bestuur en in het bijzonder de openbare financiën meer handen en voeten moeten krijgen. Hierbij gaat het om de ontwikkeling van normen en de organisatie van toezicht op de naleving ervan. Ook moet worden vastgesteld hoe in de nieuwe situatie de buitenlandse betrekkingen zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen worden behartigd.

Het geheel van voorgestane hervormingen zou kunnen worden geïntroduceerd zonder ingrijpende wijziging van het Statuut. Hoe ingrijpender de wijzigingen van het Statuut zijn, des te langduriger de herstructurering van de Antillen zal duren. Gekeken zal moeten worden in hoeverre de instrumenten van het Statuut (rijkswet dan wel andere vormen van samenwerkingsregelingen) voldoende aanknopingspunten bieden om een nadere uitwerking te geven aan nieuw overeen te komen samenwerkingsvormen. Wat we vooral willen bereiken is een Statuut en een Koninkrijk dat werkt.

Organisatie van het Koninkrijk moet worden versterkt

Inhoud geven aan het Koninkrijk moet gepaard gaan met een meer gelijkwaardige besluitvorming binnen het Koninkrijk en een versterking van de ondersteuning van de Koninkrijksregering. Hierdoor kan ook een einde worden gemaakt aan de perceptie dat het Koninkrijk gelijk staat aan Nederland. Het Koninkrijk moet juist iets gezamenlijks zijn.

Voorgesteld wordt om een onderraad van de Rijksministerraad in te stellen voor Koninkrijkszaken, waarin naast de gevolmachtigde ministers van de Caribische Landen van het Koninkrijk, afhankelijk van het onderwerp, de meest betrokken Nederlandse bewindslieden zijn opgenomen. Hierdoor is er sprake van meer pariteit ten opzichte van de huidige situatie. Door de onderraad worden gemeenschappelijke onderwerpen (bijvoorbeeld rechtshandhaving, openbare financiën, migratievraagstukken) behandeld en wordt besluitvorming in de Rijksministerraad voorbereid.

De werkgroep adviseert dat deze onderraad van de Rijksministerraad jaarlijks overleg voert met vertegenwoordigers van de parlementen (het zogenaamde Contactplan).

Koninkrijksdienst

Er zou een gemeenschappelijke Koninkrijksdienst in het leven moeten worden geroepen. Dit is een kleine professionele organisatie, die onder het gezag van de Rijksministerraad valt.

De Koninkrijksdienst is samengesteld uit niet-politieke vertegenwoordigers van de Landen en zou onder andere de volgende taken kunnen krijgen:

- Ondersteuning van de besluitvorming in de onderraad en de Rijksministerraad;

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

- Ontwikkeling van normen en referentiekaders voor de waarborgtaken;
- Beheersmatige ondersteuning van de diverse toezichtsorganen van het Koninkrijk (bijvoorbeeld de toezichtsrada financiën, de audit commissie bestuurskracht en de raad voor de rechtshandhaving);
- Ondersteuning – op verzoek – van bilaterale afspraken tussen de Landen over diverse overheidstaken;
- Beheer van een pool van wetgevingsjuristen ten behoeve van de implementatie van internationale verdragen, technische bijstand bij grote wetgevingsprojecten en het naleven van de concordantie van wetgeving.

Koninkrijk “Nieuwe Stijl”

In onderstaande tabel wordt het “Koninkrijk nieuwe stijl” samengevat:

Visie	<ul style="list-style-type: none"> • Belang burger staat voorop: duurzame sociaal-economische ontwikkeling • Van emotie naar zakelijkheid en van een legalistische benadering naar een inhoudelijke benadering • Benadrukken gemeenschappelijke waarden: <ul style="list-style-type: none"> ○ Democratische rechtsstaat ○ Respect mensenrechten ○ Betrouwbare overheid • Subsidiariteit • Gezamenlijke aanpak voor gezamenlijke vraagstukken
Taken en Bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaande Koninkrijksaangelegenheden (met name Buitenlandse Betrekkingen, Defensie en het Nederlanderschap) • Rechtsorde • Goed bestuur • Overheidsfinanciën
Dynamiek	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijk normen vaststellen en monitoren • Flexibiliteit: naast formele taken en bevoegdheden ook ruimte voor andere onderwerpen in Koninkrijksverband
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> • Koninkrijksdienst • Onderraad Koninkrijkszaken • Rijksministerraad

3.4 Aanbevelingen Koninkrijk “Nieuwe Stijl”

1. Zolang de Caribische Koninkrijksdelen niet onafhankelijk willen worden, blijft het Koninkrijk in zijn huidige transatlantische samenstelling bestaan. Een heroriëntatie op de rechten en plichten van het lidmaatschap van het Koninkrijk dient plaats te vinden.
2. In het nieuwe Koninkrijk is geen plaats meer voor het Land Nederlandse Antillen en dit maakt verandering van het Statuut noodzakelijk.
3. De instelling van een onderraad van de Rijksministerraad voor Koninkrijkszaken, waarin naast de (gevolmachtigde) ministers van de Caribische Landen van het Koninkrijk,

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

afhankelijk van het onderwerp de meest betrokken Nederlandse bewindslieden zijn opgenomen.

4. Een gezamenlijke Koninkrijksdienst moet worden opgericht.
5. Het democratisch tekort van het Koninkrijk dient te worden opgelost.
6. De waarborgtaak van het Koninkrijk krijgt een nieuwe invulling door het gezamenlijk vaststellen van normen voor rechtsorde, goed bestuur en overheidsfinanciën. Het Koninkrijk houdt hierop actief toezicht.
7. De vereenzelviging van Nederland met het Koninkrijk wordt doorbroken.

4. Staatkundige Verhoudingen

4.1 Inleiding

In de afgelopen decennia zijn er talloze staatkundige modellen de revue gepasseerd in de vele discussies die over dit onderwerp zijn gevoerd. De werkgroep is van mening dat deze discussies moeten worden beëindigd door een model te kiezen dat zoveel mogelijk aansluit bij de politiek-maatschappelijke wensen op het gebied van de staatkundige structuur. Daarbij past wel een kanttekening: de wijziging van de staatkundige structuur moet op een verantwoorde manier plaatsvinden en de nieuwe situatie moet een antwoord bieden voor de huidige sociaal-economische problemen.

De in de taakopdracht van de werkgroep opgenomen wens van de regeringen om tot een verregaande mate van decentralisatie van taken en bevoegdheden te komen, leidt niet vanzelfsprekend tot het opheffen van de bestuurslaag "Land". Echter, wanneer de opdracht wordt gevoegd bij de politieke en maatschappelijke signalen komt de werkgroep tot de conclusie dat een duidelijke keuze dient te worden gemaakt. Een Landslaag in stand houden met aanmerkelijk minder taken en bevoegdheden zal de essentie van de bezwaren tegen de dubbele bestuurslaag niet wegnemen. Bovendien zal het "marginaliseren" van het landsbestuur het nog moeilijker maken om een natie te ontwikkelen.

De werkgroep is daarom in haar analyse tot de slotsom gekomen dat de dubbele bestuurslaag moet worden afgeschaft. Dit houdt in concreto in dat het Land Nederlandse Antillen geen bestaansrecht meer heeft en zal moeten worden opgeheven. Deze conclusie is het vertrekpunt voor de commissie voor het opzetten van een nieuwe staatkundige structuur voor de eilanden van de Nederlandse Antillen.

De nieuwe structuur moet niet alleen aansluiten bij de wensen, maar ook bij de mogelijkheden van de eilanden. De nieuwe staatkundige structuur vereist maatwerk. Curaçao en Sint Maarten komen volgens de werkgroep in aanmerking voor de status van Land binnen het Koninkrijk. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is, gezien de kleinschaligheid en bestuurlijke draagkracht, een dergelijke status niet haalbaar. Daarom stelt de werkgroep voor om voor deze eilanden de nieuwe staatkundige status van "Koninkrijkseiland" te creëren. Hierbij wordt voortgebouwd op de resultaten van de bilaterale besprekingen die in 1993 tussen deze eilanden en Nederland zijn gevoerd; het destijds overeengekomen model zal echter moeten worden bijgesteld aan de huidige inzichten. Bij de uitwerking van de staatkundige status van Landen c.q. Koninkrijkseilanden moet maatwerk mogelijk zijn, gezien de verschillen tussen de eilanden.

De werkgroep is zich zeer bewust van de noodzaak het veranderingsproces op een verantwoorde manier te laten plaatsvinden. Er moeten heldere afspraken worden gemaakt over de precieze invulling van de nieuwe status van de eilanden, over de voorwaarden waaronder de nieuwe status in werking kan treden en over de planning van het veranderingstraject. Er moeten in de nieuwe situatie voldoende waarborgen zijn voor de instandhouding van de democratische rechtsorde, de mensenrechten en de kwaliteit van het bestuur moet voldoende zijn. Hierbij ziet de werkgroep een sterkere rol voor het Koninkrijk.

Ook de bereidheid van Nederland om te investeren in deze nieuwe structuur is essentieel. De werkgroep is van mening dat de efficiencyvoordelen die de centrale regering nu voor Nederland biedt, vaak onjuist worden voorgesteld. In de huidige situatie zijn de eilandgebieden immers op tal van gebieden zelf verantwoordelijk en is er dus sprake van meerdere aanspreekpunten. Aangezien het draagvlak van het Land bij de eilandgebieden nihil is, kan het Land onmogelijk goed functioneren als aanspreekpunt voor Nederland. Aangezien de huidige situatie voor de eilandgebieden zeer inefficiënt is, is er dus sprake van een schijnefficiency. Er moet een integrale afweging worden gemaakt. Daarbij moeten ook de problemen die zich in Nederland voordoen, met een oorsprong in de Nederlandse Antillen, worden meegewogen.

De werkgroep is ervan overtuigd dat de voorgestelde staatkundige veranderingen een belangrijke bijdrage zullen leveren aan de oplossing van de sociaal-economische problemen van de eilanden. Dit zal leiden tot minder "export" van Antilliaanse problemen naar Nederland en tot een verbetering van de samenwerking tussen de Koninkrijkspartners.

Opheffing van het Land de Nederlandse Antillen zal wijziging van het Statuut noodzakelijk maken. Hiervoor is zoals gezegd overeenstemming vereist tussen de huidige drie landen van het Koninkrijk. Politieke overeenstemming is naar verwachting alleen haalbaar indien de fundamentele uitgangspunten en de structuur van het Statuut zo veel mogelijk gehandhaafd blijven. Deze uitgangspunten staan ook, zoals gezegd, niet ter discussie. De wens om het Land de Nederlandse Antillen te ontbinden wordt immers beargumenteerd met verwijzing naar de tekortkomingen in de interne structuur van het land (dubbele bestuurslaag).

De bevolking heeft het laatste woord

Het recht op zelfbeschikking komt toe aan de bevolking van elk van de eilanden van de Nederlandse Antillen. De keuze voor een nieuwe staatkundige constellatie moet in vrijheid door de bevolking zijn bepaald. De bevolkingen van Sint Maarten⁷ en Bonaire⁸ hebben zich inmiddels over de toekomstige staatkundige verhoudingen uitgesproken. Het is aan de overige eilandsbesturen zelf of en hoe zij de bevolking raadplegen. De werkgroep vindt het van belang dat de nieuwe staatkundige positie voor langere tijd in stand zal blijven. Dit bevordert de politiek-bestuurlijke stabiliteit en komt ten goede aan het investeringsklimaat.

Hoewel de werkgroep beseft dat op Curaçao, Saba en Sint Eustatius de bevolking nog niet is geraadpleegd, heeft de werkgroep getracht om in haar advisering zoveel mogelijk informatie in te winnen over de op deze eilanden levende opinies.

4.2 Status van Land

Het Koninkrijk is een staatsrechtelijk samenwerkingsverband van landen. Volgens de preambule van het Statuut behartigen de landen de eigen belangen zelfstandig en verzorgen zij op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen (de

⁷ Bij het referendum op Sint Maarten op 23 juni 2000 stemde 68,9% voor de status van land binnen het Koninkrijk, 14,2% voor volledige onafhankelijkheid, 11,6% voor herstructurering van de Nederlandse Antillen en 3,7% voor behoud van de bestaande situatie. De opkomst was 55,7 %.

⁸ Bij het referendum op Bonaire op 10 september 2004 stemde 15,9% voor onderdeel blijven van de Antillen, 59,5% voor een directe band met Nederland, 24.1% voor de status van autonoom land binnen het Koninkrijk en 0,5% voor volledige onafhankelijkheid. De opkomst was 57%.

Koninkrijksaangelegenheden). De status van land zou moeten zijn voorbehouden aan die eilanden, die overwegend op eigen kracht in staat zijn de landstaken adequaat uit te voeren, mede gelet op de in het onderstaande genoemde randvoorwaarden. Een land moet tevens de zorg kunnen dragen voor de verwezenlijking van de mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur (art. 43, lid 1, Statuut).

De werkgroep verwacht dat Curaçao en Sint Maarten⁹ aan de genoemde criteria zouden kunnen voldoen en dus de status van land zouden kunnen verkrijgen. Bij het vaststellen van de criteria en bij de toedeling van taken en bevoegdheden moet maatwerk mogelijk zijn. Dit betekent dat er binnen de status van Land differentiatie mogelijk moet zijn in taken en bevoegdheden. Het spreekt voor zich dat dit geen statisch geheel is: in de loop der tijd kunnen afspraken over de verdeling van taken en bevoegdheden in goed overleg worden herzien.

Randvoorwaarden

Ten aanzien van Curaçao en Sint Maarten die de status van land wensen te verkrijgen, zal eerst een inventarisatie gemaakt moeten worden van de uit te voeren landstaken en de kosten die hieraan verbonden zullen zijn. Tevens moet concreet worden aangegeven hoe de verwachte bestuurskosten zullen worden gedekt en binnen welk(e) samenwerkingsverband(en) de taken die het eilandsbestuur niet adequaat kan uitvoeren, duurzaam worden behartigd.

In het vervolg van dit eindadvies wordt uitgebreid ingegaan op door de werkgroep noodzakelijk geachte wijzigingen op het gebied van de rechtsorde, de bestuurskracht en de financiële verhoudingen. De werkgroep benadrukt, dat uitvoering van deze voorstellen een voorwaarde vormt voor een succesvolle verandering van de staatkundige structuur. Daarom moet er eerst overeenstemming zijn over de invulling van het Koninkrijk, de rechtsorde, de bestuurskracht en de financiële verhoudingen, voordat de status van een eiland kan worden gewijzigd. De in dit advies gepresenteerde aanbevelingen moeten uiteraard verder worden uitgewerkt alvorens er concrete afspraken gemaakt kunnen worden.

Uiteindelijk zal door de Rijksministerraad (gehoord de Raad van State van het Koninkrijk en eventueel na advies van de Algemene Rekenkamer) getoetst moeten worden of het betrokken eilandsbestuur haar taken adequaat kan uitvoeren (en daar ook voldoende middelen voor heeft) en of de waarborgen voldoende zijn vormgegeven. De Rijksministerraad is hiervoor het aangewezen orgaan. Het Koninkrijk heeft immers de verantwoordelijkheid de mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen (art. 43.2 Statuut). De toetsing zal plaats kunnen vinden in het kader van de besluitvorming over een voorstel van rijkswet tot wijziging van het Statuut in verband met de opheffing van het Land de Nederlandse Antillen.

⁹ Ten aanzien van de vraag of de schaalgrootte van Sint Maarten (37.000 inwoners) voldoende groot is voor het functioneren als Land binnen het Koninkrijk, kan nog worden opgemerkt dat er in de Caribische regio diverse levensvatbare onafhankelijke landen bestaan met een vergelijkbare bevolkingsomvang (St. Kitts & Nevis: 39.000; Antigua & Barbuda 68.000). Aruba had circa 60.000 inwoners toen het de status aparte verkreeg en de bevolkingsomvang gaat daar nu richting de 100.000.

Interne bestuursinrichting van een Land

Eén van de criteria die de Verenigde Naties hanteert bij de vaststelling of een ex-kolonie beschouwd kan worden als een *self-governing territory* is de bevoegdheid om zijn eigen constitutie vast te stellen (constitutionele autonomie). Gelet op dit beginsel van de constitutionele autonomie dienen de Caribische landen binnen het Koninkrijk hun eigen constitutie of staatsregeling te kunnen vaststellen en derhalve hun eigen bestuursinrichting te kunnen bepalen. De interne bestuursstructuur moet in ieder geval democratisch zijn.

Op het moment dat Curaçao en Sint Maarten de status van Land verkrijgen, zal er in die Landen een eigen gouverneur worden benoemd.

4.3 Status van Koninkrijkseiland

Achtergrond van het begrip Koninkrijkseiland

In 1993 werd op initiatief van Nederland de Toekomstconferentie gehouden. Na afloop van de Toekomstconferentie is een aide-mémoire opgesteld die als uitgangspunt moest dienen voor de Toekomstconferentie II, die in de loop van 1993 zou worden gehouden en die tot uiteindelijke overeenstemming had moeten leiden. Enkele van de uitgangspunten van de aide-mémoire luiden:

- de eilandgebieden (m.u.v. Curaçao) krijgen de status van Koninkrijkseiland;
- de “bovenlaagfunctie” van de Koninkrijkseilanden wordt overgenomen door Nederland of een ander land (Curaçao/Aruba);
- aan de Koninkrijksaangelegenheden in artikel 3 van het Statuut worden toegevoegd de rechtspleging en de zorg voor het bestuur van de Koninkrijkseilanden.

Op basis van de reacties van de eilandgebieden op de aide-mémoire heeft Nederland na de Toekomstconferentie bilaterale besprekingen geopend met onder andere Saba, Sint Eustatius en Bonaire. Deze besprekingen hebben geleid tot het formuleren van uitgangspunten voor een nieuwe positie van de eilanden binnen het Koninkrijk. Nederland, Saba en Sint Eustatius hebben op 25 november 1993 een gemeenschappelijke verklaring afgelegd na een politiek akkoord over de toekomstige status van Koninkrijkseiland. Bonaire heeft met Nederland besprekingen gevoerd over een licht afwijkende status (“land sui generis”) ten opzichte van het bestuursmodel van het Koninkrijkseiland. Het ging hierbij vooral om een op Bonaire een aantal aantal instituties te introduceren die ook bestaan in de landen van het Koninkrijk (regering, Staten, Gouverneur, etc.).

De werkgroep is van mening dat het niet wenselijk is om naast Land en Koninkrijkseiland andere staatkundige modellen in te voeren. Er zijn binnen deze twee modellen immers al voldoende mogelijkheden om aanvullende afspraken te maken (maatwerk).

De kenmerken van het Koninkrijkseiland

Het in 1993 geïntroduceerde begrip Koninkrijkseiland is nog steeds bruikbaar. De werkgroep is van mening dat dit geldt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De kenmerken van het model Koninkrijkseiland zijn in hoofdlijnen de volgende:

- Het bestuur van het Koninkrijkseiland wordt gevormd door een eilandsraad, een bestuurscollege en een gezaghebber. De gezaghebber is tevens vertegenwoordiger van het Koninkrijk.
- De zorg voor een aantal fundamentele aspecten van het bestuur van een Koninkrijkseiland (naast de bestaande Koninkrijksaangelegenheden) wordt bij Rijkswet geregeld. Het gaat hierbij in ieder geval om de volgende aspecten:
 - De vertegenwoordiging in de Rijksministerraad door Nederland (een Koninkrijkseiland heeft dus geen eigen Gevolmachtigde minister)
 - De interne bestuursinrichting van het Koninkrijkseiland, zoals in het bovenstaande aangegeven.
 - De mogelijkheden om met andere entiteiten samen te werken.
 - Vervolging (openbaar ministerie)
 - Openbare orde en veiligheid
 - Gezag en beheer van de politie
- Ten aanzien van de wetgeving wordt bestaande Antilliaanse wetgeving zoveel mogelijk overgenomen. De mogelijkheid bestaat om Nederlandse wetgeving direct van toepassing te verklaren op de Koninkrijkseilanden. Deze bevoegdheid ligt bij de Nederlandse minister voor Koninkrijksrelaties. Dit gaat uiteraard in goed overleg met de eilandsbesturen.

Constitutionele inbedding Koninkrijkseiland

De staatsrechtelijke figuur van Koninkrijkseiland moet worden vastgelegd in het Statuut. In het Statuut wordt tevens bepaald dat de bestuursinrichting van een Koninkrijkseiland wordt geregeld bij rijkswet (de Rijkswet Koninkrijkseilanden). Overigens zal rijksregelgeving (“acquis royal”) ook geldig zijn voor Koninkrijkseilanden, tenzij uitdrukkelijk uitgesloten.

De Rijkswet Koninkrijkseilanden stelt algemene regels voor de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van het bestuur van een Koninkrijkseiland, alsmede het toezicht op dat bestuur. Nadere regels ten aanzien van de bestuursinrichting van en het toezicht op het bestuur van een Koninkrijkseiland kunnen vervolgens worden gesteld bij Nederlandse wet. De rijkswet die ook een grondrechtencatalogus voor de Koninkrijkseilanden bevat is als het ware de constitutie of staatsregeling voor de Koninkrijkseilanden. De Koninkrijkseilanden dienen uiteraard bij de besluitvorming over deze rijkswet (en bij latere wijzigingen) betrokken te zijn. Benadrukt moet worden, dat de mogelijkheid zal moeten bestaan voor de Koninkrijkseilanden om in aanvulling op genoemde Rijkswet afspraken te maken over samenwerking met Nederland op andere terreinen. Dit doet recht aan het uitgangspunt dat er mogelijkheden moeten zijn om per eiland tot een meer specifieke invulling van de relatie met Nederland te komen.

4.4 Herverdeling van taken

Het Land de Nederlandse Antillen is belast met een groot aantal taken¹⁰. Het opheffen van het Land betekent dat alle landsorganen worden opgeheven en de landstaken moeten worden overgeheveld naar andere bestuursorganen.

¹⁰ Zie artikel 2 en 2a van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA).

Alle eilandgebieden willen dat zoveel mogelijk taken – en de bijbehorende bevoegdheden – worden overgedragen aan eilandelijke bestuursorganen. Gezien de wensen van de eilandgebieden en gelet op het algemeen aanvaarde subsidiariteitsbeginsel dienen de landstaken (met de bijbehorende bevoegdheden) in beginsel te worden overgeheveld naar bestaande of nieuwe organen van de eilanden.

Op deze algemene regel moeten echter enkele uitzonderingen worden gemaakt:

- Ten eerste zouden de (impliciete) taken en bevoegdheden die volgens het Statuut toekomen aan de landen van het Koninkrijk, alleen uitgevoerd of uitgeoefend kunnen worden door de eilanden die na de opheffing van de Nederlandse Antillen de status van land verkrijgen.
- Een tweede uitzondering op de algemene regel dat alle Landstaken worden overgedragen aan de eilanden is het vereiste van deugdelijk bestuur. Landstaken zouden alleen overgedragen moeten worden aan die eilanden die in staat zijn, gezien hun bestuurskracht, deze taken overwegend zelfstandig uit te voeren en bereid zijn overige taken in samenwerking met andere entiteiten binnen het Koninkrijk uit te voeren of deze taken uit te besteden aan één van de landen van het Koninkrijk. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de mogelijke vormen van samenwerking.
- Ten slotte zouden de taken die verband houden met het toezicht op de eilandsbesturen, zoals het begrotingstoezicht op de kleinere eilandgebieden, niet kunnen worden overgedragen aan de eilanden. Een eilandsbestuur kan niet op haar eigen handelen bestuurlijk toezicht uitoefenen.

Bestuurlijk toezicht moet worden onderscheiden van toezicht op de naleving van regelgeving. Met laatstgenoemd toezicht wordt bedoeld op de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd. Deze taak, die bijvoorbeeld door de inspecties wordt uitgevoerd, kunnen in beginsel wel worden overgedragen aan de eilanden. In paragraaf 4.6 wordt verder ingegaan op de verschillende toezichtstaken.

De werkgroep presenteert geen uitgewerkt voorstel voor een nieuwe taakverdeling. De taken die aan een eiland worden toebedeeld, zijn afhankelijk van de wensen en de bestuurskracht van het eiland en het resultaat van de onderhandelingen tussen de (ei)landen over samenwerking op verschillende gebieden. Bovendien zal de nieuwe taakverdeling afhangen van de randvoorwaarden en criteria die mede door het Koninkrijk zullen moeten worden gesteld, vanuit de waarborging voor goed bestuur. De werkgroep geeft een kader aan waarbinnen de oplossingen gevonden dienen te worden.

4.5 Samenwerking

4.5.1 Algemeen

Alle eilandgebieden hebben verklaard bereid te zijn om na eventuele ontbinding van het Nederlands Antilliaanse staatsverband op verschillende terreinen met elkaar samen te werken. De wenselijkheid van samenwerking is evident. Ten eerste kunnen bepaalde taken vanuit een oogpunt van doelmatigheid beter in samenwerking worden uitgevoerd. Daarnaast

zijn er bepaalde landstaken die een aantal eilanden na de ontbinding van het land niet zelfstandig kunnen uitvoeren omdat hun bestuurlijke draagkracht daarvoor niet toereikend is als gevolg van hun kleine schaal.

De eilandgebieden hebben regelmatig aangegeven in ieder geval op de volgende terreinen samen te willen werken: justitie, monetair beleid (centrale bank), sociale verzekeringen (SVB) en pensioenfondsen (APNA). Er zullen zeker nog een aantal andere gebieden zijn waarop samengewerkt zal moeten of kunnen worden, zoals de Algemene rekenkamer, de Raad van Advies, de Ombudsman en de Accountantsdienst.

De meest voor de hand liggende redenen voor samenwerking zijn:

- Handhaving van een deugdelijk bestuursniveau op de eilanden met een beperkt bestuursvermogen. Samenwerking zou in dit geval een verplichtend karakter moeten hebben.
- Het kunnen profiteren van de voordelen van schaalvergroting als gevolg van de samenwerking. Per taak zal telkens een afweging gemaakt moeten worden of samenwerking voordelen biedt in de zin van efficiëntie en effectiviteit.

4.5.2 Juridische grondslag voor samenwerking

Het Statuut biedt de mogelijkheid om tussen de landen onderlinge regelingen te treffen (artikel 38). Een samenwerkingsregeling kan bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgesteld, maar kan ook een andere vorm hebben. Het gaat hier per definitie om samenwerking op basis van vrijwilligheid. De vrijwilligheid van de samenwerking op grond van het Statuut komt tot uitdrukking in het vereiste van overeenstemming tussen de landen die de regeling treffen.

Zoals gezegd kan handhaving van een deugdelijk bestuursniveau een reden zijn om een eiland te verplichten samen te werken. Het Statuut biedt thans niet de mogelijkheid twee of meer territoriale entiteiten tot samenwerking te dwingen. Hiervoor zou dus een rechtsbasis in het Statuut gecreëerd moeten worden.

Bij het wegvallen van het landsbestuur zullen er eilanden zijn die niet de status van Land verkrijgen maar met andere (ei)landen of internationale organisaties wensen samen te werken. Volgens het Statuut kunnen onderlinge regelingen alleen gesloten worden tussen de landen van het Koninkrijk. De werkgroep stelt voor het Statuut zodanig aan te passen, dat dergelijke samenwerkingsvormen ook door Koninkrijkseilanden kunnen worden aangegaan.

Samenwerking opnemen in een raamregeling

De samenwerking tussen (ei)landen op cruciale gebieden, zoals de rechtshandhaving, zou na opheffing van het landsbestuur bij rijkswet geregeld moeten worden om de betrokkenheid van het Koninkrijk te garanderen. Dit is noodzakelijk gelet op de waarborgfunctie van het Koninkrijk. Aanbevolen wordt de samenwerking omwille van de overzichtelijkheid te vervatten in één raamregeling, die per zorggebied nader uitgewerkt moet worden in een samenwerkingsprotocol. De raamregeling en de uitwerkingsregeling dienen voor de samenwerkende entiteiten bindend te zijn.

Het verdient aanbeveling in een samenwerkingsregeling de toerekening van de kosten van samenwerking aan elk van de samenwerkende entiteiten te regelen.

4.5.3 Samenwerkingsgebieden

Met betrekking tot de samenwerking vallen de volgende zorggebieden te onderscheiden: samenwerking op het gebied van bestuur, op het gebied van regelgeving en op het gebied van de rechtspraak. Hieronder wordt alleen ingegaan op de samenwerking op het gebied van bestuur. Samenwerking op het gebied van regelgeving en rechtspraak wordt behandeld in het hoofdstuk Rechtsorde.

De samenwerking op het gebied van bestuur kan plaatsvinden in de vorm van besluitvorming, ambtelijke voorbereiding en uitvoering van regelgeving en bestuursbesluiten, alsmede de uitoefening van toezicht- of inspectiefuncties. Mogelijke onderwerpen van samenwerking op het gebied van bestuur zijn de zorg voor de regulering van het verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, het gevangeniswezen, de politie, de immigratiedienst, de buitenlandse betrekkingen (voor zover niet behorend tot de competentie van het Koninkrijk) de zorg voor het statische archief, de meteorologische dienst, rampenbestrijding, de inspecties op het terrein volksgezondheid, onderwijs, scheep- en luchtvaart, enz.

Indien het op bepaalde gebieden noodzakelijk wordt geacht wel gemeenschappelijke organen in het leven te roepen, dan zouden deze moeten bestaan uit professionals of bestuurders die zitting hebben in eilandelijke organen en die alleen voor periodiek overleg bijeenkomen. Er zouden in ieder geval geen gemeenschappelijke vertegenwoordigende organen moeten worden ingesteld. De betrokken bestuurders kunnen gecontroleerd worden en eventueel ter verantwoording worden geroepen door de eilandelijke vertegenwoordigende lichamen (Staten of eilandsraad).

4.6 Toezicht

4.6.1 Toezicht op naleving

Toezicht op naleving kan worden omschreven als de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd. Het gaat hier om de uitvoering van controles door een toezichtsorgaan, zonder dat van overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Voor dit soort inspectietaken, waar deskundigheid en onafhankelijkheid is vereist, ligt het voor de hand dat de eilanden gezamenlijke inspectiediensten oprichten eventueel in samenwerking met Nederlandse inspecties.

4.6.2 Toezicht op bestuursorganen

Toezicht op bestuursorganen of bestuurlijk toezicht, is de bevoegdheid van een bestuursorgaan van het centrale overheidsverband om in te grijpen in regelgeving en bestuur van de decentrale overheidsverbanden. Het toezicht kan een preventief en een repressief karakter hebben. De meest gebruikte vorm van toezicht vooraf is de goedkeuring. Bij repressief toezicht wordt een wetgevende of bestuurlijke maatregel teruggedraaid door deze te vernietigen. Aan vernietiging kan schorsing vooraf gaan. Toezicht kan ook betrekking

hebben op een algemene toestand die ontstaat als het gevolg van grovelijke verwaarlozing van de huishouding van het decentrale overheidsverband (hoger toezicht).

Bestuurlijk toezicht op een eiland dat de status van land verkrijgt zal uitgeoefend kunnen worden vanwege het Koninkrijk op basis van de bestaande artikelen in het Statuut (artikel 50 en 51 Statuut). Het toezicht op het bestuur van een Koninkrijkseiland zal in handen zijn van de Nederlandse minister voor Koninkrijksrelaties.

Beslechting van geschillen die tussen een land en het Koninkrijk of tussen een Koninkrijkseiland en de Nederlandse minister voor Koninkrijksrelaties rijzen in het kader van het bestuurlijk toezicht, zouden voorgelegd moeten kunnen worden aan een onafhankelijke rechter. Dit aspect moet nader worden uitgewerkt.

Het toezicht vanwege het Koninkrijk houdt vooral verband met de waarborgtaak van het Koninkrijk. De vraag moet worden gesteld of de bestaande toezichtinstrumenten van het Koninkrijk toereikend zijn. In de praktijk is gebleken dat in veel gevallen toepassing van de instrumenten als een te zwaar middel wordt beschouwd. Een lichter middel is een bij of krachtens Koninklijk Besluit te geven aanwijzing. Om de waarborgfunctie meer inhoud te geven, zouden er heldere normen moeten worden vastgesteld. Een dergelijke concretisering van de waarborgfunctie op bestuurlijk en financieel gebied wordt in dit eindadvies verder uitgewerkt in de hoofdstukken Bestuurskracht en Financiële Verhoudingen.

De Koninkrijksdienst kan bij het toezicht vanwege het Koninkrijk een coördinerende rol vervullen.

4.7 Aanbevelingen Staatkundige Structuur

1. Er komt een nieuwe staatkundige structuur die zoveel mogelijk aansluit bij de politiek-maatschappelijke wensen, die meer conjunctuurbestendig is en die de oplossing van de huidige sociaal-economische problemen vergemakkelijkt.
2. De nieuwe staatkundige structuur wordt toegesneden op de specifieke situatie van ieder Land/eiland.
3. Het Land Nederlandse Antillen wordt afgeschaft, zie ook aanbeveling 2 van hoofdstuk 3.
4. Curaçao en Sint Maarten komen in aanmerking voor de status van Land binnen het Koninkrijk.
5. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal een nieuwe staatkundige status van "Koninkrijkseiland" worden gecreëerd in het Statuut, uit te werken bij rijkswet.
6. De eilanden zullen na de beëindiging van het Nederlands Antilliaanse staatsverband op verschillende cruciale terreinen met elkaar samenwerken. Er komt een helder onderscheid tussen verplichte en vrijwillige samenwerking.

5. Rechtsorde

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de gevolgen van de nieuwe staatkundige verhoudingen voor wat betreft de rechtspraak, het openbaar ministerie, de politie de wetgeving. Dit zijn nu landstaken, die door het Koninkrijk worden gewaarborgd.

De democratische rechtsorde is van cruciaal belang voor de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse Antillen. In de nieuwe visie op het Koninkrijk liggen op deze gebieden juist de gemeenschappelijke waarden van de landen. Als gevolg van de schaalgrootte van de eilanden is de kwetsbaarheid op het gebied van de rechtsorde groot. De werkgroep is daarom van mening dat op dit terrein in Koninkrijksverband gezamenlijk moet worden opgetrokken indien dit de effectiviteit en doelmatigheid ten goede komt. Betrokkenheid van het Koninkrijk moet toegevoegde waarde hebben.

5.2 Rechtspraak

5.2.1 Inleiding

De rechtspraak is thans in handen van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Dit Hof bestaat uit twee Gerechten in Eerste Aanleg (dat van de Nederlandse Antillen en dat van Aruba) alsmede uit het Hof in de zin van beroepsinstantie. Hof en Gerechten worden bemand vanuit het Gemeenschappelijk Hof (de personele unie) door Hofleden die door de Kroon zijn benoemd. Het Hof en de Gerechten worden ondersteund door diverse griffies. Deze griffies zijn te vinden op Curaçao (zowel Hofgriffie als griffie van het Gerecht Nederlandse Antillen), Sint Maarten (griffie van het Gerecht Nederlandse Antillen), Bonaire (griffie van datzelfde Gerecht) en Aruba (griffie van het Gerecht Aruba).

5.2.2 Het Hof van Justitie

Het is van primordiaal belang dat de rechtspraak op de eilanden onafhankelijk, onpartijdig, integer, van hoge kwaliteit, efficiënt en effectief is en blijft. Een dergelijke rechtspraak dient constitutioneel en institutioneel (organisatorisch) te worden gewaarborgd. Dit kan alleen als de rechtspraak in het Caribische deel van het Koninkrijk gemeenschappelijk blijft en indien het Hof binnen een adequaat juridisch en organisatorisch raamwerk kan opereren. Rechtspraak is nauw verweven met de waarborgtaak. Onafhankelijke rechtspraak is van fundamenteel belang voor de rechtsorde en het economische en sociale leven. Het belang van effectieve *checks and balances*, waar onafhankelijke rechtspraak een zeer belangrijk onderdeel van uitmaakt, neemt toe naarmate de schaalgrootte kleiner wordt. Daarom zal bij het wegvallen van het Land Nederlandse Antillen het belang van onafhankelijke en effectieve rechtspraak op de eilanden verder toenemen. Dit is de reden waarom de werkgroep pleit voor verankering van de rechtspraak op Koninkrijksniveau. Naast dit principiële argument zou ook vanuit een oogpunt van doelmatigheid rechtspraak bij voorkeur in Koninkrijksverband moeten worden georganiseerd.

Huidige raamwerk Hof is ontoereikend

Het huidige raamwerk is ontoereikend. Er is onduidelijkheid over de rechtspositie van de President en leden van het Hof, welke slechts fragmentarisch en op onderdelen geregeld is, en is de constitutioneel voorgeschreven eenvormige landsverordening die deze rechtspositie moet regelen na bijna 20 jaar nog steeds niet tot stand gekomen. Dit is ook het geval met de reeds jaren door het Hof noodzakelijk geachte veranderingen in de Rechterlijke Organisatie, waarbij de invoering van de functie van vice-president van het Hof moet worden geïntroduceerd. Besluitvorming over beide onderwerpen door de Ministeriële Samenwerkingsraad verkeert in een impasse. Een soortgelijk probleem doet zich voor op het terrein van het procesrecht: dit dient eenvormig te zijn en de procedures om tot een eenvormige landsverordening te komen zijn zodanig omslachtig en stuurloos dat zelfs zeer noodzakelijke aanpassingen van het procesrecht nodeloos en eindeloos vertraagd worden.

Op het gebied van de financiering van het Hof hebben zich soms knelpunten voorgedaan. Verder is het Hof afhankelijk van de regeringen, ten aanzien van het ondersteunend personeel. De huidige regelingen bieden, kortom, geen goede garantie om een deugdelijke rechtspraak ook in de toekomst te blijven waarborgen. Waar het thans nog bestaande landsverband tussen de eilanden van de Nederlandse Antillen wijziging zal ondergaan, valt te verwachten dat de mogelijke patstellingen nog zullen toenemen.

Rechtspraak in Koninkrijksverband

Het Koninkrijk, als rechtsstaat in al zijn onderdelen, heeft internationaal groot belang bij een eenvormige, onafhankelijke en goed toegeruste rechtspraakuitoefening. Dat kan het beste gebeuren door de rechtspraak tot een koninkrijksaangelegenheid te maken en de regeling van het Gemeenschappelijk Hof bij rijkswet te laten geschieden.

De rechtspraak tot koninkrijksaangelegenheid verklaren kan op twee manieren. Ten eerste door artikel 3, lid 1, van het Statuut, te wijzigen waarbij aan de lijst koninkrijksaangelegenheden rechtspraak wordt toegevoegd. Een andere manier is om rechtspraak op grond van artikel 3, lid 2, van het Statuut "in gemeen overleg tot aangelegenheid van het Koninkrijk te verklaren". Formeel is dan geen wijziging van het Statuut noodzakelijk maar de landen van het Koninkrijk moeten de bedoelde verklaring wel aanvaarden. In de praktijk komt dit op hetzelfde neer als een Statuutwijziging. De rechtspraak kan dus alleen tot koninkrijksaangelegenheid worden verklaard indien alle landen hiermee instemmen. Indien de rechtspraak een koninkrijksaangelegenheid wordt, zal de verantwoordelijkheid voor de rechtspraak in de landen komen te liggen bij de Koninkrijksregering.

Regeling van het Gemeenschappelijke Hof bij rijkswet kan overigens ook zonder dat de rechtspraak tot koninkrijksaangelegenheid wordt verklaard en zonder wijziging van het Statuut. Op grond van artikel 38 kunnen de landen een onderlinge regeling treffen. In onderling overleg kan worden bepaald dat zodanige regeling bij rijkswet wordt vastgesteld. Overeenstemming tussen de betrokken landen is hierbij vereist. Aangezien Aruba nu betrokken is bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie is de medewerking van Aruba vereist.

Regeling van het Gemeenschappelijk Hof bij rijkswet maakt het mogelijk zaken als de rechterlijke organisatie en rechtspositie van de president en de leden van het Hof op

eenduidige wijze en zonder nodeloze vertragingen tot stand te brengen en te wijzigen. De rijkswet dient een raamwet te zijn, waarin ook de positie van het Openbaar Ministerie en de hierna te noemen Raad voor de Rechtshandhaving wordt geregeld. Wat de uitvoering betreft zal om doelmatigheidsredenen zo weinig mogelijk aan de entiteiten moeten worden overgelaten.

De Koninkrijksregering zal belast moeten worden met:

- Het jaarlijks vaststellen van een basisbegroting voor het Hof;
- Het vaststellen van de regeling van de rechtspositie van de President en leden van het Hof en van de rechtspositieregeling voor het griffiepersoneel.
- De benoemingen van de President en overige leden van het Hof.

Voor de duidelijkheid: het bovenstaande zal steeds dienen plaats te vinden na inhoudelijke consultatie van de landen en het Hof (in het geval van de benoemingen zelfs uitsluitend op voordracht van het Hof, zoals ook thans het geval is).

Binnen het hier (slechts summier) geschetste raamwerk zal de rechtspraak zich beter dan thans het geval is, kunnen ontplooiën. De onafhankelijkheid van het Hof, zowel institutioneel als op het gebied van de rechtspositie, zal gegarandeerd zijn door het Hof bij rijkswet te regelen met een eigen statuut, zoals dat thans het geval is met het Europese Hof in Luxemburg. Daarbij wordt het Hof dus gezien als een organisch geheel met eigen rechtspersoonlijkheid, met inbegrip dus van het ondersteunend personeel, dat niet meer in landsdienst zal zijn, doch in dienst van het Hof, met eigen rechtspositieregelingen (waaronder ook ziektekosten- en pensioenregelingen). Deze organisatorische autonomie van het Hof zal leiden tot professionalisering van de ondersteuning, welke op zijn beurt weer zal leiden tot betere efficiency en daarmee tot een beter (waaronder sneller) product tegen lagere kosten. Daarbij zal het Hof zich ook financieel onafhankelijk weten binnen de grenzen van de goedgekeurde begroting. Dit laatste behoeft overigens voor de landen geen belemmering te zijn om met de President van het Hof in overleg te treden over de inzet van extra rechters op een bepaald door die landen aangegeven gebied. De kosten van het Hof en zijn personeel worden volgens een bepaalde verdeelsleutel tussen de landen verdeeld. Dit zijn verplichte uitgaven.

Constitutionele toetsing

In het kader van een versterking van de *checks and balances* zal de mogelijkheid van een volledige constitutionele toetsing moeten worden ingevoerd. Dit betekent dat het Hof Landsverordeningen aan de Staatsregelingen en het Statuut moet kunnen toetsen en eventueel de (gehele of gedeeltelijke) onverbindendheid daarvan moet kunnen uitspreken.

5.3 Het Openbaar Ministerie

Het Hof wordt geflankeerd door twee Openbaar Ministeries (dat van de Nederlandse Antillen en dat van Aruba). Aan het hoofd van elk Openbaar Ministerie staat een Procureur-generaal, die door de Kroon benoemd is en opereert onder de verantwoordelijkheid van de respectieve regeringen (ministers van justitie). Onder de Procureur-generaal van de Nederlandse Antillen ressorteert een Advocaat-generaal, die zich voornamelijk, doch niet uitsluitend, bezig houdt

met de behandeling van strafzaken in hoger beroep. Beide landen kennen verder een Parket in Eerste Aanleg onder leiding van een Hoofdofficier van Justitie.

Dezelfde argumenten die zijn aangevoerd voor een sterkere verankering van rechtspraak op Koninkrijksniveau, gelden ook voor het de Procureur-generaal en zijn parket. De werkgroep stelt dan ook voor dat ook deze beheersmatig onder de verantwoordelijkheid van de Koninkrijksregering komt te vallen. Dat kan bij rijkswet worden geregeld.

In de genoemde rijkswet zal ook helderheid moeten worden gegeven over de positie van het Parket in Eerste Aanleg. De werkgroep beveelt aan dat het Parket in Eerste Aanleg een Landsaangelegenheid blijft, met dien verstande dat de onderscheiden Landsministers van Justitie daarvoor de politieke verantwoordelijkheid dragen. Deze constructie zal wezenlijke veranderingen in verantwoordelijkheden met zich meebrengen. Aanspreekpunt voor de landsregering zal niet langer de Procureur-generaal zijn, doch de Hoofdofficier van Justitie van het landsparket. Slechts indien deze van de betreffende regering of minister van justitie een opdracht krijgt, welke naar zijn opvatting in strijd is met wet of recht, verwijst hij de zaak naar de Procureur-generaal. De Procureur-generaal legt vervolgens de kwestie, indien noodzakelijk, aan het Hof voor, zoals dat thans ook het geval is. De Procureur-generaal behoudt ook het algehele toezicht over de (eenheid van) vervolging. Ter waarborging van de kwaliteit en (relatieve) onafhankelijkheid van de leden van het gehele Openbaar Ministerie (zowel in hoger beroep als in eerste aanleg), dienen benoemingen van deze leden, zoals thans al het geval is, de goedkeuring van het Hof te hebben.

Vervolgingsrichtlijnen en aanwijzingsbevoegdheid

Het is van groot belang dat het Koninkrijk in eenheid op kan treden tegen de internationale, grensoverschrijdende criminaliteit (inclusief het terrorisme, internationale drugshandel, het witwassen van gelden, wapen- en vrouwenhandel) en ook aan de internationale verplichtingen op dit terrein kan voldoen. Organisatorisch is midden jaren '90 reeds het Recherche Samenwerkingsteam (RST) opgericht. Ook de uit die periode daterende Kustwacht is een voorbeeld van organisatorische samenwerking tussen de landen. De werkgroep is van mening, dat niet alleen aan de organisatorische maar ook aan de gezagskant de samenwerking binnen het Koninkrijk versterkt moet worden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de opsporing te verhogen. De werkgroep beveelt dan ook aan te bezien of het informele overleg tussen de Procureurs-generaal van de landen van het Koninkrijk kan worden geïnstitutionaliseerd, bijvoorbeeld door het Nederlandse College van Procureurs-generaal uit te breiden met de Procureurs-generaal van de landen overzee. Afspraken tussen de Procureurs-generaal over het vervolgingsbeleid op de cruciale terreinen (internationale, grensoverschrijdende criminaliteit en integriteit) zouden bij voorkeur een bindend karakter moeten krijgen. Dit zou bij rijkswet nader kunnen worden geregeld. In dezelfde rijkswet kan ook worden opgenomen dat op voornoemde cruciale terreinen (grensoverschrijdende criminaliteit, integriteit) bevoegdheden komen te liggen bij de Koninkrijksregering, bijvoorbeeld een aanwijzingsbevoegdheid.

Voor het vervolgingsbeleid in de Koninkrijkseilanden wordt een voorziening getroffen in de rijkswet die de inrichting en samenstelling van het Koninkrijkseiland regelt.

5.4 Politie

Elk Land beschikt over een eigen politiekorps. Door de Koninkrijksregering zullen richtsnoeren (bijvoorbeeld over de wenselijke sterkte en kwaliteit) moeten worden vastgesteld waaraan de uitvoering van de politietaken moet voldoen. De capaciteit, kwaliteit en integriteit van de politie dient hierdoor voldoende gewaarborgd te zijn. Samenwerking tussen de landen bij het beheer van de politiekorpsen wordt bevorderd en kan zo nodig verplicht door het Koninkrijk worden opgelegd.

De politiezorg op de Koninkrijkseilanden wordt geregeld in de Rijkswet Koninkrijkseilanden. Uitgangspunt hierbij is dat de politiezorg wordt geleverd door het Korps van Sint Maarten respectievelijk Curaçao, op basis van af te sluiten prestatiecontracten.

5.5 Gevangeniswezen

De verantwoordelijkheid voor het gevangeniswezen ligt bij de Landen. De werkgroep bepleit om net als op het gebied van de politie normen vast te stellen in Koninkrijksverband om kwaliteit en capaciteit te borgen. Deze normen moeten uiteraard passen binnen de kaders die op dit terrein op grond van internationale afspraken zijn vastgesteld.

De gevangenisvoorziening op de Koninkrijkseilanden wordt eveneens geregeld in de rijkswet Koninkrijkseilanden. Uitgangspunt hierbij is dat de gevangenis capaciteit wordt geleverd door van Sint Maarten respectievelijk Curaçao, op basis van af te sluiten prestatiecontracten. Net als bij de politie zou ook op dit gebied moeten gelden dat wanneer een Land structureel niet in staat is te voldoen aan de gestelde normen, een samenwerkingsovereenkomst met een ander Land moet worden gesloten. Mocht dat niet op vrijwillige basis gebeuren, dan zal dat dwingend moeten worden opgelegd.

5.6 Veiligheidsdiensten

Vooraf in het kader van het internationale terrorisme is een goed toegeruste veiligheidsdienst van cruciaal belang. De afhankelijkheid van het toerisme maakt de eilanden zeer kwetsbaar voor terroristische aanslagen en de kleinschaligheid geeft onvoldoende mogelijkheden om optimaal bescherming te bieden tegen deze dreigingen van buitenaf. De werkgroep is van mening dat er op het gebied van de veiligheidsdiensten binnen het Koninkrijk gestreefd zou moeten worden naar een zeer verregaande mate van samenwerking. Deze samenwerking zou eventueel kunnen leiden tot een samenvoeging van de veiligheidsdiensten, als dit een significante bijdrage zou leveren aan de doelmatigheid en de effectiviteit.

5.7 Raad voor de Rechtshandhaving

Het functioneren van de organisaties in de rechtshandavingsketen zoals het Hof van Justitie, het Openbaar Ministerie, de politie en het gevangeniswezen, dient regelmatig te worden geëvalueerd. Daarbij gaat het met name om de vraag of het Hof, het openbaar ministerie en de politie voldoende geëquipeerd zijn om hun taken naar behoren uit te oefenen en of zij hun taken ook daadwerkelijk naar behoren vervullen. Gelet op de bijzondere,

rechtsbeschermende posities van de zittende en staande magistratuur en van de politie is het wenselijk om dergelijke evaluaties over te laten aan een onafhankelijk orgaan. Daarom wordt aanbevolen een raad voor de rechtshandhaving in te stellen die bestaat uit integere, deskundige, onafhankelijke en gezaghebbende personen uit de Landen van het Koninkrijk. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de deskundigheid van de Nederlandse Raad voor de Rechtspraak en van het Nederlandse Parket-Generaal.

De raad rapporteert op basis van nader vast te stellen criteria minstens tweemaal per jaar aan de onderraad en tussentijds al naar gelang de noodzaak daartoe zich voordoet. De raad adviseert aan de autoriteiten van de entiteiten over mogelijk noodzakelijk te nemen maatregelen. Mochten de adviezen die van belang zijn ter waarborging van de rechtsstaat niet worden opgevolgd, kan de Koninkrijksregering in eerste instantie aanwijzingen geven en bij niet inachtneming van deze aanwijzingen acties ondernemen om de situatie te remediëren. Ook kan de raad als intermediair fungeren tussen de autoriteiten van de landen en tussen landsorganen onderling in geval van mogelijke conflicten.

5.8 Concordantie wetgeving

Wetgeving op belangrijke rechtsgebieden als het burgerlijk recht en strafrecht is thans een landsaangelegenheid. Volgens het Statuut dient de wetgeving op deze rechtsgebieden in de landen zo veel mogelijk op overeenkomstige wijze geregeld te worden (art. 39)¹¹. Deze overeenstemming wordt concordantie genoemd. Het grote belang van concordantie tussen de wetgeving van de drie landen op deze terreinen is evident:

- Concordantie op terreinen als handelsrecht en burgerlijk recht is van groot belang voor het maatschappelijk verkeer; concordantie op het gebied van het strafrecht vergemakkelijkt ook de samenwerking ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme
- De taak van de Hoge Raad als cassatierechter wordt erdoor verlicht¹².
- Het bewaren van de rechtseenheid is voor het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van groot belang.
- De Nederlandse Antillen en Aruba kunnen profiteren van de Nederlandse rechtsontwikkeling.
- Juristen kunnen blijvend zowel in alle landen van het Koninkrijk worden ingezet.

Concordantie tussen Antilliaanse en Arubaanse wetgeving vindt nauwelijks plaats. Als juridisch instrument wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde eenvormige landsverordening.¹³ Het gaat hier om een nogal omslachtige en moeilijke procedure om eenheid van regelgeving te bewerkstelligen. De procedure kan ook worden gefrustreerd door tegenwerking van een entiteit, zoals in de praktijk is gebleken.

¹¹ Artikel 39 van het Statuut noemt de volgende rechtsgebieden: het burgerlijk en handelsrecht, de burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht, de strafvordering, het auteursrecht, de industriële eigendom, het notarisambt en de bepalingen omtrent maten en gewichten.

¹² Zie C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, blz. 195. De oud-president van de Hoge Raad, mr. Haak, heeft onlangs in zijn afscheidsrede duidelijk gewezen op het belang van de concordantie van bepaalde takken van wetgeving voor het naar behoren kunnen uitoefenen van de rechtseenheidsbevorderende taak van de Hoge Raad. Door het uiteen gaan lopen van de wetgeving op bovengenoemde gebieden, wordt de Hoge Raad in feite in zijn taak belemmerd.

¹³ Zie art. 5 Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba.

Het is dus wenselijk om een meer effectieve manier te vinden om concordantie te realiseren. De werkgroep stelt daartoe het volgende voor:

- Meer werk maken van de voorbereiding van wetgeving door opzetten van een institutioneel wetgevingsoverleg. In dit overleg kunnen ook problemen op het gebied van wetgevingscapaciteit aan de orde komen. Ook kan een wetgevingspool worden opgericht (zie hoofdstuk 3) als onderdeel van de Koninkrijksdienst die soelaas kan bieden bij het tot stand brengen van concordantie.
- De Raad van Advies zou systematisch op concordantieaspecten moeten letten bij haar advisering over wetgeving.
- Voor de eenvormige landsverordening zou een alternatief moeten worden gezocht in de figuur van vaststelling van wetgeving bij onderlinge regeling op grond van artikel 38 van het Statuut. In de onderlinge regeling kan voorzien worden in de bevoegdheid van de samenwerkende partijen om binnen bepaalde marges af te wijken of aan te vullen, tenzij de rechtszekerheid zich tegen afwijking of aanvulling verzet. Geschillen over de vraag of de rechtszekerheid zich in een bepaalde situatie tegen de afwijkende of aanvullende bevoegdheid verzet zouden kunnen worden voorgelegd aan een rechter.
- Rechtseenheid op bepaalde gebieden kan ook bereikt worden door in het Statuut te bepalen, dat een concrete regeling van een bepaald Land ook elders in het Koninkrijk van toepassing zal zijn.
- Waar eenheid van regelgeving niet geboden is, kan toch aanleiding bestaan om de regelgeving zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen. Hierbij kan worden gedacht aan regelgeving op terreinen die onderwerp zijn van samenwerking op het gebied van bestuur.

De entiteiten kunnen in het kader van de samenwerking ook afspreken dat zij elkaar inzake voorgenomen regelgeving zullen informeren, ook al betreft het niet een onderwerp waarvoor eenheid van regelgeving of concordantie vereist is.

5.8 Aanbevelingen Rechtsorde

1. Rechtspraak wordt een Koninkrijksverantwoordelijkheid.
2. Het Koninkrijk krijgt een beperkte aanwijzingsbevoegdheid voor het vervolgingsbeleid op het gebied van zware en georganiseerde criminaliteit en terrorisme.
3. Het vervolgingsbeleid in eerste aanleg blijft een landsaangelegenheid.
4. De positie van de Procureur-generaal wordt bij rijkswet geregeld.
5. Constitutioneel toetsingsrecht wordt ingevoerd.
6. Het Koninkrijk stelt normen met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit van de rechtshandavingsketen.
7. Oprichting van een onafhankelijke raad voor de rechtshandhaving die is belast met het toezicht op het functioneren van de rechtshandavingsketen.
8. Voor Koninkrijkseilanden wordt de rechtshandhaving bij rijkswet geregeld.
9. Veiligheidsdiensten binnen het Koninkrijk gaan intensief samenwerken.
10. Concordantie van wetgeving wordt bevorderd.

6. Bestuurskracht

6.1 Inleiding

In Nederland en de Nederlandse Antillen groeit de aandacht voor bestuurskracht (*public governance*). De werkgroep heeft in het kader van de selfassessments en het stakeholderonderzoek expliciet aandacht besteed aan wensen en knelpunten op het gebied van bestuurskracht.

In de Nederlandse Antillen is in het kader van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling een zogenaamde baseline studie uitgevoerd. Deze studie heeft getracht de bestuurskracht van de afzonderlijke eilanden en het Land van de Nederlandse Antillen in kaart te brengen. In het kader van de baseline studie zijn ten aanzien van de bestuurskracht normen geformuleerd en gemeten. De baseline studie heeft uitgewezen dat de entiteiten veel hoge ambities op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling hebben. De eilandsbesturen zijn zich bewust van de eisen die door de burger worden gesteld aan het functioneren van de overheid en dat het vertrouwen van de burger in de overheid nog versterkt kan worden.

Uitvoering voornemens loopt niet volgens plan

De uitvoering van de voornemens van de overheden verloopt niet volgens plan. In de baseline studie worden daarvoor een aantal oorzaken genoemd. Het ontbreekt soms enerzijds aan een goede uitvoeringsorganisatie en anderzijds aan voldoende beleidsinformatie.

Ook ten aanzien van de procedures en de sturings- en controle-instrumenten werd vastgesteld dat zij de uitvoering onvoldoende ondersteunen. Voor zover er al afspraken bestaan, bleek dat ze te weinig worden vastgelegd en dus niet voldoende gebruikt kunnen worden voor controledoeleinden.

De werkgroep is van mening dat er meer energie moet worden gestoken in het versterken van de uitvoeringsorganisatie die belast is met het doorvoeren van de aanbevelingen die voortvloeien uit de baseline studie Bestuurlijke Ontwikkeling.

6.2 Herschikking taken en bevoegdheden

De opheffing van het Land van de Nederlandse Antillen leidt onherroepelijk tot een herschikking van de taken en organisatorische eenheden die nu in het Antilliaanse staatsverband, zowel op Landelijk als op Eilandelijk niveau, worden uitgevoerd. Bij de vaststelling van de nieuwe verdeling van taken en verantwoordelijkheden zal rekening gehouden worden met de uitkomsten van de baseline studie, de selfassessments en de stakeholdersanalyse.

Zoals al eerder in dit eindadvies betoogd, zal de nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden per eiland op maat moeten zijn. In onderhandelingen zal, in het licht van de bestuurskracht van elk eiland afzonderlijk, gekeken worden welke taken het in staat is zelf uit te voeren, welke taken in samenwerking met 'partners' uitgevoerd zullen worden en welke taken in Koninkrijksverband worden uitgevoerd (zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 4.4). Op deze

manier ontstaat een verdeling van taken en verantwoordelijkheden die optimaal aansluit bij de bestuurskracht van de afzonderlijke eilanden.

6.3 Normen bestuurskracht

Het wordt door de stakeholders als uitermate belangrijk gezien dat er niet alleen een drastische verbetering van de bestuurskracht van de Landen en Koninkrijkseilanden plaatsvindt, maar dat in de nieuwe situatie tevens een gedegen invulling wordt gegeven aan de waarborgfunctie die vroeger bij het Land lag. Door een aantal stakeholders is erop gewezen, dat deze waarborgfunctie reeds bestaat en is gedefinieerd als taak van het Koninkrijk in artikel 43 van het Statuut.

De werkgroep is van mening dat de waarborgfunctie zoals in artikel 43 opgenomen, meer geconcretiseerd moet worden met behulp van normen. Deze normen moeten in Koninkrijksverband worden overeengekomen en zouden kunnen worden vastgelegd in prestatiecontracten. Zonder heldere normen is het risico groot dat de beoordeling van de kwaliteit van de bestuurskracht een optelsom wordt van verschillende percepties. Alleen met behulp van het stellen van normen en het bevorderen van het voldoen aan deze normen, kan de professionaliteit en daarmee de continuïteit van het openbaar bestuur blijvend worden gegarandeerd.

Normstelling bestuurskracht

De Werkgroep stelt voor de normstelling te koppelen aan de rollen van het openbaar bestuur: bestuurder, dienstverlener, participant en bedrijfsvoerder. Per rol kan vervolgens worden gekeken naar de werking van de interne controle- en risicobeheersingssystemen (waaronder toezicht op naleving van wet- en regelgeving en het toezicht op de werking van gedragscodes), de financiële informatieverschaffing en de toepassing van informatietechnologie.

Rol van Bestuurder

De overheid als bestuurder heeft betrekking op de integrale visie op haar rol, positie en taken, of de beschikbare middelen adequaat worden ingezet en hierbij op transparante wijze prioriteiten worden gesteld en die als zodanig worden gecommuniceerd, of er eenheid van beleid wordt gerealiseerd, of er slagvaardig wordt gereageerd op crises zonder dat men zich hierdoor laat leiden, op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de ambtelijke en politieke organisatie en de kwaliteit van het bestuur.

Rol van Dienstverlener

Dit betreft de externe rol van de overheid en in het bijzonder de beoordeling van de betrouwbaarheid en integriteit in het functioneren, de wijze waarop de taken op het gebied van veiligheid, hulpverlening, vergunningverlening en handhaving worden uitgevoerd, de mate, voortgang en kwaliteit van de beleidsvoorbereiding (inclusief inzet van mensen en middelen), of de diensten effectief, efficiënt en eenduidig worden geleverd.

Rol van Participant

In dit kader wordt gekeken naar de relatie met de burgers en met de mede-overheden op de andere eilanden, in het bijzonder de kwaliteit van de interactieve processen met de burgers

rondom beleidsvorming, de mate waarin het functioneren wordt versterkt door samenwerking met de Landen en Koninkrijkseilanden, de rol die hierbij wordt aangenomen (initiator of volger), hoe invulling wordt gegeven aan de onderlinge samenwerking en hiervoor middelen worden verworven en de mate waarin de samenwerking tot een beter eindproduct heeft geleid.

Rol van Bedrijfsvoerder

Dit betreft de interne rol van de overheid, vanuit de gedachte dat goed bestuur begint met goede ambtenaren en richt zich met name op de beoordeling van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie, wijze waarop vorming en uitvoering van het beleid plaatsvindt op het gebied van *human resources*, informatievoorziening en automatisering en de mate waarin de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie (ICT) worden benut. Tot slot betreft dit de effectiviteit en efficiëntie van het beleid en de mate waarin de middelen aanwezig zijn om de gestelde doelen te realiseren.

6.4 Audit commissie

De werkgroep beseft dat structuren, regels en procedures alleen kunnen helpen om een betere *governance* te bereiken, als ze passen binnen de algemene principes van de organisatie en het bestuur. De primaire verantwoordelijkheid voor *public governance* ligt daarom bij de Landen en de Koninkrijkseilanden zelf.

Om het uitgangspunt van goed bestuur op langere termijn bij de Landen Curaçao en Sint Maarten en de Koninkrijkseilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius op dusdanige wijze te garanderen dat het recht doet aan de belangen van de burgers, stelt de Werkgroep voor de voorwaarden voor goed bestuur uit artikel 43 van het Statuut op hoofdpunten te normeren (zie paragraaf 6.3) en een audit systeem in te voeren. Hiertoe wordt door de Rijksministerraad een audit commissie ingesteld.

De audit commissie voert regelmatig visitaties uit, maar kan ook tussentijds op verzoek of op eigen initiatief visitaties uitvoeren en rapporteert de uitkomsten in eerste instantie aan de betrokken overheid. Naar aanleiding van de bevindingen van de audit commissie wordt na overleg met de betrokken overheid een verbeterplan opgesteld. Over de uitvoering daarvan vindt op gezette tijden overleg plaats tussen de betrokken overheid en de audit commissie.

De audit commissie is geen extra controlelaag, maar ondersteunt de waarborging van *public governance* door het Koninkrijk door kritisch te kijken naar processen en procedures en of er adequaat gereageerd wordt indien dat noodzakelijk is. Zij treedt dan ook niet in de plaats van de Rekenkamers of interne accountantbureaus, maar maakt juist gebruik van de informatie die zij aanleveren. De Rekenkamers en accountantsbureaus zijn wel verplicht hun rapportages ter beschikking te stellen van de audit commissie.

Jaarlijks zal door de audit commissie via de onderraad worden gerapporteerd aan de Rijksministerraad en aan de betrokken overheden. In geval van ernstige tekortkomingen, zullen tussentijdse rapportages ook gemeld worden aan de onderraad. Indien deze tekortkomingen een ingrijpen van het Koninkrijk noodzakelijk maken en rechtvaardigen, zijn hiervoor de bestaande instrumenten uit het Statuut beschikbaar.

De audit commissie is daarmee een belangrijk instrument geworden om het vertrouwen van de burgers en stakeholders en de werking van artikel 43 te verstevigen. De bezetting van de audit commissie zal deze belangrijke functie moeten reflecteren. In de ogen van de werkgroep betekent dit, dat er leden benoemd moeten worden die als onafhankelijk worden gezien en gerespecteerd worden om hun inhoudelijke kennis van en inzicht in de verschillende facetten van *public governance*.

6.5 Aanbevelingen Bestuurskracht

1. De verdeling van de Landstaken als gevolg van het opheffen van het Land moet aansluiten bij de bestuurskracht van de afzonderlijke eilanden.
2. Het begrip deugdelijk bestuur uit artikel 43 van het Statuut wordt genormeerd.
3. Er komt een audit systeem en een audit commissie.

7. Financiële Verhoudingen

7.1 Inleiding

De financiële verhoudingen in de Nederlandse Antillen zijn voor alle eilandgebieden een bron van onvrede omdat veel van de door de eilandsbesturen gevoelde problemen hun basis hebben in de problemen die er op financieel gebied bestaan. De zich voortslepende discussies over de staatkundige structuur en de dubbele bestuurslaag scheppen onzekerheden voor investeerders en beleggers. Dit heeft een negatieve invloed op het investeringsklimaat en daarmee op de economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen¹⁴.

De financiële verhoudingen kunnen niet los worden gezien van de bestuurlijke verhoudingen en van de bestuurskracht. Een wijziging van de bestuurlijke verhoudingen moet gepaard gaan met een wijziging van de financiële verhoudingen. Diverse decentralisatieprojecten hebben in het verleden laten zien dat van echte decentralisatie pas sprake is als in de financiële verhoudingen eveneens een decentralisatie plaatsvindt. Herziening van de financiële verhoudingen is dus een voorwaarde om de verandering van de bestuurlijke verhoudingen door te voeren.

Financiële crisis

Los van de noodzaak om de financiële verhoudingen te wijzigen naar aanleiding van de gewenste veranderingen op bestuurlijk gebied, bestaat de noodzaak om op financieel gebied veranderingen door te voeren. Het begrotingsbeleid van zowel het Land als de eilandgebieden is verre van solide. De Commissie Schuldenproblematiek (2003) constateert dat bij ongewijzigd beleid de schuld binnen enkele jaren onhoudbaar zal worden. Met andere woorden: het Land Nederlandse Antillen zal bankroet zijn als het beleid niet wordt bijgesteld. Ondanks alle waarschuwingen is het beleid niet of onvoldoende bijgesteld en verbeterde de situatie niet. Sterker nog: de financiële situatie van de Nederlandse Antillen is in de afgelopen jaren in een hoog tempo verslechterd en de planning- en controlcyclus vertoont nog steeds vele tekortkomingen. Gezien de weerbarstigheid van de problematiek zijn drastische veranderingen nodig. De nieuwe financiële verhoudingen moeten erop gericht zijn om de overheidsfinanciën in evenwicht te brengen om daarmee een diepgaande financiële crisis te vermijden.

Een nieuw financieel stelsel

De werkgroep is van mening dat subsidiariteit het leidende beginsel bij de decentralisatie van de taken en bevoegdheden van het Land naar de eilandgebieden moet zijn. Dit betekent dat de eilandgebieden – naar bestuurlijke draagkracht – zoveel mogelijk taken en bevoegdheden krijgen. Het financiële model moet hier zoveel mogelijk bij aansluiten. Zodoende worden de eilandgebieden zelf zoveel mogelijk in staat gesteld om in hun eigen middelen te voorzien. Het doel is om voor ieder eilandgebied een zo groot mogelijke financiële onafhankelijkheid te creëren.

¹⁴ T.J. Haan, *Antilliaanse Instituties, De economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba, 1969-1995*, 1998, blz. 261

Het doel van de in dit hoofdstuk voorgestelde veranderingen is om tot een nieuw financieel kader te komen, dat past bij de voorgestelde wijziging van de bestuurlijke verhoudingen en de daarmee gepaard gaande herverdeling van taken en bevoegdheden. Ook moeten de eilandgebieden optimaal in staat worden gesteld om een zo groot mogelijke financiële onafhankelijkheid te bereiken. Om dit nieuwe financiële kader te laten functioneren, is herstel van de discipline in de gehele planning- en controlcyclus een noodzakelijke voorwaarde. Hiervoor is een ingrijpende institutionele versterking nodig. Dit vereist een omslag bij de bestuurders van de eilandgebieden en een investering in *checks and balances*. Zonder het herstel van de discipline zullen de problemen blijven voortduren. De fiscale verhoudingen, het belastingstelsel en het monetair beleid moeten in het nieuwe financiële kader worden ingepast.

Financieel-economisch beleid is van groot belang voor overheidsfinanciën

Het financieel-economische beleid dat door ieder eiland wordt gevoerd is uiteraard van grote invloed op de overheidsfinanciën. Naarmate het gevoerde beleid meer effectief is en leidt tot meer economische groei, zullen de overheidsinkomsten kunnen toenemen en heeft de overheid meer ruimte om uitgaven te doen. Indien de economische groei sterker is dan de groei van de overheidsschuld, treedt uiteraard ook een verbetering op van de schuldquote (overheidsschuld als percentage van het BBP).

De beperkte schaalgrootte brengt beperkingen met zich mee voor de beleidsopties die de eilanden hebben. Gezien het open karakter van de eilandeconomieën, is de beleidsmatige ruimte beperkt. Bestedingsimpulsen door de overheid zijn minder effectief dan het faciliteren van de kansrijke sectoren, waarvan de relatief stabiele toerismesector de belangrijkste is¹⁵.

Tallose rapporten en publicaties hebben benadrukt dat het financieel-economisch beleid van de Nederlandse Antillen meer gericht zou moeten zijn op flexibilisering van de economie, in plaats van het defensieve economische beleid dat in de afgelopen decennia is gevoerd. De sterke economische ontwikkeling van Aruba sinds de status aparte wordt voor een groot deel toegeschreven aan het marktgeoriënteerde beleid van Aruba.¹⁶

Schaalgrootte leidt tot beperkingen

De overheid moet zich vooral richten op het creëren van de juiste randvoorwaarden. In dit kader is het vooral van belang dat goederen-, arbeids- en kapitaalmarkten worden geflexibiliseerd. In het licht van de schaalgrootte van de eilanden zal ook getracht moeten worden om de rol van de overheid te beperken tot haar essentiële taken. De overheid moet allereerst haar activiteiten richten op deze *state capability*¹⁷.

¹⁵ “the reliance of some island economies on the relatively stable tourism industry might make their growth path less volatile. The usually high openness of island economies also limits the effectiveness of macroeconomic policy responses to such shocks. For example, fiscal policy will be less effective because of the attendant small multiplier effect.” IMF, 2003, Netherlands Antilles Article IV Consultation: Selected Issues and Statistical Appendix, *Economic Growth in Small Island Economies*, blz. 4

¹⁶ onder meer in “Antilliaanse Instituten”, De economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba, 1969-1995, E. Haan, 1998

¹⁷ De Wereldbank (*World Development Report 1997: The State in a changing world*) stelt dat de overheid primair een betrouwbaar beleid moet voeren, waarbij de vijf *fundamentals* goed moeten zijn:

1. Establishing a foundation of law
2. Maintaining a nondistortionary policy environment, including macroeconomic stability
3. Investing in basic social services and infrastructure
4. Protecting the vulnerable
5. Protecting the environment

Het voorzieningenniveau is normaal gesproken evenredig aan de schaalgrootte. Naarmate de schaal van een eiland groter is, zal het voorzieningenniveau dus hoger kunnen liggen. De kleinste eilanden zullen echter – los van hun schaalgrootte - een aantal basisvoorzieningen moeten handhaven. Voor de kleinere eilandgebieden, die thans begrotingssteun ontvangen vanuit het Solidariteitsfonds, zal daarom een vergelijkbare voorziening moeten blijven bestaan. Ook is het van belang dat in geval van (natuur)rampen middelen beschikbaar kunnen komen voor de getroffen eilanden.

Financiële discipline is essentieel

Evenwicht tussen inkomsten en uitgaven is een vereiste voor gezonde overheidsfinanciën. De werkgroep is van mening dat de financiële problemen in essentie worden veroorzaakt door een gebrek aan discipline in de gehele planning- en controlcyclus. Dit heeft geleid tot permanente begrotingstekorten en een snel stijgende overheidsschuld. Daarnaast sluiten de huidige financiële en fiscale verhoudingen niet aan bij het streven van de eilanden om een zo groot mogelijke financiële onafhankelijkheid te bereiken.

Over de financiële problematiek van de Nederlandse Antillen zijn in de afgelopen decennia talloze rapporten verschenen met aanbevelingen om de financiën van het Land en de eilandgebieden weer onder controle te krijgen. In 1996 verschijnt het rapport “Schuld of Toekomst” van de tripartiete commissie Schuldenproblematiek. Deze commissie concludeert dat in de Nederlandse Antillen sprake is van “onaanvaardbaar hoge financieringstekorten veroorzaakt door onvoldoende beheerste overheidsuitgaven en tekortschietende overheidsinkomsten en het ontbreken van een deugdelijk begrotingsbeleid en begrotingsbeheer”¹⁸. Onder meer wordt aanbevolen tot het invoeren van een begrotingsnormering en het herzien van de inkomstenstructuur.

Schuldenlast dreigt onhoudbaar te worden

De grote schuldenlast van het Land en de eilandgebieden is een realiteit die onder ogen moet worden gezien. De schuld van het Land zal bij het opheffen van de Landslaag moeten worden verdeeld onder de eilandgebieden. Gezien de omvang van deze schuld dreigen de eilandgebieden daardoor van start te moeten gaan met een onhoudbare schuldenlast. Deze ongunstige uitgangspositie zou een grote bedreiging vormen voor de bestuurskracht van de eilanden. De werkgroep pleit daarom voor het herstructureren van de schuld van het Land, alvorens over te gaan tot de verdeling van de schuld onder de eilandgebieden. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op een aantal opties om de schuld te herstructureren.

De door de Commissie Solidariteitsfonds voorgestelde verbeteringen op het gebied van planning en control (financieel beheer) zijn waar mogelijk meegenomen in dit advies. De Commissie Solidariteitsfonds gaat uit van het voortbestaan van het Land en kent aan het Land een coördinerende rol op financieel gebied toe. Aangezien de werkgroep uitgaat van het opheffen van het Land, kan logischerwijs een deel van de adviezen van de Commissie Solidariteitsfonds niet worden overgenomen.

¹⁸ Tripartite Commissie Schuldenproblematiek: *Schuld of Toekomst*, 1996, blz. 29

7.2 Versterking Planning- en Controlcyclus

7.2.1 Inleiding

De werkgroep adviseert om de planning- en controlcyclus nieuw in te richten en daarmee te versterken. Ten aanzien van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de organen die deel uitmaken van de planning- en controlcyclus wordt een *bottom-up* benadering gevolgd. De verantwoordelijkheden liggen op een zo laag mogelijk niveau. De *checks and balances* liggen vooral op het niveau van het eiland zelf.

Het gebrek aan financiële discipline in de planning- en controlcyclus komt met name tot uitdrukking in het niet naleven van de regelgeving, bijvoorbeeld van de comptabiliteitsvoorschriften. De aandacht moet zich dus in de eerste plaats richten op het versterken van de *checks and balances* voor handhaving van de regelgeving op het gebied van planning en control.

De organen die een rol spelen bij de *checks and balances* zijn zo veel mogelijk onafhankelijk, ook van elkaar. Bij het verdwijnen van de landsregering zal er een directe toezichtrelatie moeten ontstaan tussen de eilanden en het Koninkrijk. Er is in het voorstel van de werkgroep een aantal nieuwe *checks and balances* ingebouwd. Daarbij is deels gebruik gemaakt van de aanbevelingen van de Commissie-Havermans.

De werkgroep stelt onder andere voor om een toezichtsraad in te stellen en de rol van de accountant te versterken. De toezichtsraad wordt ingesteld door de Koninkrijksregering. Dit maakt duidelijk dat het Koninkrijk "nieuwe stijl" ook moet leiden tot gemeenschappelijke normen en waarden op het gebied van de overheidsfinanciën.

7.2.2 Uitwerking versterking planning- en controlcyclus

Het (ei)landsbestuur¹⁹

Eerder stelde de werkgroep al voor dat de leden van het (ei)landsbestuur geen lid zijn van de volksvertegenwoordiging. Een dergelijke functiescheiding is van groot belang voor een goede gang van zaken binnen de planning- en controlcyclus. Het voorkomt dat de uitvoerende en de controlerende macht in de praktijk als één orgaan functioneren; dit ondermijnt de *checks and balances*.

Het uitgangspunt is dat de bestuurders in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitgaven. In de hier voorgestelde structuur van het systeem van de financiële verhoudingen zijn daartoe enkele voorwaarden ingebouwd die een dergelijke cultuur kunnen stimuleren.

Daarnaast adviseert de werkgroep in het geval er onrechtmatige uitgaven zijn een hoofdelijke aansprakelijkheid in te voeren. Er zijn verschillende vormen van onrechtmatigheid. Het voorstel is om onrechtmatigheid hier in te perken tot uitgaven waarvoor de

¹⁹ Aangezien deze paragraaf zowel van toepassing is voor het Landsbestuur (indien een eiland de status van Land heeft) als voor het eilandsbestuur (indien een eiland de status van Koninkrijkseiland heeft) wordt in deze paragraaf de volgende omschrijving gehanteerd: (ei)landsbestuur.

volksvertegenwoordiging het bestuur geen autorisatie heeft verleend. Voor de hoofdelijke aansprakelijkheid wordt een realistisch maximum bedrag vastgesteld, daar anders het middel niet werkt.

De volksvertegenwoordiging

De volksvertegenwoordiging vervult een cruciale rol bij de *checks and balances*. Dit houdt vooral in dat zij een sterke positie moet hebben en krachtig moet kunnen opereren. De volksvertegenwoordiging steunt daarbij vooral op de accountant en de Algemene Rekenkamer. De accountant en de Algemene Rekenkamer geven de volksvertegenwoordiging niet alleen 'status', maar – belangrijker – ze leveren de volksvertegenwoordiging steeds materiaal in de vorm van openbare rapporten op grond waarvan de volksvertegenwoordiging zijn controlerende functie krachtig kan uitvoeren, gewapend met een deskundigenoordeel.

Het is van belang dat de volksvertegenwoordiging weet dat er een absolute grens is aan het autoriseren van uitgaven. Die grens wordt overschreden indien de volksvertegenwoordiging uitgaven autoriseert, waarvoor geen dekkingsmiddelen zijn aangegeven en de begroting niet voldoet aan de in Koninkrijksverband vastgestelde normen (de begroting moet sluitend zijn). Het voorstel is om volksvertegenwoordigers die voor die uitgaven gestemd hebben, hoofdelijk aansprakelijk te stellen tot een maximum bedrag.

De externe accountant

De volksvertegenwoordiging heeft niet altijd de deskundigheid en de tijd om zelf een oordeel uit te spreken over de rechtmatige besteding. De accountant heeft daarom de taak om ten behoeve van de volksvertegenwoordiging een uitspraak te doen over de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid.

Met ingang van 2004 moet de accountant bij een Nederlandse gemeente de jaarrekening naast een getrouwbeeld-verklaring eveneens voorzien van een aparte rechtmatigheidsverklaring. Voor de (ei)landen zou ook een aparte rechtmatigheidsverklaring moeten worden ingevoerd.

De accountant staat in dienst van de volksvertegenwoordiging. De volksvertegenwoordiging benoemt de accountant, dit is een *public accountant*. De volksvertegenwoordiging geeft jaarlijks een opdracht aan de accountant; ter voorbereiding daarvan doet de accountant een voorstel. De accountant rapporteert aan de volksvertegenwoordiging, in afschrift aan het (ei)landsbestuur, de Algemene Rekenkamer en de toezichtsraad.

De auditfunctie

Er dient een auditfunctie te worden ingericht om zeker te stellen dat voldoende aan de volksvertegenwoordiging wordt gerapporteerd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestedingen. Dat gebeurt door middel 'rekenkameronderzoeken'. Hiervoor wordt de Algemene Rekenkamer ingeschakeld. Om de kans te beperken dat de volksvertegenwoordiging de rapporten over de doeltreffendheid en de doelmatigheid in de la stopt, moet de volksvertegenwoordiging worden verplicht om aan de Algemene Rekenkamer te rapporteren welke follow-up een rapport krijgt.

Daarnaast geeft de Algemene Rekenkamer jaarlijks een oordeel over de financiële positie van het eiland. Dit is een uitbreiding van de taken van de Algemene Rekenkamer. Kernpunten daarbij zijn de meerjarige sluitendheid van de begroting en de programmatische en beheersmatige risico's. Verder geeft de Algemene Rekenkamer de volksvertegenwoordiging een advies over de kwartaalrapportages van het (ei)landsbestuur aan de volksvertegenwoordiging over de uitvoering van de begroting.

De volksvertegenwoordiging heeft niet de deskundigheid en de tijd om een oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid, en de duurzame sluitendheid van de begroting. De Algemene Rekenkamer is de raadsman voor de volksvertegenwoordiging op deze gebieden. De volksvertegenwoordiging blijft uiteraard verantwoordelijk voor het vaststellen van de begroting en de jaarrekening.

De toezichtsraad

Met het verdwijnen van het Land, verdwijnt ook het financiële toezicht van het Land op de eilandgebieden. De naasthogere bestuurslaag wordt voor de eilanden het Koninkrijk en de werkgroep stelt voor om het financiële toezicht bij het Koninkrijk onder te brengen. Het toezicht wordt uitgevoerd door een toezichtsraad. De toezichtsraad is ingesteld bij rijkswet, de Koninkrijksregering benoemt de voorzitter, de leden en de secretaris. De toezichtsraad kan daardoor een zekere onafhankelijke positie hebben zoals de Onderwijsinspectie en de Inspectie voor de Volksgezondheid in Nederland. De leden moeten als onafhankelijk worden gezien en gerespecteerd worden om hun inhoudelijke kennis van en inzicht in de verschillende facetten van overheidsfinanciën en financieel beheer.

In Koninkrijksverband wordt een helder toezichtskader geformuleerd, op basis waarvan de toezichtsraad toezicht uit oefent. Het kader is openbaar. De eilanden weten waaraan ze moeten voldoen. Het kader zal een normerende werking hebben voor het budgettaire en financiële beheer van de eilanden. De toezichtsraad krijgt de bevoegdheid preventief toezicht in te stellen, aanwijzingen te geven en een "artikel 12 regime" naar analogie bij de Nederlandse gemeenten uit te voeren.

Het toezicht bestaat uit twee hoofdelementen. Het eerste is de het sluitend zijn van de begroting.²⁰ Het tweede is het financieel beheer (de financiële administratieve systemen en de uitvoering van de financiële handelingen). De toezichtsraad beschikt over de rapporten van de Algemene Rekenkamer en over de verklaring van de accountant en zijn verslag van bevindingen. Het karakter van het toezicht is in eerste instantie repressief. Voorbeelden: de begroting van het eiland is in evenwicht, tenzij de toezichtsraad aangeeft dat dat niet het geval is. De financiële administratie is in orde, tenzij er signalen zijn dat er tekortkomingen zijn, blijkens het verslag van bevindingen van de accountant. Kortom: het gaat hier om toezicht achteraf: als aan de financiële beheersverplichtingen is voldaan, zal de toezichtsraad geen toezichtsregime hoeven in te stellen. In tweede instantie is of kan het toezicht preventief zijn, indien daarvoor redenen zijn. Voorbeeld: het (ei)land kan geen uitgaven doen zonder toestemming van de toezichthouder. Dit is toezicht vooraf en dat zal worden ingevoerd als in een eerder stadium is gebleken, dat niet aan de financiële beheersverplichtingen is voldaan.

²⁰ Als begrotingsnorm wordt dus begrotingsevenwicht gehanteerd.

In het toezichtskader zal een aantal oplopende toezichtniveaus moeten worden gedefinieerd. Door middel van de dwingende aanwijzingen kan de toezichtsraad indien nodig gaandeweg het toezicht versterken aan de hand van de vooraf gedefinieerde toezichtniveaus. Uitvoering van de aanwijzingen is verplicht bij rijkswet. Er zal moeten worden voorzien in een bezwaarprocedure. Het spreekt voor zich dat de toezichtsraad zal trachten met zo licht mogelijke toezichtsinstrumenten het gewenste resultaat te boeken. De lichtste vorm van toezicht bestaat uit een periodiek overleg tussen de betrokken overheid en de toezichtsraad waarbij door de toezichtsraad wordt vastgesteld in hoeverre voldoende stappen worden ondernomen om de financiële situatie te normaliseren. Indien dit niet leidt tot tijdige verbeteringen wordt in de volgende toezichtsfase door de toezichtsraad bepaald dat uitgaven boven een bepaald niveau pas mogen worden gedaan na autorisatie door de toezichtsraad. In de derde toezichtsfase wordt dit verder uitgebreid tot alle uitgaven en het aangaan van leningen. In de vierde toezichtsfase kunnen door de toezichtsraad bepaalde bevoegdheden worden ingetrokken, bijvoorbeeld de leningsbevoegdheid. De zwaarste vorm van toezicht is het "artikel 12" regime, dat in het onderstaande nader zal worden toegelicht.

Het is van belang dat de toezichtsraad gericht en snel kan reageren en niet alleen ten tijde van de indiening van de begroting en de jaarrekening. De toezichtsraad moet op elk moment een dwingende aanwijzing kunnen geven die betrekking kan hebben op elk onderdeel van de financiële functie: de uitgaven, de administratieve organisatie, de ontvangsten, het financieel beheer etc. Hiertoe zal de toezichtsraad moeten beschikken over alle relevante informatie, die eventueel met een aanwijzing kan worden verkregen.

Het "artikel 12" regime is de zwaarste vorm van toezicht. Het spreekt voor zich dat al het mogelijke moet worden gedaan om te voorkomen dat een (ei)land in deze fase terecht komt. Het initiatief voor het inzetten van een dergelijk regime kan bij het (ei)land liggen en bij de toezichtsraad. Het laatste is wenselijk om te voorkomen dat een (ei)land uit gezichtsverlies geen aanvraag indient, waardoor een neerwaartse spiraal ontstaat. De beslissingsbevoegdheid tot het instellen van dit "artikel 12" regime ligt bij de Koninkrijksregering. In eerste instantie zullen eventuele noodzakelijke middelen voor het "artikel 12" regime op de (ei)landen moeten worden gevonden in een vermindering van de bestaande bestemmingen (ontwikkelingsfonds) die vanuit Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting worden gefinancierd.

De begroting en de jaarrekening

Een tijdige en correcte indiening van de begroting en de jaarrekening is essentieel voor een goed verloop van de planning- en controlcyclus. De handhaving hiervan ligt in handen van de toezichtsraad. Niet tijdige indiening zal automatisch tot een dwingende aanwijzing door de toezichtsraad leiden (zal-bepaling).

Financiële risico's

Bij het financieel beheer zijn er sluiptwegen en of risico's die de financiële positie van een eiland ondergraven, bijvoorbeeld door het verlengen van afschrijftermijnen. Een ander voorbeeld is dat de kostprijzen niet bekend zijn en/of dat niet alle kosten daarvoor meegenomen worden. Verder zijn er risico's bij de treasuryfunctie zoals een te omvangrijke korte schuld waarbij in geval van (vereiste) consolidatie de (hogere) lange rente grote budgettaire effecten kan hebben. Genoemde soorten risico's moet beperkt worden. Het is

noodzakelijk dat voor dit soort zaken er een duidelijk en toetsbaar kader komt in de vorm van een verordening.

Verplichte uitgaven

Leningen hebben het “versluitende” effect dat de rente en aflossing pas in toekomstige jaren merkbaar zijn. Een eiland kan daarom alleen een lening aangaan indien de rente en aflossing passen in de meerjarenbegroting. Mede in dit verband is het ook van belang verplichte uitgaven te onderscheiden. Dit zijn uitgaven zoals rente en aflossing, alle overige opeisbare schulden en uitgaven die krachtens de wet zijn opgelegd. De verplichte uitgaven gaan voor de andere uitgaven. Indien verplichte uitgaven ontbreken, dan plaatst de toezichtsraad deze uitgaven als nog op de begroting.

De middelenvoorziening

Het eiland behoudt alle belastingen die het heft. Elk eiland kan naar eigen inzichten een pakket samenstellen. Aangezien de kleinere eilanden op het gebied van de belastingen willen samenwerken met andere eilanden, zullen zij ervoor moeten zorgen dat hun belastingssystemen voldoende uniform zijn om dit mogelijk te maken.

Indien de bestuurlijke en financiële verhoudingen worden gewijzigd, ontstaat een nieuw inkomsten en uitgavenbeeld voor de kleine eilanden en bezien moet worden in welke mate aanvullende begrotingssteun nodig zal zijn. Gezien de relatief kleine schaal van Saba, Sint Eustatius en Bonaire, zal van een volledige financiële onafhankelijkheid zelfs op lange termijn geen sprake zijn. Daarom zal ook na opheffing van de Landslaag een faciliteit moeten blijven bestaan, die moet garanderen, dat een minimumniveau van bestuurskracht en voorzieningen beschikbaar blijft op deze eilanden. Landen dienen wel in staat te zijn financieel onafhankelijk te opereren.

Solidariteitsfonds

Het Solidariteitsfonds kan bij opheffing van het Land niet in de huidige vorm blijven voortbestaan (het Land is immers beheerder van het fonds en levert de grootste bijdrage) en er is dus een alternatief nodig. Hierbij is van belang dat de drie ontvangende eilanden in de nieuwe structuur Koninkrijkseiland worden, waarbij Nederland een grotere rol zal spelen in het bestuur van de eilanden. Bij de aanvullende begrotingssteun is dus ook een grotere rol van Nederland te voorzien.

Mede gezien het beperkte draagvlak bij Aruba, de beperkte solidariteit tussen de huidige eilanden van de Nederlandse Antillen en de ontevredenheid van de ontvangende eilanden over het functioneren van het fonds, is de meest voor de hand liggende oplossing om het Solidariteitsfonds op te heffen en de aanvullende begrotingssteun door Nederland direct aan de kleine eilanden te laten verstrekken. De uitgaven die Nederland doet voor deze algemene begrotingssteun wordt in mindering gebracht op de storting in het ontwikkelingsfonds of op een andere manier binnen Hoofdstuk IV gecompenseerd.

Momenteel voldoen de ontvangers van het Solidariteitsfonds niet aan de eisen die vooraf aan deze begrotingssteun zijn vastgesteld. Invoering en handhaving van het planning- en controleraamwerk dat in dit hoofdstuk is voorgesteld zal ertoe leiden dat de eilanden hier wel aan zullen voldoen. Op het moment dat niet aan de voorwaarden voor begrotingssteun

(solide begrotingsbeleid en adequaat financieel beheer) is voldaan, worden in plaats van algemene uitkeringen, specifieke (geormerkte) uitkeringen gedaan. Rekening houdend met de herziene inkomsten- en uitgavenstructuur van de eilanden, kan Nederland met de ontvangende eilanden afzonderlijk afspraken maken.

Overgangsregime

Op dit moment vertoont de financiële functie van de eilanden nog veel en ernstige tekortkomingen. Er zijn ruwweg twee mogelijkheden voor de invoering van een nieuw systeem zoals beschreven. De eerste is dat men na gerealiseerde verbeteringen stap voor stap het nieuwe systeem invoert. Een tweede mogelijkheid is om het systeem in een keer in zijn geheel in te voeren. Gegeven de huidige situatie zal dat in veel gevallen betekenen dat een eiland in het zwaarste toezichtniveau valt.

De werkgroep is van mening dat in de periode voorafgaand aan de veranderingen van de staatkundige structuur al gezamenlijk moet worden gewerkt aan het stap voor stap verbeteren van het financiële beheer en aan het in evenwicht brengen van de begroting. In principe zou dit proces gezien de financiële situatie van de eilandgebieden zo snel mogelijk moeten starten. Op het moment van de verandering van de staatkundige structuur zou de financiële situatie zodanig moeten zijn verbeterd dat het nieuwe systeem integraal kan worden ingevoerd. Ten aanzien van de door de toezichtsraad te hanteren normen kunnen voor de overgangsfase per eilandgebied specifieke afspraken worden gemaakt.

7.3 Schuldenproblematiek

7.3.1 Omvang schulden

De totale overheidsschuld van de Nederlandse Antillen bedraagt ANG 4,4 miljard²¹ (90 procent van het Bruto Binnenlands Product). Dit zijn de geconsolideerde schulden van het Land en het eilandgebied Curaçao. De overheidsschuld is voornamelijk (83 procent) in binnenlandse handen. Vooral bij het Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen (APNA) staat een relatief groot deel uit (22 procent). De buitenlandse schuld die uitstaat is relatief klein, namelijk 17 procent van de totale uitstaande schulden. De vorderingen van Nederland vormen het overgrote deel van de buitenlandse schuld.

Van de eilandgebieden heeft alleen Curaçao een leningbevoegdheid, de andere eilanden hebben schulden die zijn ontstaan als gevolg van betalingsachterstanden en niet afgedragen premies voor pensioenen en sociale verzekeringen. Het Land en het eilandgebied Curaçao zijn ook de enige die buitenlandse schulden zijn aangegaan. De schulden van de overige vier eilanden staan grotendeels uit bij het Land.

De bruto schuld van het Land bedroeg per eind 2003 ANG 2,3 miljard, waarvan de binnenlandse component ANG 1,9 miljard en de buitenlandse component ANG 0,4 miljard. De verdeelsleutel moet echter worden toegepast op de netto schuld. De netto schuld is de bruto schuld minus de schuldcomponenten die verbijzonderd kunnen worden naar de eilanden. Hierbij kan gedacht worden aan door het Land gefinancierde betalingsachterstanden van de eilanden aan het APNA en de Sociale Verzekeringsbank

²¹ BNA, *Kwartaalrapport 2004-I*, 2004, tabel 10

(SVB) en het deel van de Meerjarenplan (MJP)- en Europese Investeringsbank (EIB)-leningen waarmee specifieke projecten op de eilanden zijn gefinancierd.

7.3.2 Herstructurering schuld

De werkgroep is van mening dat herstructurering van de schuld van zeer groot belang is voor het succesvol doorvoeren van nieuwe bestuurlijke en financiële verhoudingen. Het oogmerk van de herstructurering is om de eilanden een levensvatbare startpositie te geven. Om de uitgangspositie van de eilandgebieden zo gunstig mogelijk te maken, is het uiteraard van belang dat de omvang van de schuldendienst (rente en aflossing) zo laag mogelijk is.

Zonder herstructurering van de bestaande schuld dreigen de eilanden in de nieuwe staatkundige constellatie van start te moeten gaan met een onhoudbare schuld. Volgens het rapport van de Commissie Schuldenproblematiek zal de Antilliaanse economie bij ongewijzigd beleid vanaf 2007 in een diepe recessie terechtkomen. De toename van de totale schuld als percentage van het Bruto Binnenlands Product zal explosief toenemen²². De schuld is op dit moment strikt genomen niet onhoudbaar, maar dreigt dit op relatief korte termijn dus wel te worden. De financiële positie van de eilanden zal bij toedeling van de schuld van het Land zonder schuldherstructurering vanaf het begin zeer zorgwekkend zijn.

Voor de herstructurering van de schuld zijn diverse mogelijkheden. Een aantal opties wordt in het onderstaande nader uitgewerkt. Het gaat er vooral om welke onderdelen van de schuld worden geherstructureerd, op welke manier dit zou moeten gebeuren en welke rol Nederland bij de herstructurering kan en wil spelen.

Voorwaarden voor schuldherstructurering

Bij schuldherstructureringen is het belangrijk om duidelijke afspraken te maken over de voorwaarden waaronder de schuld wordt geherstructureerd. Dit wordt veelal aangeduid als de conditionaliteit. Het heeft weinig zin de schuld- of rentelast van een land te helpen verlagen als niet gelijktijdig duidelijke afspraken worden gemaakt om hernieuwde schuldopbouw te voorkomen. Zonder deze afspraken zou het in feite neerkomen op het belonen van slecht beleid (het probleem van *moral hazard*) en waardoor de noodzakelijke aanpassingen van het financieel-economische beleid niet worden doorgevoerd. De schuld is vooral veroorzaakt door een gebrek aan financiële discipline en een defensief economisch beleid en daarin moet een trendbreuk plaatsvinden.

Zonder Nederlandse bijdrage aan de herstructurering kan getracht worden de uitstaande schulden te consolideren en te herfinancieren tegen lagere rentetarieven.

Nederlandse bijdrage aan herstructurering schuld

Nederland kan een bijdrage leveren aan de herstructurering van de schuld door een deel van de schuld te herfinancieren door middel van het aangaan van een lening op de kapitaalmarkt. Nederland brengt vervolgens de rente en aflossing in rekening bij de eilanden, naar rato van de schuldverdeling. In aanvulling op de herfinanciering kan Nederland eventueel de aan de Nederlandse Antillen verstrekte begrotingsleningen kwijtschelden. Aangezien de Nederlandse

²² Rapport van de Commissie Schuldenproblematiek, 2003, blz. 42. In dit rapport wordt de huidige schuld gedetailleerd toegelicht.

Staat tegen een aanzienlijk lagere rente leent dan de Nederlandse Antillen²³, komen de rentelasten op een aanzienlijk lager niveau uit. Het spreekt voor zich dat binnen de begrotingen van de eilandgebieden ruimte moet worden gecreëerd om de schuldendienst aan Nederland te voldoen (deze uitgaven vallen immers onder de verplichte uitgaven).

Nederland zal bij het herfinancieren van de schuld voorwaarden moeten stellen waarvoor ook politiek draagvlak is op de (eilanden van) de Nederlandse Antillen. Dit komt neer op het bepalen hoe de conditionaliteit kan worden vormgegeven op een manier die voor alle partijen aanvaardbaar en uitvoerbaar is. De conditionaliteit moet dus in overleg met ieder eilandgebied worden overeengekomen, er is *ownership* nodig. De voorwaarden moeten helder en haalbaar zijn.

Van belang is in de eerste plaats dat de conditionaliteit erop gericht moet zijn, dat de huidige financiële problemen zich in de toekomst niet meer kunnen voordoen. Dit vereist duidelijke afspraken over begrotingsdiscipline, over adequaat financieel beheer en tevens een drastische inperking van de leningsbevoegdheid. Invoering en handhaving van het in dit advies voorgestelde planning- en controlinstrumentarium zal leiden tot een solide begrotingsbeleid en deugdelijk financieel beheer. Ook leidt de herziene planning- en controlcyclus tot een restrictief leningenbeleid. In principe wordt er slechts geleend voor investeringsdoeleinden. Als voorwaarde voor herfinanciering zou Nederland kunnen voorstellen om iedere lening verplicht voor te leggen aan de toezichtsraad om vast te stellen of de rente en aflossing van de lening binnen de begroting past.

Naast voorwaarden op het gebied van begrotingsbeleid en financieel beheer, kunnen in het kader van de conditionaliteit door Nederland eveneens eisen worden gesteld ten aanzien van structurele economische hervormingen (bijvoorbeeld met betrekking tot de flexibilisering van de goederen- en factormarkten en het elimineren van red tape²⁴). Deze hervormingen leiden tot hogere economische groei die de eilandgebieden onder andere in staat kan stellen om voldoende inkomsten te genereren om de schuldendienst te voldoen.

Opties herfinanciering

De werkgroep is van mening dat er twee opties kunnen worden onderscheiden:

1. Het Land en de eilanden komen met de bestaande binnenlandse schuldeisers tot een herfinanciering van de binnenlandse schuld²⁵. Nederland scheldt de schuld aan de Nederlandse Antillen kwijt. Vervolgens wordt de schuld toegerekend aan de eilanden volgens een verdeelsleutel. Nederland maakt vervolgens met ieder (ei)land afspraken over herfinanciering van vrijvallende leningen. Nederland herfinanciert in dit scenario dus geleidelijk de schuld van de eilandgebieden.
2. De schuld van het Land en de eilandgebieden worden door Nederland onder voorwaarden gedeeltelijk vroegtijdig afgelost, alvorens deze wordt toegerekend aan de (ei)landen. De (ei)landen beginnen dus met een lagere schuld. Vervolgens worden

²³ De couponrente van een 10-jarige Nederlandse Staatslening is op dit moment 3,75% versus 7% voor een 4-jarige Antilliaanse Staatslening. De werkelijke kosten wijken af van de couponrente door agio/disagio bij uitgifte, maar het verschil in couponrente geeft wel een indicatie van de mogelijke verlaging van de rentelasten.

²⁴ Op het gebied van red tape is in 2001 door de Foreign Investment Advisory Service (FIAS) een rapport samengesteld: *The Environment for Foreign Direct Investment in the Netherlands Antilles*. Dit rapport geeft een beeld van de administratieve obstakels op de Nederlandse Antillen en doet aanbevelingen voor het verwijderen van deze obstakels.

²⁵ Aangezien een aanzienlijk deel van de binnenlandse schuld uitstaat bij het APNA, kan de herstructurering gevolgen hebben voor de dekkingsgraad van het APNA.

de schulden van de eilanden zonder verdere hulp van Nederland afgelost. Houders van Antilliaanse obligaties zullen zonder compensatie niet bereid zijn tot vervroegde aflossing. De boetes voor vervroegde aflossing zullen waarschijnlijk hoog uitvallen.

De tweede optie is, als gevolg van te betalen boetes voor vervroegde aflossing, minder aantrekkelijk. De eerste optie lijkt het meest realistisch, maar het is nodig om de schulderstructurering nader uit te werken in de implementatiefase.

Betaling schuldendienst

Mocht ondanks alle waarborgen de schuldendienst door één of meer eilanden niet aan Nederland worden voldaan, kan het bedrag worden ingehouden op de storting door Nederland in het ontwikkelingsfonds. Als alternatief kan ervoor worden gekozen, dat de eilanden zichzelf verplichten tot het storten van het bedrag aan rente en aflossing in het ontwikkelingsfonds. Nederland neemt in dat geval de betaling van de schuldendienst voor haar rekening en maakt geen bedragen meer over naar het ontwikkelingsfonds. De reguliere geldstromen in het kader van de samenwerkingsprogramma's worden dus beëindigd.

Met de geleidelijke aflossing van de lening neemt de Nederlandse bijdrage aan de Nederlandse Antillen gaandeweg af en het *ownership* komt geheel bij de eilanden zelf te liggen.

Ten aanzien van de betaling van de schuldendienst zijn er een aantal opties:

1. De (ei)landen betalen de rente en aflossing van de geherfinancierde schuld aan Nederland. Indien niet aan de betalingsverplichtingen wordt voldaan, wordt het desbetreffende eiland onder financieel toezicht geplaatst via de toezichtsraad. Tegelijkertijd brengt Nederland het betreffende bedrag in mindering op de storting in het Ontwikkelingsfonds totdat het bedrag is ontvangen.
2. Nederland voldoet jaarlijks de rente en aflossing van de geherfinancierde schuld en stopt met het verstrekken van de reguliere samenwerkingsmiddelen. De (ei)landen storten het bedrag van de schuldendienst zelf in het ontwikkelingsfonds.
3. Nederland voldoet jaarlijks de rente en aflossing van de geherfinancierde schuld en stopt met het verstrekken van samenwerkingsmiddelen. Het ontwikkelingsfonds wordt opgeheven. De eiland(en) financieren hun investeringen via de reguliere begroting.

7.3.3 Toerekening schuld van het Land

Na een eventuele herstructurering vormt de netto schuld van het Land een onderdeel van de totale bezittingen en schulden van het Land die verdeeld moeten worden over de eilandgebieden. Het gaat dus uiteindelijk om een verdeling van het netto vermogen (boedelscheiding) volgens een vast te stellen verdeelsleutel. De vraag is dan welke verdeelsleutel hiervoor moet worden gebruikt.²⁶

De keuze van een verdeelsleutel moet zo goed mogelijk aansluiten bij de vraag naar diensten van het Land per eiland. Twee criteria komen hiervoor het beste in aanmerking: de bevolkingsomvang per eiland en het Bruto Binnenlands Product (BBP) per eiland. De vraag

²⁶ Er wordt ervan uitgegaan, dat alleen de netto schuld van het Land wordt verdeeld. De bestaande schulden van de eilandgebieden blijven "voor rekening" van de eilandgebieden, al dan niet geherfinancierd.

naar overheidsdiensten zal namelijk groter zijn bij een grotere bevolking en bij een grotere economie (gemeten in BBP).

Uit tabel 1 blijkt dat de procentuele verdeling per eiland van deze criteria vrijwel gelijk is. Bij de boedelscheiding die bij de status aparte van Aruba heeft plaatsgevonden is uitgegaan van de relatieve bevolkingsomvang (resultierend in circa 1/3 voor Aruba en 2/3 voor de Nederlandse Antillen).

Tabel 1 Verdeling per eiland van het BBP en de bevolking

	BBP 2003 (mln)	Aandeel	Bevolking 2002 (aantal)	Aandeel
Bonaire	248.6	5%	9,937	6%
Curaçao	3,679.5	75%	129,944	74%
Bovenwinden,	962.1	20%	36,864	21%
Sint Maarten	837.0	17%	33,101	19%
Sint Eustatius	96.2	2%	2,373	1%
Saba	28.9	1%	1,390	1%
Nederlandse Antillen	4,890.2	100%	176,745	100%

Bron: CBS NA

Opmerkingen:

- De verdeling van het BBP 2003 van de Bovenwinden is niet beschikbaar maar benaderd door de laatst bekende verdeling in de Nationale Rekeningen 1996.
- De bevolkingsomvang van Saba is een BNA-schatting.

7.3.4 Samenwerkingsmiddelen

De samenwerkingsmiddelen worden door Nederland via samenwerkingsprogramma's ter beschikking gesteld aan de Nederlandse Antillen. De grondslag voor het beschikbaar stellen van deze middelen wordt gevormd door artikel 36 van het Statuut. In dit artikel wordt overigens niet gespecificeerd wat de omvang of vorm van de hulp en bijstand zou moeten zijn.

Het beheer van de samenwerkingsmiddelen is medio september 2004 overgedragen aan een onafhankelijke stichting (de Stichting Ontwikkelingsfonds Nederlandse Antillen, SONA). Jaarlijks is een bedrag van circa EUR 40 miljoen aan samenwerkingsmiddelen beschikbaar. Binnen de kaders van politiek overeengekomen programma's beoordeelt de uitvoeringsorganisatie van de SONA projectvoorstellen die door de eilandgebieden worden ingediend. Hiermee zal het beheer efficiënter plaatsvinden en de beleidsformulering volledig gedecentraliseerd zijn tot op het eilandniveau. De verwachting is dat hiermee de effectiviteit van de inzet van de samenwerkingsmiddelen zal toenemen als gevolg van een groter *ownership* bij de eilandgebieden. Hierbij moet echter de kanttekening worden gemaakt dat de

effectiviteit van de samenwerkingsmiddelen sterk afhankelijk is van de kwaliteit van het beleid dat door de eilanden wordt gevoerd.²⁷

De Werkgroep Wijers adviseert om te streven naar een tijdelijk ontwikkelingsfonds voor de Nederlandse Antillen. De werkgroep is in navolging van de Werkgroep Wijers van mening dat de (ei)landen een zo groot mogelijke financiële onafhankelijkheid moeten bereiken. Dit betekent dat de huidige financiële steun vanuit Nederland geleidelijk zou moeten worden afgebouwd in een periode van tien jaar, naar analogie van Aruba. Dit perspectief van financiële onafhankelijkheid is ook door de Commissie Financieringsmodaliteiten (Commissie Wawoe) tot uitdrukking gebracht.²⁸

In het licht van een blijvende band tussen de Koninkrijkspartners is het waarschijnlijk, dat de wederzijdse belangen ook op de lange termijn richtinggevend zullen zijn voor de invulling van de financiële verhoudingen tussen de Koninkrijkspartners. Juist daar waar wederzijdse belangen in het geding zijn, bestaat een heldere prikkel tot samenwerking. Op termijn blijven de middelen op Hoofdstuk IV alleen beschikbaar voor de taken die in Koninkrijksverband worden vervuld (bijvoorbeeld rechtshandhaving) c.q. waarbij de waarborgtaak van het Koninkrijk betrokken is (bijvoorbeeld bijdragen voor Koninkrijksinstituten).

7.4 Monetair beleid en rol centrale bank

7.4.1 Inleiding

Veranderingen in de staatkundige structuur hebben ook gevolgen voor de Bank van de Nederlandse Antillen (BNA). De mate waarin de opzet en het functioneren van de BNA zullen veranderen is afhankelijk van de keuzes die de eilandgebieden met betrekking tot de centrale bank maken. De BNA opereert als een volwaardige centrale bank hetgeen tot uitdrukking komt in de vervulling van de volgende functies:

Monetair toezicht

- a) *Bewaking van de stabiliteit van de externe waarde van de Nederlands Antilliaanse gulden (ANG)*. In de praktijk betekent dit de handhaving van de vaste koppeling met de Amerikaanse dollar door ervoor te zorgen dat de deviezenreserves te allen tijde voldoende zijn om de transacties met het buitenland soepel af te wikkelen. De omvang van de deviezenreserves wordt beïnvloed door sturing van de hoeveelheid

²⁷ "Aid as such does not foster growth and/or reduce poverty. The success of any development assistance program depends, to a large extent, on the aid recipients country's own policies and priorities. Aid programmes should therefore be designed to provide recipient countries with the proper incentives." T. Cordella & G. Dell'Araccia, *Budget Support vs. Project Aid*, IMF working paper WP/03/88, april 2003, blz. 3

²⁸ "Het is gebleken dat de steun van Nederland beleidsmatig noch in de praktijk voldoende gericht is geweest op vergroting van het eigen vermogen van de Antillen om zelf te voorzien in de voor de ontwikkeling noodzakelijke capaciteiten en middelen. De steunverlening heeft hierdoor een permanent karakter gekregen zonder duidelijk perspectief. De Antillen zullen van de steun afhankelijk blijven, zolang niet wordt gewerkt in een perspectief van beëindiging van de steunverlening, zodat de Antillen financieel op eigen benen kunnen staan. Naar de mening van de Commissie komt deze afhankelijkheid niet overeen met het in het Statuut neergelegde beginsel dat de landen in het Koninkrijk zelfstandig zijn in "eigen aangelegenheden". De verantwoordelijkheid voor deze situatie ligt zowel bij Nederland als bij de Nederlandse Antillen. De Antillen hebben verzuimd een samenhangend ontwikkelingsbeleid op te zetten en te voeren, dat is gericht op het inhalen van achterstanden en op de verwezenlijking van de financiële voorwaarden om zelfstandigheid tot stand te brengen." ("Ontwikkeling in vertrouwen", Eindrapport van de Commissie Financieringsmodaliteiten, blz.34, 1997)

liquiditeiten in de economie. Deze functie valt onder het monetaire toezicht van de centrale bank.

- b) *Beheer van de deviezenreserves van de Nederlandse Antillen.* Dit houdt zowel de regulering van het deviezenverkeer op basis van de Landsverordening Deviezenverkeer als het beleggen van de reserves op basis van rendements- en liquiditeitscriteria in.
- c) *Uitgifte van bankbiljetten en in circulatie brengen van munten.*

Bedrijfseconomisch en gedragstoezicht

Bewaking van de gezondheid van het financiële systeem. Deze functie valt onder het bedrijfseconomisch en gedragstoezicht van de centrale bank. In dit kader oefent de BNA toezicht uit op bank- en kredietinstellingen, pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen, verzekeringsmakelaars, beleggingsinstellingen en het trustwezen.

Bankier- en adviestaken

- a) *Zorgdragen voor een soepele en efficiënte afwikkeling van het betalingsverkeer in de Nederlandse Antillen.*
- b) *Bankier van de overheid.* De BNA verwerkt betalingen ten laste en ontvangsten ten gunste van de overheidsrekeningen en verstrekt voorschotten om in tijdelijke kastekorten te voorzien. Tevens treedt de BNA op als agent van de overheid bij de plaatsing van leningen op de kapitaalmarkt.
- c) *Financieel-economisch adviseur van de overheid.*

7.4.2 Opzet van de centrale bank binnen een nieuwe staatkundige structuur

Een cruciale vraag die gesteld moet worden in een nieuwe staatkundige structuur is of de gemeenschappelijke munt wordt behouden of niet. Zo ja, dan dienen de autonome eilanden een monetaire unie te vormen om de stabilisatie van de waarde van de gemeenschappelijke munt te garanderen. Wordt door de vijf eilanden niet voor een gemeenschappelijke munt gekozen, dan zijn drie andere opties denkbaar:

- Een aantal eilanden kiest voor een gemeenschappelijke munt (bijvoorbeeld Curaçao en Bonaire)
- Eilanden kiezen voor formele dollarisatie.
- Invoering van de Euro

In tegenstelling tot het monetaire toezicht zijn de functies die onder deze categorieën vallen niet gebonden aan een centrale bank. Het bancaire toezicht door de BNA functioneert goed. Het IMF heeft in een recent verschenen studie²⁹ het bancaire toezicht op de Nederlandse Antillen als grotendeels compliant aangemerkt met de Baselse 'Core Principles'.

Een belangrijke overweging bij een nieuwe opzet van de centrale bank is de schaalomvang. Een gemeenschappelijke centrale bank voor alle eilanden, zoals nu het geval is, biedt schaalvoordelen met betrekking tot investeringen in onder meer hooggekwalificeerd personeel en informatie- en communicatietechnologie. Zouden één of meer eilanden voor een

²⁹ IMF, Assessment of the Supervision and Regulation of the Financial Sector – Kingdom of the Netherlands – Netherlands Antilles, 2004

eigen centrale bank opteren dan moet de infrastructuur daarvoor apart worden opgebouwd. De som van de kosten van aparte centrale banken is meer dan die van een gemeenschappelijke centrale bank, waardoor de kosten voor de maatschappij gemeten per hoofd van de bevolking eveneens hoger zullen zijn en voor de kleinere eilanden zelfs prohibitief.

In het onderstaande worden vier opties voor monetair beleid en de daarbij behorende centrale bankfuncties nader uitgewerkt.

Optie 1: Een monetaire unie met een gemeenschappelijke centrale bank en munt

De huidige situatie, waarin de BNA verantwoordelijk is voor monetair beleid en toezicht voor alle vijf de eilanden, functioneert goed. Indien de eilandgebieden (meer) autonomie verkrijgen en het Land wordt opgeheven, kunnen de eilanden een monetaire unie aangaan, waarin de BNA verantwoordelijk blijft voor het monetaire beleid op de eilanden.

Hierbij horen dan wel afspraken over het begrotingsbeleid van de individuele (ei)landen, om te voorkomen dat grote begrotingstekorten op één eiland het gemeenschappelijke monetaire beleid frustreren. Hoge begrotingstekorten op één eiland vergroten namelijk de financieringsvraag en daarmee uiteindelijk de gemeenschappelijke rente, die geldt voor alle eilanden in de monetaire unie. Dit sluit overigens aan bij de voorstellen op het gebied van planning en control: de regel is dat de eilanden begrotingsevenwicht handhaven. Invoering van het planning- en controlraamwerk betekent dus dat het begrotingsbeleid van de betrokken eilanden wordt geüniformeerd en dat voldaan is aan de belangrijkste randvoorwaarde voor een monetaire unie.

Voor een succesvolle monetaire unie in de zin van het realiseren van extern evenwicht (evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans) in de unie en intern evenwicht (begrotingsevenwicht, lage werkloosheid, lage inflatie) op de eilanden moet voldaan zijn aan de volgende vier voorwaarden:

- vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en arbeid (tussen de deelnemende eilanden);
- flexibele werking arbeids- en productmarkten;
- onafhankelijke centrale bank; en
- politieke steun voor de monetaire unie, onder meer tot uitdrukking komend in een afstemming tussen van het begrotingsbeleid tussen de eilanden, zodat het monetaire beleid niet wordt gehinderd.

De autonome eilanden die kiezen voor een gemeenschappelijke centrale bank zullen op adequate wijze betrokken moeten worden bij het beleid van de bank, waarbij de autonomie van de centrale bank niet mag worden aangetast. Dit kan gerealiseerd worden door de instelling van een Bankraad, waarvoor elk eiland een lid kan voordragen. De president van de centrale bank brengt periodiek verslag uit aan de Bankraad over de financieel-economische ontwikkelingen en bespreekt het gevoerde monetaire beleid.

Optie 2: Aparte opzet centrale bankfuncties voor een beperkt aantal eilandgebieden

Als het niet tot een gemeenschappelijke centrale bank komt, is een aparte opzet van de centrale bankfuncties voor de Benedenwinden en de Bovenwinden een mogelijk scenario. In

dit scenario zullen de Benedenwinden (Curaçao en Bonaire) de huidige BNA voortzetten en de Bovenwinden een eigen centrale bank opzetten of formele dollarisatie invoeren.

Voor de Benedenwinden zal er weinig veranderen ten opzichte van de huidige situatie. Er zal in eerste instantie wel efficiencyverlies optreden, omdat de kosten van hetzelfde bankapparaat op een kleinere economie en bevolking drukken. Op grond van schaalnadelen kan worden afgevraagd of een eigen centrale bank voor de Bovenwinden wel haalbaar is. Op basis van gegevens van het CBS blijkt dat de Benedenwinden ongeveer 80% van de economie van de Nederlandse Antillen uitmaken en de Bovenwinden 20% (gemeten naar het BBP). De bevolking laat eenzelfde verdeling zien. In absolute termen bedraagt het BBP van de Bovenwinden ongeveer ANG 1 miljard met een bevolkingsomvang van ongeveer 37.000 personen (zie tabel 1).

Ter vergelijking kan de situatie van Aruba genomen worden ten tijde van de uittreding uit het Antilliaanse staatsverband van zes eilanden per 1 januari 1986. Aruba maakte toen ongeveer 25% van de Antilliaanse economie uit – wat overeenkomt met een BBP van ongeveer NAF 1 miljard – en had een bevolkingsomvang van ongeveer 60.000 personen.³⁰ Gezien de vergelijkbare Ausgangssituatie op basis van het BBP en het feit dat Aruba in staat is gebleken een volwaardige centrale bank op te bouwen, zou een eigen centrale bank voor de Bovenwinden haalbaar kunnen zijn. Hierbij moet echter wel de kanttekening worden gemaakt dat de kosten daarvan per inwoner relatief hoog zullen uitvallen. Vanuit een doelmatigheidsperspectief zou een dergelijke kleinschalige centrale bank geen wenselijke keuze zijn.

Optie 3: Formele dollarisatie

Sinds 1971 hanteert de BNA een koppeling van de Nederlands-Antilliaanse gulden (ANG) aan de US dollar tegen een koers van USD 1 = ANG 1,79. Deze koers is sindsdien nooit gewijzigd. De inflatie in de Nederlandse Antillen heeft de Amerikaanse inflatie de afgelopen decennia nauw gevolgd, waardoor de concurrentiepositie redelijk op peil is gebleven. Reden voor de koppeling aan de US dollar is de grote dollargeoriënteerdheid van de economie. De Nederlandse Antillen zijn een zeer open economie – het gemiddelde van de export en import bedraagt ruim 70% van het BBP. De VS zijn de belangrijkste handelspartner, daarna volgt het eveneens dollargeoriënteerde Latijns-Amerika (zie tabel 2). Volgens de BNA is ruim 60% van de handel in dollar gedenomineerd. De herkomst van de toerisme-inkomsten verschilt per eiland, maar voor de vijf eilanden als totaal komt 40% van de toeristen uit de VS, tegen 27% uit Europa (tabel 3).

Gezien de kleinschaligheid van alle individuele eilandeconomieën – wellicht met uitzondering van Curaçao – is het oprichten van eigen centrale banken en bancaire toezichthouders op de individuele eilandgebieden niet rendabel. In het licht van de dollargeoriënteerdheid van de economie is het invoeren van de dollar in dit geval een beter alternatief. Formele dollarisatie

³⁰ De bevolkingsaantallen van St. Maarten en Aruba verschillen op het eerste gezicht aanzienlijk. Echter, niet vergeten moet worden dat de bevolking op de Franse kant van St. Maarten ook bijdraagt aan de economie van de Nederlandse kant. Bovendien speelt de illegalenproblematiek een rol waardoor de bevolkingsomvang gemeten door het CBS een onderschatting is van de werkelijke omvang.

betekent dat het monetaire beleid als beleidsinstrument voor de sturing van de economie wordt opgegeven.³¹ Dollarisatie is voor ieder eilandgebied een afzonderlijke optie.

Bij dollarisatie dient een evenwichtige economische ontwikkeling te worden gerealiseerd met behulp van het begrotingsbeleid en het economische beleid. Als voordelen van dollarisatie kunnen worden genoemd: lagere transactiekosten, omdat geen omwisseling in de nationale valuta meer nodig is, en de uitsluiting van devaluatierisico wat in theorie tot lagere rentetarieven kan leiden. Ook is monetaire financiering ("geldpers laten draaien") uitgesloten als middel om begrotingstekorten te dekken. Een nadeel van het ontbreken van een centrale bank die monetair toezicht uitoefent is dat daarmee de "lender of last resort" functie vervalt. Hiermee wordt de kredietlijn voor een bank bedoeld die met acute liquiditeitsproblemen wordt geconfronteerd. Dit zal in de praktijk op de eilanden echter weinig problemen opleveren, omdat alle commerciële banken een onderdeel uitmaken van internationaal opererende of Curaçaose banken, die deze rol kunnen vervullen. Voor het bedrijfseconomisch en gedragstoezicht kan een apart toezichthoudend orgaan worden opgericht, maar dat is erg kostbaar door de schaalnadelen. Het toezicht kan daarom beter worden uitbesteed aan de centrale bank van de Benedenwinden (indien daar door de Benedenwinden voor is gekozen) of een buitenlands toezichtorgaan, bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank (DNB).

Tabel 2 Geografische opsplitsing goederenhandel exclusief raffinage-gerelateerde oliehandel

Vijfjaars gemiddelde, in % totale handel, 1999-2003

	Verenigde Staten	Europese Unie	Latijns- Amerika
Nederlandse Antillen	44	15	27

Bron: BNA

Tabel 3 Herkomst toeristen

In % totaal respectievelijk aantallen (2002)

	Verenigde Staten	Europese Unie	Toeristen totaal
Bonaire	52	33	41.216
Curaçao	18	32	217.963
Saba	36	43	9.683
Sint Eustatius	29	48	4.483
Sint Maarten*	51	23	380.301
Eilanden totaal	44	27	653.646

*) Uitsplitsing Frans en Nederlands Sint Maarten niet beschikbaar.

Bron: Caribbean Tourism Organisation

³¹ In feite is op Sint Maarten al sprake van informele dollarisatie, omdat de Amerikaanse dollar in het betalingsverkeer domineert. Het is dan een relatief kleine stap om de Amerikaanse dollar als officiële valuta te introduceren.

Optie 4: Invoering van de Euro

Invoering van de Euro betekent dat het monetair beleid en het toezicht overgaan naar de Nederlandsche Bank (DNB). Het overhevelen van monetair beleid naar DNB (beter gezegd: het Europese Stelsel van Centrale Banken) is met name aan de orde wanneer de Nederlandse Antillen kiezen voor de status van ultraperifeer gebied (UPG). In dat geval worden de Nederlandse Antillen onderdeel van de Europese Unie en zal in beginsel de Euro moeten worden ingevoerd (het is zeer onwaarschijnlijk dat de EU op dit punt een uitzondering zal toestaan). Dit heeft verregaande economische en institutionele consequenties. De relatief grote dollarafhankelijkheid van de economie maakt de invoering van de Euro vanuit economisch perspectief niet raadzaam.

Institutioneel betekent de UPG-status dat de Bank van de Nederlandse Antillen ophoudt te bestaan of wordt 'omgevormd' tot een bijkantoor van DNB. Ook zullen de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact waarschijnlijk gaan gelden voor de overheidsfinanciën van het Koninkrijk der Nederlanden als geheel (of het deel van het Koninkrijk dat onderdeel is van de EU). Dit maakt enige vorm van afspraken over begrotingsdiscipline binnen het Koninkrijk onvermijdelijk. Aangezien bancair toezicht geen taak is van het Europese Stelsel van Centrale Banken, maar een nationale taak, is het in geval van UPG-status op zich niet noodzakelijk dat het toezicht op de banken die actief zijn op de Nederlandse Antillen wordt uitgevoerd door DNB. Het is echter wel de meest voor de hand liggende keuze; een 'territoriaal toezichtmodel' is zonder precedent. Wel noodzakelijk is de overname van de Europese toezichtregelgeving in de Nederlandse Antillen. Dit zal op een aantal onderdelen forse inspanningen vergen.³²

Advies werkgroep

De werkgroep is van mening dat de staatkundige veranderingen geen onrust op het monetaire vlak zou moeten veroorzaken. De Antilliaanse gulden is in de afgelopen decennia een baken van rust geweest. Indien de (ei)landen bereid zijn te voldoen aan de voorwaarden voor een monetaire unie, ziet de werkgroep dit als de meest aangewezen optie voor het monetaire beleid. Voor deze optie lijkt het draagvlak bij de eilandgebieden eveneens het grootst te zijn.

7.5 Fiscale functie

7.5.1 Analyse

De bevoegdheid tot het heffen en innen van belastingen is een terugkerend element in de inventarisatie van de knelpunten die door de eilandgebieden worden gevoeld. De belastingafdrachten van eilandgebieden aan het Land hebben weinig draagvlak en de eilandgebieden hebben als streven om geheven belastingen aan te wenden voor het eigen eiland. Het huidige systeem dat is toegesneden op de door velen betwiste staatkundige structuur, lijkt bij de belastingbetalers en de belastinginners het draagvlak om te betalen dan

³² Overigens is op Frans Sint Maarten de euro ingevoerd. Dit vormt voor Sint Maarten een aanvullende overweging bij de beslissing over de munt.

wel te innen sterk te hebben verminderd.³³ Het is waarschijnlijk, dat de belastingmoraal zal verbeteren, naarmate de belastingopbrengsten volledig ten goede komen aan het eigen eiland.

Het belastingsysteem van de Nederlandse Antillen kenmerkt zich door een parallelle structuur: enerzijds zijn er landsdiensten, anderzijds eilandelijke diensten. De heffing en inning van belastingen is veelal niet geïntegreerd. Meerdere organisaties voeren dezelfde functies uit: SVB (heffing en inning), Eilandontvangers (Inning), Landsontvanger (Inning), Inspectie der Belastingen (heffing en controle op Sint Maarten en Curaçao) en het Belastingaccountantsbureau (controle). Sinds vele jaren wordt door de eilandgebieden bij het Land gepleit voor integratie van heffing en inning van belastingen. Ook willen de eilandgebieden dat zoveel mogelijk bevoegdheden op belastinggebied worden gedecentraliseerd naar de eilandgebieden. Deze discussie bevindt zich echter in een impasse.

Een ander in het oog springend kenmerk van het belastingsysteem is het complexe karakter ervan. De heffing en inning kan effectiever en efficiënter wanneer een sterke belastingvereenvoudiging zou worden doorgevoerd. Een overzichtelijk en vereenvoudigd systeem past volgens de werkgroep ook beter bij de beperkte schaal van de eilandgebieden. De belastingstelsels dienen uiteraard te voldoen aan internationale vereisten (OESO, EU).

De hoogte van de belastingtarieven lijkt vanuit een internationaal perspectief aan de hoge kant³⁴. Aan de andere kant worden er belastingvoordelen gegeven aan sommige investeerders (*tax holidays*).

De schaalverkleining die zal optreden als het Land wordt opgeheven, zal gepaard moeten gaan met een versterking van controle en handhaving.

Uit doelmatigheidsoverwegingen kan op het gebied van de heffing en inning intereilandelijke samenwerking of samenwerking met de Nederlandse belastingdienst wenselijk zijn. Ook kunnen uitvoerende taken worden uitbesteed aan private ondernemingen of zelfstandige bestuursorganen. De belastingdiensten hebben tekorten aan gekwalificeerde heffers en inners; dit probleem zou door samenwerking of uitbesteding kunnen worden verminderd.

Op het gebied van ICT is er sprake van “achterstallig onderhoud”; de bestaande systemen zijn niet op elkaar aangesloten. Ook zijn de klantenbestanden niet up to date. Dit leidt tot een groot aantal oninbare aanslagen. Op dit vlak is dus een investering nodig. Aanpassing van geautomatiseerde systemen zou uit doelmatigheidsoverwegingen moeten plaatsvinden nadat verregaande belastingvereenvoudigingen zijn doorgevoerd.

³³ “Many citizens of both Curaçao and St Maarten were ready and eager to explain to the FIAS team just how their island supported the other. The central government is widely mistrusted and viewed as wasteful and mostly unnecessary. Regardless of how an objective outside observer might evaluate these complaints, the problem is that in this atmosphere taxpayers find it easy to feel justified in not paying, and many tax collection units simply don't care much about effective enforcement because they regard the lion's share of the revenues as not benefiting their citizens. Significant improvements in tax collection seem unlikely unless this problem is addressed. No foreign experts, higher budgets for collection or computerized systems will be sufficient to fix it.” Rapport Foreign Investment Advisory Service (2001).

³⁴ Zie ook Foreign Investment Advisory Service (2001).

Het gevolg van bovengenoemde knelpunten van het belastingsysteem is onder andere dat ten opzichte van het opgelegde bedrag aan belastingen relatief weinig wordt geïnd. De huidige fiscale wetgeving en het bestaande uitvoeringsapparaat heeft niet geleid tot een effectief functionerend belastingsysteem. Indien verregaande bestuurlijke hervormingen zouden worden doorgevoerd, zouden deze daarom volgens de werkgroep gepaard moeten gaan met verregaande fiscale hervormingen.

7.5.2 Inrichting nieuwe fiscale functie.

De fiscale functie is de belangrijkste inkomsten genererende functie van een (ei)land en als zodanig dient het land zelf de zorg hiervoor hebben. Er wordt daarom ervan uitgegaan dat elk land op dit terrein zelf de zeggenschap zal hebben.

Hieruit zou afgeleid kunnen worden dat alle (ei)landen een eigen fiscale functie moet hebben en inrichten. Gegeven de kleinschaligheid en schaarste aan bepaalde expertise valt het te overwegen waar mogelijk bepaalde processen en functies samen te organiseren. Het uitgangspunt blijft echter de autonomie van ieder (ei)land.

De fiscale functie kan worden onderverdeeld in de volgende hoofdfuncties:

- Wetgeving, verdragen en fiscaalbeleid (strategische functie)
- Heffing (tactisch en operationeel)
- Controle (tactisch en operationeel)
- Inning (tactisch en operationeel).

Uitgaande van deze indeling kan gesteld worden dat de wetgevingsfunctie in principe door de landen zelf moet geschieden. Voor wetgevingsaspecten zijn de Koninkrijkseilanden aangewezen op samenwerking met een der landen in het Koninkrijk. Er moet sprake zijn van harmonisatie van wetgeving om samenwerking in de uitvoering mogelijk te maken. De andere drie functies op fiscaal gebied zijn van tactische en operationele aard en kunnen door elke gewenste partij worden uitgevoerd, mits de kaders en regels duidelijk zijn.

Er zal veel energie moeten worden gestoken in de inrichting van de nieuwe belastingdiensten. De nieuwe organisatie dient zoveel mogelijk te worden geprofessionaliseerd om continuïteit te bieden in het heffen en innen van belastingen. Gezien de kleinschaligheid van de samenlevingen, moeten *checks and balances* te worden gecreëerd om misbruik en fraude te voorkomen.

7.6 Aanbevelingen Financiële Verhoudingen

1. Door nieuwe financiële verhoudingen dienen de overheidsfinanciën in evenwicht te worden gebracht en wordt daardoor een financiële crisis te vermeden. De begroting moet structureel in evenwicht zijn.
2. De financiële en fiscale verhoudingen maken financiële onafhankelijkheid mogelijk voor de Landen.
3. De planning- en controlcyclus wordt verbeterd. Het subsidiariteitsbeginsel geldt als uitgangspunt.
4. Het Koninkrijk houdt financieel toezicht op de Landen en Koninkrijkseilanden op basis van een gezamenlijk geformuleerd toezichtskader, dat verschillende toezichtsfasen kent. Het

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

toezicht wordt uitgevoerd door een nieuwe toezichtsraad. De Rijksministerraad kan besluiten tot een "artikel 12" status.

5. Inrichting van een auditfunctie om zeker te stellen dat voldoende aan de volksvertegenwoordiging wordt gerapporteerd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestedingen.
6. Het Solidariteitsfonds wordt in zijn huidige vorm opgeheven en vervangen door directe begrotingssteun van Nederland aan de kleine eilanden.
7. Herstructurering van de schulden van het Land en de eilandgebieden. Nederland levert onder voorwaarden een bijdrage aan de herstructurering van de schuld door een combinatie van herfinanciering en kwijtschelding.
8. Er komt een monetaire unie met een gemeenschappelijke centrale banken munt.
9. Het fiscale beleid blijft de verantwoordelijkheid van elk Land afzonderlijk, met verregaande samenwerking in de uitvoering.

8. Implementatie

8.1 Inleiding

De werkzaamheden van de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen (BFV) hebben zich gekenmerkt door een groot gevoel van urgentie. De regeringen van de Nederlandse Antillen als die van Nederland en de Eilandgebieden hebben aangedrongen op een snelle presentatie van de adviezen van de werkgroep. Om hieraan te kunnen voldoen, heeft de werkgroep een ambitieuze planning opgesteld.

De leden hebben vervolgens alles in het werk gesteld om de werkzaamheden in de relatief korte periode van zes maanden af te ronden. Ondanks de beperkte tijd die de werkgroep tot haar beschikking had, heeft de werkgroep toch gezorgd dat er zorgvuldig om is gegaan met de belangen van alle betrokkenen op verschillende momenten tijdens het proces.

Uit de contacten die de werkgroep in de afgelopen 6 maanden heeft gehad met (belangrijke) stakeholders, stelt zij vast dat er zowel twijfel als hoop bestaat ten aanzien van de uitkomsten van dit traject. Vrijwel iedereen heeft vastgesteld dat sinds Aruba in 1986 uit het Antilliaanse verband is getreden, er vele pogingen zijn ondernomen en mislukt om tot een doorbraak te komen op het gebied van de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen.

Om deze reden is een uitvoeringsplan voor de gedane aanbevelingen een integraal onderdeel van het eindadvies. In dit hoofdstuk wordt op een beknopte manier beschreven hoe volgens de werkgroep de uitvoering ter hand genomen moet worden en wat hiervoor de belangrijkste beslissingen en stappen zijn. Hiermee wordt getracht ook bij de uitvoering hetzelfde tempo te behouden als bij de opstelling van het eindrapport.

Er zal eerst een beschrijving van het karakter van dit eindrapport gegeven worden en daarna een schematische weergave van het door de werkgroep voorgestelde uitvoeringstraject en tijdspad.

Sleutel is “Politiek Akkoord”

Tijdens de analysefase werd bevestigd wat de werkgroep eigenlijk al vermoedde: door commissies in het verleden is al heel veel werk verzet maar resultaten bleven uit omdat zij vaak (te) veel “hooi op hun vork” hebben genomen. Een procesmatige aanpak ontbrak waardoor onvoldoende draagvlak ontstond. De commissies wilden veel onderwerpen op een gedetailleerd niveau uitwerken. Hierdoor werd of de “span of control” te wijd en verzandde men in details die op dat moment niet noodzakelijkerwijs aan de orde hadden hoeven komen of kon men geen overeenstemming bereiken over de conclusies en aanbevelingen. Als gevolg hiervan bleef het gewenste resultaat uit: een akkoord en de uitvoering hiervan.

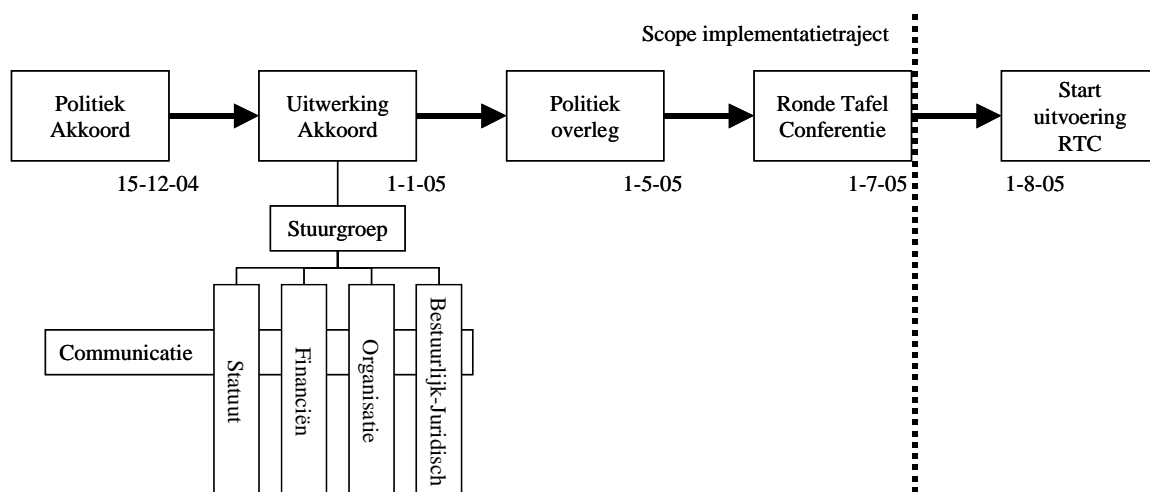
De werkgroep wil bovengenoemde valkuilen vermijden. Zij heeft zich daarom tijdens de uitvoering bewust niet teveel gericht op een gedetailleerde uitwerking, maar op het verkrijgen van draagvlak op hoofdlijnen. De werkgroep is van mening dat er op korte termijn een Politiek Akkoord op hoofdlijnen moet worden gesloten. Het Politiek Akkoord is de sleutel voor de uitvoering, het bevat de meest fundamentele zaken waarover een beslissing genomen moet worden door politiek-bestuurlijke instanties in de Nederlandse Antillen en Nederland alvorens

aan de uitvoering begonnen kan worden. Pas als hierover overeenstemming bestaat, kan de gedetailleerde uitwerking ter hand worden genomen.

8.2 Toelichting op de onderdelen van de implementatie

De onderdelen van het implementatietraject zijn hieronder schematisch weergegeven en worden vervolgens nader toegelicht.

Implementatie advies BFV



8.2.1 Politiek Akkoord

De eerste stap is het bereiken van politieke overeenstemming op hoofdlijnen. Hiermee wordt bedoeld dat alle partijen akkoord gaan met de hoofdlijnen van het eindadvies van de werkgroep. Concreet betekent dit dat de regering van de Nederlandse Antillen akkoord gaat, na overleg met de Staten van de Nederlandse Antillen en dat de regering van Nederland akkoord gaat, na overleg met de Tweede Kamer. Tevens is het noodzakelijk dat de Eilandsraden van alle vijf eilanden instemmen met het Politiek Akkoord op hoofdlijnen.

Ervaringen uit het verleden hebben uitgewezen dat het bereiken van een gezamenlijk politiek akkoord geen gemakkelijke zaak is, in het bijzonder door het grote aantal betrokkenen. De onderhandelingen voor het bereiken van het politiek akkoord zullen veel overleg en coördinatie vergen om haar slagvaardig en efficiënt te laten verlopen.

Het is aan te bevelen dat aan zowel Nederlandse als Antilliaanse zijde de voorwaarden worden gecreëerd om de onderhandelingen snel en succesvol te kunnen afronden. Kernpunt hierbij is, dat de Antilliaanse minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken en de Nederlandse minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zich op een proactieve manier als eigenaar van het vervolgtraject opstellen.

Aan Antilliaanse zijde zouden, naar de mening van de werkgroep, de minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken en de minister-president zich moeten laten ondersteunen door een programmadirecteur die de besprekingen op Landsniveau en met de

eilanden faciliteert en de besluitvorming begeleidt. Hoewel het Nederlandse traject overzichtelijker is – met kortere lijnen – raadt de werkgroep ook hier aan een programmadirecteur aan te stellen die de continuïteit in de ondersteuning aan de Nederlandse minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties garandeert. De twee programmadirecteuren zullen nauw met elkaar samenwerken en maandelijks een gezamenlijke rapportage uitbrengen over de voortgang van de werkzaamheden.

Zoals al aangegeven, heeft de werkgroep onder grote druk haar werkzaamheden uitgevoerd. Dit gevoel van urgentie dient ook in de komende maanden te worden vastgehouden en daarom stelt de Werkgroep voor de uitvoering van de werkzaamheden in het vervolgtraject te koppelen aan specifieke deadlines. De volgende dealines worden hierbij gehanteerd:

- Uiterlijk 15 december 2004 moet overeenstemming worden bereikt over een gezamenlijk Politiek Akkoord over de hoofdlijnen van dit advies;
- Vóór 15 december 2004 wordt gestart met de aanpak en de personele invulling van de vier technische commissies en de stuurgroep ter voorbereiding van de Ronde Tafel Conferentie.

8.2.2 Uitwerkingsgroepen

De tweede stap is de uitvoering van het bereikte Politiek Akkoord. Hiervoor wordt een projectorganisatie in het leven geroepen. Deze projectorganisatie bestaat uit een stuurgroep, een viertal technische werkgroepen en een werkgroep communicatie. Op deze manier wordt bereikt dat de aansturing van de uitvoering op een efficiënte wijze plaatsvindt. De instelling van deze projectorganisatie is een onderdeel van het Politiek Akkoord, de bemensing ervan wordt in de uitwerkingsfase ter hand genomen.

Stuurgroep

Aan het hoofd van de projectorganisatie staat een Stuurgroep, die de algehele leiding en coördinatie heeft over het uitvoeringsprogramma. De Stuurgroep draagt tevens zorg voor afstemming met projectdoelen en besluitvorming aangaande een slagvaardig verloop ter realisering van de planning, mobiliseert mensen en middelen en verwijdert obstakels en beperkingen.

In de Stuurgroep hebben onder andere de trekkers van de technische werkgroepen, en een voorzitter en een secretaris zitting. De dagelijkse coördinatie van de uitvoering is in handen van een tweetal programmadirecteuren, één van Antilliaanse zijde en één van Nederlandse zijde.

Technische werkgroep Statuut

De technische werkgroep Statuut zal alle constitutionele consequenties en moderniseringsaspecten die voortvloeien uit de voorstellen van het Politiek Akkoord in kaart brengen. Gezien de taakstelling van deze technische werkgroep, ligt het voor de hand dat ook het Land Aruba in deze werkgroep participeert. Op basis van de taakstelling en werkzaamheden stelt de Werkgroep BFV voor dat deze werkgroep de Commissie Evaluatie Statuut vervangt. Op deze manier wordt de samenhang tussen de werkzaamheden van de Commissie Evaluatie Statuut en het Politiek Akkoord en de werkzaamheden van de andere technische werkgroepen, met name de werkgroepen 'Organisatie' en 'Bestuurlijk-Juridische Zaken'.

Technische werkgroep Bestuurlijk-Juridische Zaken

De technische werkgroep Bestuurlijk-Juridische Zaken werkt de visie verder uit die ten grondslag ligt aan de nieuwe staatkundige structuur en de nieuwe financiële verhoudingen verder uit. Dit omvat mede de uitgangspunten voor de instelling van nieuwe Koninkrijksorganisaties zoals de onderraad Koninkrijk, de Koninkrijksdienst en de uitgangspunten op het gebied van samenwerking, de rechtsorde en de bestuurskracht. De juridische verankering van de oplossingen van deze werkgroep worden meegenomen door de technische werkgroep statuut, de organisatorische implicaties worden uitgewerkt door de technische werkgroep organisatie.

Technische werkgroep Organisatie staatkundige structuur

De technische werkgroep Organisatie zal de organisatorische inrichting van de nieuwe staatkundige structuur verder uitwerken. Er wordt een organisatiestructuur ontworpen voor alle nieuwe entiteiten. Tevens zullen (nieuwe) instrumenten voor planning en control en de kwaliteitseisen ontworpen en geïntroduceerd worden. De uitkomsten van de werkzaamheden van de technische werkgroep bestuurlijk-juridische zaken, vooral op het gebied van de bestuurskracht, dienen als input voor de werkzaamheden van deze technische werkgroep.

Technische werkgroep Financiën

De technische werkgroep Financiën zal de nieuwe financiële verhoudingen uitwerken. De werkzaamheden omvatten, onder andere, het uitwerken van het indicatoren voor financieel management, de openbare financiën, het financiële toezicht, de financiële samenwerking, monetaire aspecten, de boedelscheiding, de schuldenproblematiek.

Werkgroep Communicatie

De werkgroep Communicatie is verantwoordelijk voor het op consistente en professionele manier op continue basis informeren van het volledige spectrum van stakeholders, het managen van de verwachtingen en het effenen van het pad voor de uitkomsten uit de technische werkgroepen zodat de uitvoering soepel en vlot verloopt. Deze werkgroep functioneert dwars door alle andere werkgroepen heen en zal direct worden aangestuurd door een communicatiedeskundige.

8.2.3 Onderhandelingen

Politiek Overleg

De uitkomsten van de werkzaamheden van de vier technische werkgroepen dienen als input voor de Ronde Tafel Conferentie. Gezien de ervaringen uit het verleden stelt de werkgroep voor eerst politiek overleg te voeren met en tussen de respectievelijke delen van het Koninkrijk. Alle relevante stukken zullen de revue passeren en de beslispunten zullen worden geformuleerd.

Ronde Tafel Conferentie

Indien de fase van politiek overleg succesvol verloopt, is de tijd rijp voor het organiseren van een Rondetafelconferentie. In deze conferentie zullen, zoals te doen gebruikelijk, door de Landen van het Koninkrijk de eindbeslissingen genomen met betrekking tot de nieuwe bestuurlijke en financiële verhoudingen binnen het Koninkrijk. Hoe beter de conferentie voorbereid is, des te vlotter de besluitvorming zal verlopen. De uitkomsten van de RTC,

inclusief de inwerkingstredingsdatum van het nieuwe staatkundige verband c.a., worden in een uitvoeringsplan opgenomen, zodat direct na de conferentie gestart kan worden met de implementatie van de conclusies.

8.2.4 Referenda

De werkgroep is zich ervan bewust dat er in de afgelopen periode vragen zijn gesteld hoe om te gaan met het eindadvies van de werkgroep, aangezien Sint Maarten en Bonaire middels referendum reeds besloten hebben om uit het Antilliaanse verband te stappen en de overige drie eilanden nog geen standpunt hebben ingenomen ten aanzien van hun gewenste toekomstige status.

De werkgroep wenst met klem te bevestigen dat de (staatkundige) toekomst in handen is van de bevolking van de eilanden. Zij dienen in principe de richting te bepalen. Tijdens de uitvoering van haar werkzaamheden heeft de werkgroep overleg gevoerd met stakeholders en bestuurders van alle eilanden. Dit eindadvies is het eigen oordeel van de werkgroep, maar is voor een belangrijk deel gebaseerd op de input die gedurende de gesprekken op de eilanden zijn verkregen.

8.3 Aanbevelingen Implementatietraject

1. De uitvoering van de aanbevelingen krijgt een hoge politiek-bestuurlijke prioriteit.
2. De implementatie wordt gefaseerd aangepakt met vooraf bepaalde duidelijke deadlines.
3. Vóór 15 december 2004 wordt een politiek akkoord op hoofdlijnen gesloten.
4. Twee programmadirecteuren ondersteunen zowel de Antilliaanse als de Nederlandse regering bij uitvoering en implementatie van dit advies.
5. Technische commissies worden ingesteld voor nadere uitwerking van dit advies, onder regie van een stuurgroep.
6. De Ronde Tafel Conferentie dient uiterlijk 1 juli 2005 succesvol te zijn afgesloten.

9. Overzicht Bijlagen

Bijlage 1: Instelling, opdracht en samenstelling van de werkgroep

- *Instellingsprotocol werkgroep*
- *Brief van de Nederlandse minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (d.d. 6 januari 2004)*
- *Besluit samenstelling werkgroep*

Bijlage 2: Overzicht eerdere discussies en adviezen op staatkundig gebied

Bijlage 3: Overzicht van door Nederland verstrekte samenwerkingsmiddelen

Bijlage 1:

Instelling, opdracht en samenstelling werkgroep

PROTOCOL TER INSTELLING VAN DE WERKGROEP BESTUURLIJKE EN FINANCIËLE VERHOUDINGEN NEDERLANDSE ANTILLEN

**DE MINISTER VAN CONSTITUTIONELE EN BINNENLANDSE ZAKEN VAN DE
NEDERLANDSE ANTILLEN,**

en

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES,

Gelet op artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden,

Overwegende:

dat vooruitlopend op een evaluatie van het Statuut voor het Koninkrijk in 2004, de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Nederland het dienstig achten een inventarisatie uit te laten voeren van de gewenste veranderingen op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen binnen de Nederlandse Antillen, te laten analyseren hoe de bestuurlijke verhoudingen, daaronder begrepen de financiële en fiscale verhoudingen en de bevoegdheidsverdeling tussen Land, eilandgebieden en het Koninkrijk, zouden moeten worden gewijzigd om deze gewenste veranderingen door te kunnen voeren, en te bezien in hoeverre versterking van de bestaande organen noodzakelijk is teneinde het bestuurlijk vermogen te versterken,

dat de Bestuurscolleges van de vijf eilandgebieden van de Nederlandse Antillen deze aanpak onderschrijven,

BESLUITEN:

Instelling

Artikel 1

Er is een werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen.

Taak

Artikel 2

1. De werkgroep:
 - a. inventariseert en rapporteert over de door het Land en de eilandgebieden gewenste veranderingen op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen tussen het Land en de eilandgebieden, met inbegrip van de financiële en fiscale verhoudingen,
 - b. adviseert over de herverdeling van bevoegdheden tussen het Land en de eilandgebieden die noodzakelijk is om de gewenste veranderingen, bedoeld onder a, door te kunnen voeren, en elk eilandsbestuur in staat te stellen het eilandgebied deugdelijk te besturen,
 - c. adviseert over de wijze waarop bestaande organen van de eilandgebieden kunnen worden versterkt in geval deze organen, als gevolg van een herverdeling van bevoegdheden, meer bevoegdheden zouden krijgen,
 - d. inventariseert en rapporteert over de taken, bevoegdheden en organen van het Land en de eilandgebieden, ten aanzien waarvan het wenselijk is de samenwerking binnen het Koninkrijk te intensiveren,
 - e. adviseert over de wijze waarop de samenwerking, bedoeld onder d, kan worden vormgegeven.
2. De werkgroep kan veranderingen die niet binnen het Statuut mogelijk zijn, benoemen als onderwerpen die aan de orde komen bij de evaluatie van het Statuut.



Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

3. De werkgroep hanteert als uitgangspunten dat naar de maat van de eilandgebieden zo veel mogelijk bevoegdheden van het Land worden gedecentraliseerd naar de eilandgebieden en het Land een werkbaar staatkundig verband blijft.
4. De werkgroep geeft in haar eindrapport aan welke van de gewenste veranderingen op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen, al tot stand komen door uitvoering van de eindrapporten van de Werkgroep Uitvoering Samenwerkingsrelatie Nederlandse Antillen – Nederland (Werkgroep Wijers) en de Commissie van advies inzake de kostenstructuur van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Commissie Havermans). Hierbij wordt rekening gehouden met de standpunten die de regeringen van de Nederlandse Antillen en Nederland hebben ingenomen ten aanzien van genoemde eindrapporten.
5. De werkgroep houdt rekening met de genomen besluiten inzake de overheveling van taken van de voormalige belastingdienst naar de eilandgebieden en met de inventarisatie door de Antilliaanse regering van de knelpunten bij die overheveling.

Samenstelling en ondersteuning

Artikel 3

1. De werkgroep bestaat uit een voorzitter en ten hoogste acht andere leden. De leden bekleden geen politieke functie en beschikken over kennis op het gebied van bestuurlijke en financiële verhoudingen.
2. De Minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen wijst zo spoedig mogelijk ten hoogste zes leden aan. Bij deze aanwijzingen wordt rekening gehouden met de wensen van de eilandgebieden en het vertrouwen dat deze in de afzonderlijke leden stellen, ten einde draagvlak voor de uitkomsten van de werkgroep te creëren.
3. De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties wijst zo spoedig mogelijk ten hoogste drie leden aan.
4. De Minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties wijzen zo spoedig mogelijk, op voordracht van eerstgenoemde, gezamenlijk de voorzitter aan uit de Antilliaanse leden.
5. Nederland en de Nederlandse Antillen leveren ieder zo spoedig mogelijk een secretaris, die gezamenlijk de gehele werkgroep inhoudelijk en logistiek ondersteunen.

Werkwijze

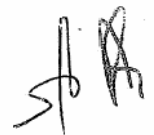
Artikel 4

1. De werkgroep vangt haar werkzaamheden aan zodra de voorzitter is benoemd.
2. De werkgroep is bevoegd de werkwijze te kiezen, die zij naar eigen oordeel voor een goede vervulling van haar taak nodig acht.
3. De werkgroep is bevoegd alle informatie in te winnen, die zij naar eigen oordeel voor een goede vervulling van haar taak, nodig acht.
4. De werkgroep kan zich voor haar taakvervulling laten bijstaan door deskundigen van buiten haar midden. De werkgroep besluit over deelname van deze deskundigen aan bijeenkomsten en eventuele andere activiteiten van de werkgroep.
5. De werkgroep kan zich rechtstreeks met verzoeken en voorstellen wenden tot de Minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.
6. De werkgroep vergadert in de Nederlandse Antillen.

Rapportage

Artikel 5

1. De werkgroep stelt binnen drie weken na aanvang van haar werkzaamheden een plan van aanpak, inclusief tijdschema en lijst van kernvragen, op en zendt dit ter informatie naar de Minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en in afschrift aan de eilandbesturen.

 2

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

2. De werkgroep brengt uiterlijk op 1 februari 2004 een tussenrapportage en uiterlijk 1 april 2004 haar eindrapport uit aan de Minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

Vergoeding van kosten

Artikel 6

1. De vergoeding voor de werkzaamheden en voor de reis- en verblijfkosten van de voorzitter en de door Nederland aangewezen leden, komt ten laste van Nederland en geschiedt op voet van het Vergoedingenbesluit adviescolleges.
2. De vergoeding voor de werkzaamheden en voor de reis- en verblijfkosten van de door de Nederlandse Antillen aangewezen overige leden, wordt nader door de Nederlandse Antillen geregeld.
3. De vergoeding voor de reis- en verblijfkosten en andere kosten van de door Nederland en de Nederlandse Antillen aangewezen secretarissen, geschiedt op voet van de in Nederland, respectievelijk de Nederlandse Antillen geldende regelingen voor ambtenaren.
4. De vergaderkosten van de werkgroep komen voor elk de helft ten laste van Nederland en het eilandgebied waar de vergadering plaatsvindt.
5. Voorzover de kosten door Nederland worden gedragen, worden zij ten laste gebracht van Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting.

Archief

Artikel 7

Het archief van de werkgroep berust na de beëindiging van haar werkzaamheden bij de directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken. Een schaduwarechief zal worden opgemaakt en berusten bij het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Slotbepaling

Artikel 8

- a. Deze regeling treedt in werking met ingang van 24 oktober 2003 en vervalt met ingang van de dag na die waarop de werkgroep haar eindrapport heeft uitgebracht.
- b. Deze regeling zal geplaatst worden in de Curaçaosche Courant en de Nederlandse Staatscourant.

Aldus in tweevoud opgemaakt te Willemstad, Curaçao op 29 oktober 2003

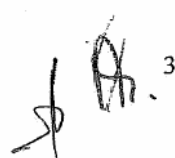
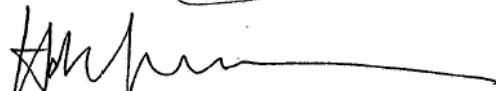
DE MINISTER VAN CONSTITUTIONELE EN BINNENLANDSE ZAKEN VAN DE
NEDERLANDSE ANTILLEN

E.A. Cova



DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE Vernieuwing en KONINKRIJKSRELATIES,

Th. C. de Graaf



Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Bestuurscolleges eilandgebieden Curaçao, Sint
Maarten, Bonaire, Saba en Sint Eustatius, c.c. de
Minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken
van de Nederlandse Antillen

Datum
6 januari 2004

Ops kenmerk
DGKB/KR04U00211

Onderdeel
DGKB/KR

Inflicthngen
Van de Vijver
T (070) 4286424
F (070) 4286227

Luw kenmerk

Blad
1 van 1

Aantal bijlage
0

Bezoekadres
Schedeldoeks 11 van 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Onderwerp
Werkgroep Bestuurlijke en Financiële
Verhoudingen

Geachte colleges,

Bijgaand doe ik u toekomen mijn brief van heden aan de minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen over de totstandkoming van de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen. Ik heb geconstateerd dat misverstanden zijn ontstaan over de betekenis van de randvoorwaarde van een "werkzaam staatkundig verband" in het instellingsprotocol van de werkgroep. In de brief geef ik uitleg aan deze passage, mede om aan de bij uw besturen gerezen bezwaren tegemoet te komen. Ik veronderstel ik dat u thans kunt instemmen met de voorgestane aanpak.

Graag verzoek ik u om niet alleen aan minister Cova, maar ook aan de Vertegenwoordiger van Nederland op de Nederlandse Antillen te Willemstad per omgaande uw oordeel kenbaar te maken en aan te geven wie u namens uw eilandgebied wilt voordragen om zitting te nemen in de Werkgroep bestuurlijke en financiële verhoudingen. Aan minister Cova heb ik gevraagd thans met spoed een voorzitter voor te dragen die op de steun van alle betrokkenen kan rekenen. Vervolgens kan de werkgroep door beide regeringen worden geïnstalleerd en daadwerkelijk met haar werkzaamheden beginnen.

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN
KONINKRIJKSRELATIES,

Th. C. de Graaf

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



De minister van Constitutionele en Binnenlandse
Zaken, de heer E.A. Cova
Fort Amsterdam 17
CURAÇAO

Onderwerp
Voortgang Werkgroep Bestuurlijke en Financiële
Verhoudingen

Amice,

Met verwijzing naar uw brieven van 15 november en 10 december 2003 en met
referte aan onze telefoongesprekken in de afgelopen periode kan ik u als volgt
berichten.

Tijdens mijn reis van eind oktober 2003 naar de Nederlandse Antillen hebben uw
regering en de bestuurscolleges van de eilandgebieden de urgentie bevestigd om
de bestuurlijke en financiële verhoudingen in de Nederlandse Antillen grondig te
herzien. Een herverdeling van bevoegdheden tussen het Koninkrijk, het Land en
de eilandgebieden is naar ons aller mening nodig om gewenste veranderingen
door te kunnen voeren, en elk eilandbestuur in staat te stellen het eilandgebied
deugdelijk te besturen. Een gezamenlijke eerste stap is gezet met de
ondertekening op 29 oktober 2003 van een protocol tot instelling van een
gezamenlijke werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen, waarin ook de
eilandgebieden vertegenwoordigd zullen zijn.

Een van de randvoorwaarden in het protocol is dat een werkbaar staatkundig
Antilliaans verband het uitgangspunt vormt. Deze passage heeft na de
ondertekening veel vragen en onduidelijkheden opgeroepen. Ik hecht eraan deze
met deze brief weg te nemen. Deze passage moet zo worden verstaan dat een
werkzaam Antilliaans staatsverband een belangrijke overweging voor de
beraadslagingen van de werkgroep vormt. Daarmee is nog niets gezegd over de
aard van dat gewenste toekomstige verband. Ingrijpende hervormingen in de
staatkundige structuur van de Antillen zijn dus uitdrukkelijk bespreekbaar en
hiermee niet afgesloten. Ook indien de werkgroep met voorstellen zou komen,
die wijziging van het Statuut vergen staat deze passage daar niet aan in de weg.
Deze voorstellen zullen ter verdere uitwerking worden meegegeven aan de
commissie die zal worden ingesteld ter evaluatie van het Statuut.

Datum
9 Januari 2004

Ons kenmerk
KB/KRO3U88355

Onderdeel
Directie
Koninkrijksnet, les

Inlichtingen
Van de Vijver
T (070)4286434
F (070)4286227

Luw kenmerk
1734/RVM

Blad
1 van 2

Aantal bijlagen

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 2001
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

Datum
6 januari 2011

Ons kenmerk
KB/KR03UB9156

Onderdeel
Directie
Koninkrijksrelaties

Blad
2 van 2

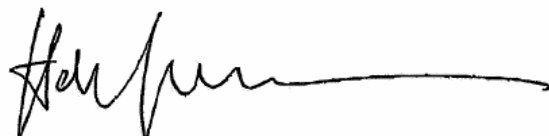
Voor deze benadering in twee stappen pleiten twee overwegingen. Allereerst de overweging dat een deel van de bestuurlijke en financiële problemen urgent is, en niet moet en ook niet hoeft te wachten tot de evaluatie van het Statuut is afgerond. Ten tweede de overweging dat voorstellen tot wijziging van het Statuut in nauw verband moeten worden gezien tot eventuele andere wijzigingen van het Statuut.

Ik sta dus een pragmatische aanpak van de problematiek voor. Het komt mij voor dat met deze uitleg thans geen beletselen meer zijn om tot een daadwerkelijk start van de werkgroep over te gaan en verzoek u op korte termijn een kandidaat-voorzitter voor te dragen, die kan rekenen op steun van alle betrokkenen.

De instelling van de werkgroep brengt het grote belang tot uiting dat wij hechten aan een gezamenlijke, door alle betrokkene entiteiten gedragen aanpak van de bestuurlijke en financiële verhoudingen op de Nederlandse Antillen. Alleen vanuit een gezamenlijke inspanning kan een nieuwe invulling worden gegeven aan de verhoudingen binnen het Koninkrijk en een kader worden geschapen voor de samenwerking tussen de partners binnen het Koninkrijk.

Afschrift van deze brief zend ik naar de bestuurscolleges van de eilandgebieden. Ik heb hen verzocht niet alleen u maar ook mij rechtstreeks hun standpunt kenbaar te maken en aan te geven wie namens hun eiland in de werkgroep zitting zal nemen.

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN
KONINKRIJKSRELATIES,



Th. C. De Graaf

**Wergroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen
Nederlandse Antillen**

NEDERLANDSE ANTILLEN



**MINISTER CONSTITUTIONELE
EN BINNENLANDSE ZAKEN**

VIA TELEFAX

March 5, 2004

Aan:
De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en
Koninkrijksrelaties
De Heer Th. C. de Graaf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Den Haag
Nederland

Onderwerp: Besluit samenstelling werkgroep Bestuurlijke en
Financiële Verhoudingen


Zeer geachte collega,

Het besluit over de samenstelling van de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen heb ik ondertekend en een exemplaar doe ik U hierbij per fax toekomen.

Ik sluit mij aan bij Uw voorstel om de originele exemplaren tijdens de eerste werkgroepvergadering in april in de Antillen te ondertekenen.

Met vriendelijke groet,

DE MINISTER VAN CONSTITUTIONELE EN
BINNENLANDSE ZAKEN


Richard F. Gibson, Sr.

Breedestraat 1(P)
Telefoon: 465-7166 Fax: 461-9939

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

BESLUIT SAMENSTELLING WERKGROEP BESTUURLIJKE EN FINANCIËLE VERHOUDINGEN NEDERLANDSE ANTILLEN

**DE MINISTER VAN CONSTITUTIONELE EN BINNENLANDSE ZAKEN VAN DE
NEDERLANDSE ANTILLEN,**

en

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES,

Gelet op artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden,

Overwegende,

dat op 29 oktober 2003 het protocol ter instelling van de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen is getekend,

dat met de brief van 6 januari 2004 van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de onduidelijkheid is weggenomen over de interpretatie van artikel 2, derde lid, van het protocol,

dat het wenselijk is de aanwijzing, overeenkomstig artikel 3 van het protocol, van de voorzitter en overige leden van de werkgroep vast te leggen in een gezamenlijk besluit,

dat het noodzakelijk is de in artikel 5, tweede lid, van het protocol genoemde data waarop de werkgroep een tussenrapportage en een eindrapport uitbrengt aan te passen, in verband met het moment waarop de werkgroep haar werkzaamheden aanvangt,

BESLUITEN:

Artikel 1

De werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen heeft de volgende samenstelling:

- E.A.V. Jesurun (tevens voorzitter);
- Mr. J. Larmonie;
- Mr. T.C. Nicolaas;
- V. James;
- R. Berkei;
- W.S. Johnson;
- P. Rosenmøller;
- Drs. J.C. Blankert;
- Mr. dr. G.D. Dales.

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

Artikel 2

In afwijking van artikel 5, tweede lid, van het protocol ter instelling van de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, brengt de werkgroep uiterlijk op 1 juli 2004 een tussenrapportage en uiterlijk 1 oktober 2004 haar eindrapport uit aan de Minister van Constitutionele en Binnenlandse zaken van de Nederlandse Antillen en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

Artikel 3

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van 5 maart 2004.
2. Dit besluit zal worden geplaatst in de Curaçaosche Courant en de Staatscourant.

Aldus in tweevoud opgemaakt en ondertekend,

te Willemstad, Curaçao,
op 5 maart 2004,

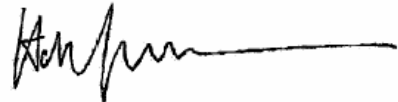
DE MINISTER VAN CONSTITUTIONELE EN BINNENLANDSE ZAKEN,



R. Gibson

te Den Haag,
op 5 maart 2004,

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES,



Th. C. de Graaf

Bijlage 2:

Overzicht staatkundige discussies en adviezen

Het staatsverband van de Nederlandse Antillen is met grote regelmaat onderwerp van onderzoek geweest. De jaren na de Tweede Wereld oorlog verliepen relatief rustig maar eind jaren '60 kreeg de onvrede bij de Antilliaanse bevolking de overhand.

Op 30 mei 1969 brak een opstand uit die aanleiding had in een arbeidsconflict. Er kwam spontaan een massale demonstratie op die grote schade aanrichtte in het oude centrum van Willemstad. Door Den Haag werden Nederlandse mariniers ingezet om de opstand te bedwingen, zaken liepen uit de hand en de regering trad enkele dagen later af. De opstand van 1969 wordt als een ommekeer gezien. Vóór de opstand werd het land bestuurd door een politieke elite, na de opstand ontstonden nieuwe politieke partijen kregen de Nederlandse Antillen hun eerste zwarte Minister President. Gevolg van de opstand was dat Nederland begon aan te sturen op onafhankelijkheid van Suriname en de Nederlandse Antillen.

Er verschenen studies over de toekomstige staatkundige structuur al leek het draagvlak voor wijzigingen op de Antillen niet bijzonder groot. De verhoudingen tussen Curaçao en Aruba waren al enige tijd moeizaam en op Aruba kwam begin jaren '70 de onafhankelijkheidsbeweging op.

Het *Rapport inzake alternatieven voor de huidige staatsrechterlijke structuur van de Nederlandse Antillen (Jeukens)* verscheen in 1976. Op gebied van de staatkundige structuur werd een grote mate van onvrede gesignaleerd over de samenstelling van de Staten (de meerderheidspositie van Curaçao) en het functioneren van de Staten (te veel Statenleden in landsdienst en het niet hanteren van het recht van interpellatie). Saba en Sint Eustatius wensten bovendien een eigen zetel in de Staten. Deze twee eilanden vormden samen met Sint Maarten op dat moment het eilandgebied de Bovenwindse Eilanden. Van de voorstellen in het rapport is uiteindelijk niets uitgevoerd. Voor Aruba waren de voorstellen niet vernieuwend genoeg, de zetelverdeling zou slechts worden "opgepoetst". Het rapport geraakte snel op de achtergrond door een regeringsprogramma dat uitging van een Antilliaanse Unie met verdergaande decentralisatie dan in het rapport beschreven. Ook werd in 1977 op Aruba een referendum gehouden waarin de meerderheid van de bevolking koos voor de onafhankelijkheid van Aruba.

In 1978 verscheen een rapport van de Koninkrijkswerkgroep: *Naar nieuwe vormen van samenwerking*. De werkgroep was ingesteld ter voorbereiding van de eerste Ronde Tafel Conferentie in 1981. Problemen die in dit rapport aan de orde komen zijn het de insulaire problematiek en de positie van de kleinere eilanden. Op de Ronde Tafel Conferenties (RTC) van 1981 en 1983 werd het recht op zelfbeschikking voor de eilanden door de Koninkrijkspartners erkend waardoor de weg naar onafhankelijkheid vrij kwam te liggen. Uiteindelijk was het enige tastbare resultaat van de RTC van 1 april 1983 de opdeling van de Bovenwindse Eilanden in de drie eilandgebieden Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius. Voorlopig bleven Saba en Sint Eustatius nog zonder een eigen vertegenwoordiging in de

Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

Staten. Dit laatste gebeurde pas in 1986 bij het vertrek van Aruba uit het Antilliaanse staatsverband.

In navolging van Suriname verlangde ook Aruba naar onafhankelijkheid en verkreeg de *status aparte* in 1986 als voorbereiding op de geplande onafhankelijkheid in 1996.

Door de toekomstige onafhankelijkheid van Aruba moest worden nagedacht over de staatkundige structuur voor de overgebleven vijf eilanden van de Nederlandse Antillen. De verhoudingen tussen het grote Curaçao en vier kleinere eilanden en de mate van decentralisatie van bevoegdheden vormden de kern van het rapport *Gezamenlijk of gescheiden voortbestaan* dat in 1984 verscheen. Er waren ondermeer plannen om de landsregering te laten samenvallen met het eilandsbestuur van Curaçao wegens de grote kostenbesparing die dat zou opleveren. Het rapport stond op de agenda van een Topoverleg op Sint Maarten in 1984 maar de voorgestelde varianten speelden nauwelijks een rol. Eind 1985 was er nog geen duidelijkheid over de structuur van de 'Antillen van vijf'. Men was tot een nieuwe zetelverdeling gekomen voor de Staten en het economische beleid was voor een deel overgedragen naar de eilanden. Pas met het ingaan van de *status aparte* van Aruba kwam de discussie over de staatkundige toekomst van de Nederlandse Antillen los.

In 1987 en 1988 verschenen rapporten over de bestuurslagen en decentralisatie van overheidstaken en in 1990 verscheen het *Draaiboek decentralisatie*. Kenmerkend aan deze studies is dat ze geen van allen pleitten voor afschaffing van het gezamenlijk staatkundig verband.

Door het wegvallen van Aruba uit de Nederlandse Antillen werd de verhouding tussen de overgebleven eilanden verstoord. Curaçao werd belangrijker en de verschillen met de andere eilanden werden steeds groter. Sint Maarten had zich in de jaren '80 goed ontwikkeld en nam de rol van Aruba als tegenhanger van Curaçao over. In bestuur en politiek groeide het insularisme. Samenbindende elementen werden verwaarloosd en er werd getwijfeld over de toekomst van het Land. Opvallend genoeg was bij de burgers juist een tegengestelde ontwikkeling waar te nemen. De migratie tussen de eilanden groeide en de Antilliaanse gedachte ontwikkelde zich steeds meer.

Bij de meeste Antillianen was de wens voor onafhankelijkheid weggeëbd en ook in Nederland zag men in dat de Antillen te klein waren om op eigen benen te staan, zeker als eilanden los van elkaar. Het streven naar onafhankelijkheid voor de Antillen werd in 1989 door het derde kabinet Lubbers losgelaten en ook de geplande onafhankelijkheid voor Aruba werd op verzoek van Aruba teruggedraaid.

Kort hierna (1990) gaf Curaçao te kennen dat ze streefde naar een zelfstandige positie binnen het Koninkrijk en ook Sint Maarten zag haar toekomst als *'a country within the Kingdom'*. Op Bonaire gingen stemmen op over een verbond met Curaçao en op Saba en Sint Eustatius werd de voorkeur gegeven aan directe banden met Nederland (als zogenaamd Koninkrijkseiland). Nederland kon er niet langer onderuit en besloot op de Toekomstconferentie in 1993 mee te werken aan oplossingen voor de afzonderlijke eilanden.

Met Sint Maarten, Sint Eustatius, Saba en Bonaire kwam het tot conceptafspraken op basis van de door de voorzitter (en Premier) Lubbers opgestelde *Aide Memoire*, Curaçao zag kwade bedoelingen in het plan en was bang voor aantasting van de (toekomstige) autonomie. Er werd besloten een referendum te houden (1993) waarin de bevolking vier opties werden voorgelegd: twee vormen van associatie, integratie en onafhankelijkheid. De uitslag was verrassend en werd een groot succes voor de PAR, een politieke partij die kort voor het referendum was opgericht. Bijna 75% van de burgers stemde voor het behoud van het Nederlands Antilliaanse staatsverband. Ook op de andere eilanden werden referenda gehouden en de uitslag wees richting voortzetting van het staatsverband.

Door de Landelijke Commissie Herstructurering, ingesteld door de regering, werd in 1995 het rapport *Make it work* gepresenteerd waarin bestuurlijke en staatkundige voorstellen werden gedaan naar aanleiding van een visitatieronde langs de eilanden. Tot de plannen behoorden een federale structuur, (meer) gelijkwaardigheid van de eilanden en een gekozen Minister President. Bij de uitvoering van de plannen ontbrak de daadkracht, onder meer door de economische recessie en de situatie die op Sint Maarten in september 1995 door toedoen van orkaan Luis was ontstaan en waarbij de steun die Sint Maarten ontving direct vanuit Nederland kwam in plaats van via het Land. Hierdoor werden de plannen van *Make it Work* ondermijnd en werd de separatistische stemming op Sint Maarten gevoed. In 1998 trad de PAR-regering af zonder haar doelen van de referendumoverwinning te hebben behaald.

De staatkundige discussie werd weer actueel na het referendum op Sint Maarten op 23 juni 2000. In het referendum sprak een ruime meerderheid van de kiezers zich uit vóór een vorm van een *status aparte* van het eiland binnen het Koninkrijk. Na het referendum zijn op Sint Maarten een stuurgroep en een werkgroep voor constitutionele zaken ingesteld en in mei 2001 is er door Sint Maarten een position paper gepresenteerd: *Saint Martin as a country within the Kingdom of the Netherlands, The position paper of the government of the Island Territory of Saint Martin*. Na een uitgebreide adviesronde door de eilandsraad van Sint Maarten, is de position paper in 2004 aanvaard. Daarnaast heeft de werkgroep een discussienota opgesteld over een economische unie tussen de drie bovenwindse eilanden getiteld: *Towards a Windward Islands Economic Union*.

In navolging van het referendum op Sint Maarten is er in 2001 een onderzoek uitgevoerd waarin de wensen van de eilanden een belangrijke rol moesten spelen. Ook *Naar een nieuw verband* was geen lang leven beschoren. De toekomstige positie van Sint Maarten bleek het centrale probleem. Nederland werd gevraagd haar standpunt te geven maar dat verzoek werd afgewezen omdat het ontbrak aan een plan over de financiële en economische gevolgen van een status aparte van Sint Maarten. Sint Maarten verwierp uiteindelijk de conclusies. Het rapport kreeg een negatief advies mee aan de minister en twee politieke partijen (PNP en MAN) namen afstand van de aanbevelingen.

Bijlage 3:

Overzicht van de omvang van de door Nederland verstrekte samenwerkingsmiddelen

**Overzicht gerealiseerde uitgaven van Hoofdstuk IV periode 1988 t/m 2003
bedragen x €1mln.**

Jaar	Totaal uitgaven Hfdst IV	01 Algemeen (apparaatskst)	Ontwikkelingssamenwerking		
			Nederlandse Antillen		
			Totaal	Overh.proj	Overig
1989	87	4	83	46	37
1990	63	4	59	29	30
1991	88	5	83	29	54
1992	99	5	94	25	69
1993	100	8	92	50	42
1994	74	8	67	22	45
1995	95	7	88	45	43
1996	110	8	103	46	57
1997	118	9	109	59	50
1998	148	9	139	63	76
1999	174	0*	174	107	68
2000	205	0	205	149	56
2001	93	0	93	32	60
2002	96	8	88	34	54
2003	85	8	77	20	57
Totaal	1.635	82	1.552	754	799
Gemiddeld	117	6	111	54	57

*: in de periode 1999 t/m 2001 waren de apparaatskosten een onderdeel van Hoofdstuk VII
Vanaf 2002 zijn de apparaatskosten in het kader van VBTD onderdeel van Hoofdstuk IV

Noot:

Overig bestaat uit:

Toeslagen op pensioenen	Personele samenwerking
Bijstand rechterlijke macht	Kustwacht
Garanties	NGO's en Culturele Instellingen
Schuldsanering etc.	Culturele samenwerking
Rentesubsidies	NPMNA/Leningen en deelnemingen
Solidariteitsfonds	Naskho, SSNA, ANP, Luchtverkeersbeveiliging