

# Toelichting stappenplan Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Nederlandse Antillen en Nederland

## 1. Aanleiding

- De Start Ronde Tafelconferentie op 26 november 2005 markeert het begin van het proces om te komen tot nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk. Het proces moet ertoe leiden dat het Land Nederlandse Antillen ophoudt te bestaan, dat Curaçao en Sint Maarten landen binnen het Koninkrijk worden en Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen worden binnen het Nederlandse staatsbestel.
- tijdens de Miniconferentie op 10 en 11 oktober 2006 hebben Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba afspraken gemaakt over de nieuwe staatkundige positie van deze drie eilanden. De eilanden worden een openbaar lichaam;
- op 2 november 2006 hebben bestuurders van Nederland, het Land Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten afspraken gemaakt over een aantal belangrijke aspecten ten aanzien van de nieuwe landen en ten aanzien van het proces om te komen tot de nieuwe verhoudingen;
- de afspraken voortkomend uit de miniconferentie op 10 en 11 oktober 2006 zijn op 2 november 2006 erkend door het Land Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten;
- met de slotverklaringen van de miniconferentie op 10 en 11 oktober en van het bestuurlijke overleg op 2 november is invulling gegeven aan de volgende stap in het staatkundige proces.
- in de slotverklaring van de miniconferentie is vastgelegd dat vóór 1 januari 2007 een stappenplan wordt opgesteld. Met bijgaand stappenplan is aan deze afspraak invulling gegeven. Met de vaststelling van dit stappenplan zal de transitiefase naar nieuwe staatkundige veranderingen formeel starten; in de slotverklaring wordt gesproken over de transitieperiode. De transitieperiode is de periode tussen het vaststellen van dit stappenplan en het moment van overgang naar de nieuwe status.
- een stappenplan voor de vorming van de nieuwe status voor Sint Maarten is separaat opgesteld, er wordt over en weer naar de twee stappenplannen verwezen.
- in deze toelichting op dit stappenplan wordt nader aangegeven welke activiteiten in de transitieperiode moeten worden uitgevoerd, hoe de organisatie zal plaatsvinden en welke capaciteit hiervoor nodig is. De focus ligt vanzelfsprekend op de korte termijn, dus op de transitieperiode.
- met de overgang naar de nieuwe status van Openbaar Lichaam wordt de transitiefase afgesloten. De fase daarna wordt de afrondingsfase genoemd.

## 2. Doelstelling

- Het doel is de omvorming van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van eilandgebieden van de Nederlandse Antillen tot openbare lichamen binnen het Nederlandse staatsbestel in de zin van artikel 134 van de Grondwet;
- het doel van dit stappenplan is deze omvorming zo gestructureerd en efficiënt mogelijk te laten verlopen, waarbij de rechtszekerheid voor de burgers is gewaarborgd.

### 3. Uitgangspunten

#### *Hoofdlijnenakkoord, Start-RTC en slotverklaring*

- De uitgangspunten voor het proces tot de nieuwe status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba vormen de afspraken die zijn gemaakt in het hoofdlijnenakkoord van 22 oktober 2005, de slotconclusies van de Start-RTC van 26 november 2005, de slotverklaring van de miniconferentie van 11 oktober 2006 en het slotakkoord van het bestuurlijk overleg van 2 november 2006, voor zover relevant voor de drie eilanden;
- Voor de wet welke inhoud geeft aan de Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal gelden dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten overeenkomstig van toepassing zijn met inachtneming van de bij of krachtens die wet op te nemen bijzondere bepalingen.

#### *Bestaande wetgeving blijft voorlopig gelden*

- De slotverklaring van 11 oktober 2006 stelt dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse wetgeving die op de drie eilanden van kracht is, van kracht zal blijven. Het zal immers niet mogelijk, wenselijk en/of noodzakelijk zijn om alle relevante Nederlandse wetgeving op het moment van overgang gereed te hebben voor implementatie op de drie eilanden. Daarom zal op het moment van overgang de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van toepassing blijven;
- een uitzondering daarop zijn de terreinen waaraan door de drie eilanden en Nederland dermate hoge prioriteit wordt gegeven dat Nederlandse wet- en regelgeving op dit terrein van kracht is vanaf het moment van overgang naar de nieuwe status, te denken valt aan volksgezondheid, sociale zekerheid, onderwijs en jeugd, veiligheid en politie, en financiën;
- bij de volksgezondheid wordt een begin gemaakt met de stelselherziening;
- aan de hand van de quick-scan sociale zekerheid wordt bezien welke maatregelen met name op het punt van de armoedebestrijding kunnen worden ingevoerd;
- bezien wordt in hoeverre de quick-scan onderwijs kan leiden tot snelle aanpassingen en dan in het bijzonder in het voortgezet onderwijs;
- er komt een onderzoek naar de noodzakelijke politiesterkte op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarna zal de organisatie van de politiezorg ter hand worden genomen, waarbij het voorstel van de korpschef van Bonaire van 6 februari 2007 en dat van Sint Eustatius wordt betrokken.

#### *De taken en verantwoordelijkheden tijdens de transitieperiode*

Tot de ingang van de nieuwe staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk blijven het land en de eilanden hun verplichtingen, die het Antilliaanse staatsbestel met zich meebrengt, nakomen. Dit betekent dat het Land zijn verplichtingen ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba nakomt. Het betekent ook dat de eilandsbesturen de verplichtingen ten aanzien van het Land en het eigen eilandgebied nakomen. Nederland zal hier op toezien.

De landsregering zal bij besluiten die zij neemt rekening houden met de toekomstige staatkundige situatie. Indien de juridische of organisatorische consequenties van de besluiten van invloed zijn op de nieuwe entiteiten zal de regering van de Nederlandse Antillen overleggen met Nederland en de eilandgebieden.

Tijdens de transitieperiode zal er financieel toezicht zijn zoals vastgelegd in een Algemene Maatregel van Rijksbestuur. Het financieel beheer zal met hulp van Nederland worden versterkt.

#### *Uiteindelijk Nederlandse regelgeving van toepassing*

- Na de statuswijziging zal de Nederlands-Antilliaanse wetgeving waar wenselijk en/of noodzakelijk geleidelijk worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Gezien ondermeer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter zullen echter van de Nederlandse wetgeving afwijkende regelingen kunnen worden getroffen;
- het door de commissie-Havermans vastgestelde voorzieningenniveau, dat zal worden geactualiseerd op basis van de in het rapport-Havermans gehanteerde methodiek en indicatoren, is uitgangspunt.

#### *Subsidiariteit*

- Het subsidiariteitsbeginsel is uitgangspunt. Dit betekent dat zoveel mogelijk taken en bevoegdheden bij de eilanden worden neergelegd. In hoeverre dit met het oog op de lokaal beschikbare capaciteit mogelijk is, zal moeten blijken tijdens de analysefase.

#### *Gelijk model voor drie eilanden*

- De wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten zullen van overeenkomstige toepassing zijn met inachtneming van de bij of krachtens wet op te nemen bijzondere bepalingen;
- de invulling van de nieuwe status voor de drie eilanden is in principe hetzelfde (dezelfde invulling van openbaar lichaam, dezelfde relatie met de EU), maar er zijn verschillen tussen de eilanden mogelijk. Deze verschillen kunnen bijvoorbeeld volgen uit verschillen in de capaciteit om taken op eilandniveau uit te voeren.

#### *Deugdelijkheid van bestuur in de transitieperiode*

- In de periode van het transitieproces blijven het Land en de eilanden hun verplichtingen, die het Antilliaanse staatsbestel met zich meebrengt, nakomen. Dit betekent dat het Land zijn verplichtingen ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba nakomt. Nederland zal hierop toezien;
- Het betekent ook dat de eilandbesturen de verplichtingen ten aanzien van het eigen eilandgebied nakomen. Ook hierop zal Nederland toezien. Dit zal onder meer gebeuren in de vorm van financieel toezicht als vastgelegd in de Algemene Maatregel van Rijksbestuur. Bovendien zal het financieel beheer worden versterkt.

## **4. Fasering en tijdsplanning**

- Teneinde het staatkundige proces snel en efficiënt te laten verlopen, zullen de diverse samenhangende activiteiten zoveel als mogelijk parallel worden uitgevoerd, het gaat dan met name over de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, het bijbehorende wetgevingsproces en de ontwikkeling van implementatievoorstellen;
- de procedure voor het (rijks)wetten kent een aantal vaststaande stappen die elk een zekere tijd duren:
  - ontwerpfase inclusief wetgevingstoets en adviesronde;
  - waar nodig bestuurlijke fiattering door Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

- (Rijks)ministerraad;
  - Raad van State van het Koninkrijk;
  - (Rijks)ministerraad (nader rapport);
  - behandeling in de Staten-generaal (en aanvaarding door de eilandsraden van de drie betreffende eilanden);
  - publicatie.
- Het proces wordt zodanig ingericht dat de omvorming tot de nieuwe status voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba per 15 december 2008 wordt afgerond.
  - de ingangsdatum van de nieuwe status zal bij Koninkrijk Besluit worden vastgesteld.
  - Het stappenplan brengt de transitieperiode in kaart, deze periode is te onderscheiden in twee fasen;

Transitieperiode => 1<sup>e</sup> Inventarisatie- en analysefase

- In deze periode wordt de wet tot instelling van de openbare lichamen opgesteld en de Rijkswetten en AMVRB's uitgewerkt op het gebied van rechtshandhaving en financiën, waarover ook in het akkoord van 2 november jl. afspraken zijn gemaakt. Ook worden wijzigingen in het Statuut voorbereid.
- In de transitieperiode staat daarnaast de vraag centraal of het noodzakelijk is om Nederlandse wet- en regelgeving van een bepaald beleidsterrein in te voeren op het moment van overgang naar de nieuwe status of dat dit in de afrondingsfase kan of helemaal niet noodzakelijk en/of wenselijk is of afwijkingen op dit beleidsterrein dienen plaats te vinden. Per beleidsterrein worden alle relevante zaken meegenomen: wet- en regelgeving op nationaal en decentraal niveau, de huidige wet- en regelgeving op het niveau van het huidige Land Antillen en de eilandgebieden, taken op rijks- en decentraal niveau, organisatorische aspecten, implementatieplannen, financiële stromen enzovoorts.;
- in de transitieperiode wordt beoordeeld of er efficiency- c.q. implementatievoordelen kunnen worden bereikt door bepaalde beleidsterreinen al geleidelijk pragmatisch in te voeren (quick wins);
- uitgangspunt is het beoordelingskader dat door BZK/KR, in overleg met betrokken departementen en de BES, is opgesteld.
- Bezien wordt in welke mate de bestaande Nederlands-Antilliaanse wet- en regelgeving toereikend is;
- in deze fase worden tevens maatregelen in gang gezet die nodig zijn om een goede startpositie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te bereiken, zie paragraaf 5.

Transitieperiode => 1<sup>e</sup> Voorbereidingsfase

- Deze fase heeft als doel alle noodzakelijke wet- en regelgeving aan te passen en instanties op Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Nederland zich voor te laten bereiden op hun nieuwe taken;
- tevens wordt een implementatieplan, inclusief de financiële consequenties, van alle veranderingen uitgewerkt;
- in het kader van het subsidiariteitsbeginsel wordt overleg gevoerd over de uit te voeren taken op het niveau van een eilandgebied. Waar mogelijk en opportuun zal samenwerking in de uitvoering worden gezocht via dienstverleningsovereenkomsten, tussen de drie eilanden onderling, tussen de andere Caribische delen van het Koninkrijk of organisaties in Nederland.

In dit kader zal ook worden bezien welke ondersteuning van het overheidsapparaat van de drie eilanden wenselijk en mogelijk is.

#### Moment van overgang naar de nieuwe status; medio 2008

Wanneer de noodzakelijke wetgeving is voorbereid en door politieke besluitvorming is vastgesteld (zie punt 6 van dit stappenplan), kunnen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de positie van openbaar lichaam verkrijgen. De vastgestelde wetgeving wordt dan van kracht voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarbij geldt dat tenzij expliciet anders is besloten, de op dat moment geldende Nederlands-Antilliaanse wetgeving van toepassing blijft.

- Nadat het moment van overgang naar de nieuwe status is gerealiseerd, volgt de afrondingsperiode bestaande uit een tweede inventarisatie- en analysefase en een tweede voorbereidingsfase;
- op een later moment wordt een stappenplan voor de afrondingsperiode opgesteld. Grosso modo zal de afrondingsperiode er als volgt uitzien:

#### 2<sup>e</sup> Inventarisatie- en analysefase (half jaar)

- In de 2<sup>e</sup> analysefase wordt op de resterende terreinen onderzocht of de Nederlandse wet- en regelgeving in zijn geheel wordt overgenomen of dat er uitzonderingen nodig zijn.

#### 2e Voorbereidingsfase (vijf jaar)

- De 2<sup>e</sup> voorbereidings- en implementatiefase heeft als doel alle resterende Nederlandse wet- en regelgeving na eventuele aanpassing in te voeren en aan Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Nederlandse overheidsorganisaties de resterende relevante taken over te dragen.

### **5. Gezonde startpositie**

- Sommige problemen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn zo acuut dat deze zo snel mogelijk moeten worden opgelost. Het gaat om problemen van structurele aard die aangepakt moet worden om een gezonde startpositie van de eilanden te bereiken.

#### Financieel beheer

- De werkgroep Algemene Financiële Positie heeft geadviseerd per entiteit een plan van aanpak op te stellen om de diverse verbeteracties op het terrein van financieel beheer in gang te zetten. Deze plannen van aanpak zijn gereed en met de uitvoering van deze plannen kan begin 2007 worden gestart. Het Nederlandse ministerie van Financiën zal ondersteuning bieden bij de uitvoering;
- in het kader van deze plannen zal onder andere een begrotingsdoorlichting plaatsvinden op basis waarvan de begrotingen voor 2007 zonodig worden bijgesteld en die de basis moet bieden voor realistische, en dus haalbare, sluitende meerjarige begrotingen. De actualisering van de voorzieningenniveaustudie, zoals die is uitgevoerd door de commissie-Havermans zal ook in dit kader plaatsvinden.

#### Financiën en belastingen

- De versterking van het financieel beheer zal gepaard gaan met de instelling van financieel toezicht. In de transitieperiode gaat het om een tijdelijke toezichthouder.

Voor de instelling van deze toezichtouder wordt momenteel een algemene maatregel van rijksbestuur voorbereid, conform het akkoord van 2 november 2006;

- Voor de drie eilanden zal in de nieuwe staatkundige structuur aansluiting worden gezocht bij de systematiek van de Financiële-verhoudingswet. Bijzondere bepalingen zullen in ieder geval gelden ten aanzien van financieel toezicht. De onderzoeken naar een nieuw fiscaal stelsel (incl freeports) en naar het overnemen door de Nederlandse Belastingdienst van heffing, inning en controle van belastingen leiden in de transitieperiode tot besluitvorming. Dit geldt ook voor het onderzoek naar de officiële valuta en het monetaire en bancaire toezicht.

#### Sociaal-Economisch Initiatief

- De werkgroep Algemene Financiële Positie heeft ook per entiteit een voorstel gedaan om de economische structuur en het sociaal-economisch beleid op te bouwen dan wel te versterken. Deze worden in de komende maanden tot concrete plannen uitgewerkt en vervolgens vastgesteld, waarna een aanvang kan worden gemaakt met de uitvoering. Dit gebeurt in gezamenlijke teams.
- De beleidsplannen richten zich met name op transparantie van de overheid, gezonde overheidsfinanciën en een concurrerende arbeidsmarkt (goed onderwijs, voldoende participatie). Enkele maatregelen vergen ook investeringen (infrastructuur, institutionele versterking). Uit de definitieve rapporten moet blijken welke investeringen door de eilanden kunnen worden gedragen en welke aanvullende ondersteuning vanuit Nederland gewenst is (de investeringsimpuls).

#### Checks en balances

- De grote veranderingen die in een relatief korte periode doorgevoerd moeten worden, zouden een ontwrichtend effect kunnen hebben op de drie eilanden. Het is van belang dat de besturen van de eilanden hun reguliere taken blijven uitoefenen. Zonodig verleent Nederland hierbij ondersteuning. Hierbij gaat het ook om het reguliere bestuurlijk toezicht, waarvoor de gezaghebbers en de Gouverneur verantwoordelijk zijn;

### **6. Organisatie**

- De organisatiestructuur zoals beschreven in hoofdstuk 5 van het stappenplan voor Sint Maarten en Land is van toepassing.

### **7. Capaciteit en financiën**

- De Nederlandse departementen zullen voldoende capaciteit beschikbaar stellen. Aan de drie eilanden wordt gevraagd welke deskundigheid voorhanden is;
- de financiering van eventuele technische bijstand tijdens de transitiefase voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba verloopt te allen tijde via USONA, waarvoor een snelle en eenvoudig uitvoerbare procedure wordt vastgesteld;

### **8. Communicatie**

- In het gehele proces is communicatie belangrijk. In de eerste plaats moet er goed gecommuniceerd worden tussen Nederland, de drie eilanden en het Land Nederlandse Antillen (en Curaçao en Sint Maarten) en tussen BZK en de andere Nederlandse departementen en andere betrokken overheden. Dit wordt gewaarborgd door een goede organisatie van het proces, zie paragraaf 6.

- Daarnaast is het van belang dat de inwoners van de eilanden (en van Nederland) goed worden geïnformeerd en zo mogelijk worden betrokken bij besluitvorming over deze ontwikkelingen. In de eerste plaats is dit nodig om draagvlak te houden bij het proces. In de tweede plaats is het belangrijk om transparant te zijn in veranderingen die burgers rechtstreeks gaan raken. Om deze communicatie te coördineren, zal dit een vast agendapunt zijn tijdens het ambtelijk overleg en tijdens het bestuurlijk overleg;
- de communicatie met de burgers van de eilanden zal grotendeels moeten worden verzorgd door de eilandbesturen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan informatiebijeenkomsten. Het ministerie van BZK zal zorgen voor goede informatievoorziening in Nederland. Op de website van het ministerie van BZK kan in ieder geval een pagina worden ingericht waarop alle voor burgers relevante informatie overzichtelijk wordt gepresenteerd;
- De communicatie moet uitgewerkt worden door de projectgroepen in hun projectplannen.

-o-o-o-o-