

Bijlage bij Besluitenlijst Bestuurlijk Overleg Evaluatie Caribisch Nederland, 19 juni 2014 te Den Haag

KADER EVALUATIEOPDRACHT CARIBISCH NEDERLAND

In het slotakkoord van de miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 10 en 11 oktober 2006 te Den Haag is opgenomen dat vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlands staatsbestel verkrijgen, de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd.

Tijdens het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 14 maart 2013 heeft de minister van BZK met de bestuurders van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de afspraak uit 2006 herbevestigd dat de openbare lichamen medeopdrachtgever zijn van het evaluatieproces.

Bij gelegenheid van het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen op 31 oktober 2013 heeft de minister van BZK met de bestuurders van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba afgesproken een gezamenlijke werkgroep in te stellen die tot taak kreeg de evaluatieopdracht te formuleren, en daarbij de inbreng van de verschillende departementen, de drie openbare lichamen en de voorlichting van (de Afdeling advisering van) de Raad van State van 4 februari 2014 te betrekken.

In het bestuurlijk overleg van 19 juni 2014 is tenslotte door de bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de minister van BZK de evaluatieopdracht vastgesteld. Overeengekomen is dat de evaluatie wordt uitgevoerd door een onafhankelijke evaluatiecommissie.

Evaluatieopdracht en uitvoering door onafhankelijke evaluatiecommissie.

Met de nieuwe staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba per 10-10-10 is een andere verhouding ontstaan tussen Nederland en de drie eilanden. Daarmee kan gesproken worden van een nieuwe fase waarin alle betrokken partijen ervaringen moesten en moeten opdoen met de invulling van die nieuwe staatkundige verhoudingen. 10-10-10 is daarmee geen eindpunt, maar een startpunt van een proces op basis waarvan alle betrokkenen stap voor stap werken aan een goede invulling van de bestuurlijke afspraken die vooruitlopend op 10-10-10 zijn gemaakt.

De evaluatie heeft betrekking op de wijze waarop die invulling van de gemaakte afspraken heeft plaatsgevonden. De afspraken en de gekozen uitgangspunten staan als zodanig in de evaluatie niet ter discussie. Een debat over een eventuele wijziging van de staatkundige verhoudingen is geen onderdeel van de evaluatie zelf. Het doel van de evaluatie is om door middel van een terugblik vast te stellen wat er is bereikt? Hoe hebben de wetgeving, de afspraken en de procedures gefunctioneerd?

Met de evaluatie wordt beoogd zoveel mogelijk feitelijk materiaal te verzamelen over de wijze waarop invulling is gegeven aan de nieuwe staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op basis daarvan kan na afronding van de evaluatie binnen de kaders van de voorlichting van de Raad van State afgewogen besluitvorming plaatsvinden over de vraag in hoeverre en op welke wijze aanpassing van die invulling nodig is. Daarbij gaat het om het verbinden van de belangen van Bonaire, Sint Eustatius, Saba en het Europees deel van Nederland.

Voor het uitvoeren van de evaluatie wordt een onafhankelijke evaluatiecommissie ingesteld. De minister van BZK en de bestuurscolleges van de openbare lichamen zijn gezamenlijk opdrachtgever. De gezamenlijke werkgroep van eilandgedeputeerden en (SG) BZK die de evaluatieopdracht voorbereidde zal na het instellen van de evaluatiecommissie als opdrachtgeversberaad fungeren. (SG) BZK vertegenwoordigd via de CN tafel de bij de evaluatie betrokken departementen.

De evaluatiecommissie heeft de volgende taken:

- De operationalisering van de thema's van de te onderscheiden evaluatiecomplexen en de uitwerking hiervan tot een concrete onderzoeksopzet. De onderzoeksopzet omvat tevens de te hanteren onderzoeksmethoden alsmede de financiële aspecten (begroting). Daarbij betreft de commissie gedane (parlementaire) toezeggingen met betrekking tot de evaluatie. De commissie legt deze onderzoeksopzet uiterlijk 15 januari 2015 ter goedkeuring voor aan de opdrachtgevers, welke daarover binnen vier weken een besluit nemen. De minister van BZK beslist ten aanzien van de financiële aspecten;
- De ontwikkeling van criteria op grond waarvan de feitelijke bevindingen van de te onderscheiden onderzoeken kunnen worden geanalyseerd. De commissie legt deze criteria uiterlijk 15 januari 2015 ter goedkeuring voor aan de opdrachtgevers, welke daarover binnen vier weken een besluit nemen;
- De basis voor de evaluatie is de voorlichting van de Raad van State van 4 februari 2014 en wordt hieronder nader uitgewerkt. De evaluatieopdracht omvat de drie door de Raad van State geschetste evaluatiecomplexen. Deze zijn onderling sterk met elkaar verbonden maar dienen wel te worden onderscheiden. Het betreft:
 - De werking van de wetgeving;
 - De werking van de nieuwe bestuurlijke structuur;
 - De gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie voor de bevolking van de eilanden.
- Indien en voor zover door de commissie nodig wordt geacht, de selectie van externe onderzoekers die de deelonderzoeken zullen uitvoeren. Daarbij zal een vooraf vastgestelde aanbestedingsprocedure worden gevolgd;
- De begeleiding van de deelonderzoeken, en het bewaken en coördineren van de samenhang tussen de onderzoeken. De commissie heeft mandaat de deelonderzoeken bij te sturen als zich niet voorziene problemen voordoen;
- Het tussentijds rapporteren over de voortgang aan de opdrachtgevers op in overleg met de opdrachtgevers nader te bepalen moment(en).
- De opstelling van het eindrapport van de evaluatie waarin verslag wordt gedaan van de resultaten van de deelonderzoeken en deze in onderlinge samenhang worden geanalyseerd. Het eindrapport bevat de resultaten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba afzonderlijk en de elementen die specifiek betrekking hebben op het Europees deel van Nederland (in het bijzonder de Rijksoverheid). Het eindrapport bevat ook een algemene analyse.

Het eindrapport bevat geen aanbevelingen. Het rapport wordt uiterlijk 10 oktober 2015 aan de opdrachtgevers uitgebracht.

Dat nu gestart wordt met het evalueren van de uitwerking van de nieuwe staatkundige verhoudingen betekent niet dat in de afgelopen periode geen bruikbare inzichten zijn ontwikkeld. Op diverse terreinen is al het nodige onderzoek verricht en zijn adviezen uitgebracht, waaronder het advies van het College voor de Rechten van de Mens. De evaluatiecommissie betreft dan ook naar eigen inzicht het bestaande materiaal.

Voordat hieronder de drie evaluatiecomplexen nader worden geschetst is het met het oog op het uitvoeren van de evaluatie en met het oog op het opstellen van het eindrapport van belang enkele algemene uitgangspunten te benoemen.

Zoals de Raad van State ook schetst in haar voorlichting, is de uitvoerbaarheid van een breed evaluatieonderzoek een bijzonder aandachtspunt. Als het gaat om de uitwerking van de evaluatie dient de evaluatiecommissie een belangrijke rol te spelen. Per deelonderzoek zal mede gelet op de beschikbare tijd scherp geselecteerd moeten worden tussen onderwerpen. De hieronder per evaluatiecomplex opgenomen evaluatievragen zijn voorbeelden. Bij de uitwerking van de evaluatieopzet geeft de evaluatiecommissie prioriteit aan aspecten waarbij op voorhand mogelijke knelpunten zijn te signaleren. De evaluatiecommissie heeft de ruimte om binnen de aangegeven kaders te kunnen bijsturen op de evaluatie. De door de evaluatiecommissie aan de opdrachtgevers voor te leggen uitwerking van de evaluatieopzet maakt inzichtelijk op welke wijze de evaluatie uiterlijk op 10-10-15 kan zijn afgerond. Als de evaluatiecommissie van oordeel is dat die einddatum niet realiseerbaar is, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de evaluatie, doet zij een voorstel hoe daarmee om te gaan.

In verbinding met de drie te schetsen evaluatiecomplexen staat de vraag open naar de (democratische) vertegenwoordiging van de bevolking van Caribisch Nederland. In de derde periodieke beschouwing van de Raad van State van 20 december 2012 stelt de Raad dat versterking van de band, over en weer, tussen kiezer in Bonaire, Sint Eustatius en Saba en degenen die ook hen in Den Haag vertegenwoordigen en daar besluiten nemen die hen ook aangaan, alsmede tussen eilandsbestuur en landsbestuur een belangrijk punt van aandacht is. De evaluatiecommissie wordt gevraagd dit punt bij de evaluatie te betrekken en daarover verslag te doen in het eindrapport.

In de voorlichting van de Raad van State werd eveneens ingegaan op de raakvlakken tussen de evaluatie van de justitiële Rijkswetten en die van de invulling van de staatkundige positie van Caribisch Nederland. Deze raakvlakken zien op de ervaringen met rechtspleging, rechtshandhaving en constitutionele status en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de verschillen in wetgeving. Het betreft hier twee te onderscheiden evaluatietrajecten.

Werking van de wetgeving.

In dit evaluatiecomplex gaat het om de werking van de wetgeving; wat zijn de gevolgen van de gemaakte keuzes ten aanzien van wetgeving op 10-10-10 voor zowel de eilanden als voor Europees Nederland. Naast het indiceren van mogelijke knelpunten bij de totstandkoming en uitvoering van de wetgeving, is dit thema mede van belang met het oog op de nog te maken keuze omtrent de wenselijkheid om Europees Nederlandse wetgeving (zoveel) mogelijk in te voeren in Caribisch Nederland. Daarmee wordt dan tevens tegemoet gekomen aan de parlementaire toezegging om deze vraag bij de evaluatie te betrekken. Het beantwoorden van deze vraag maakt geen onderdeel uit van de evaluatieopdracht, maar de evaluatie dient wel effectief bij te dragen aan het maken van een gefundeerde keuze op dit punt.

In het wetgevingsonderzoek zal naast de algemene inventarisatie van geldende wetgeving slechts een beperkt aantal wetten dieper onderzocht kunnen worden. Daarbij zal voldoende spreiding moeten worden gerealiseerd over de belangrijkste onderwerpen. Ook in verband met de nog te maken keuze om de Europees Nederlandse wetgeving in Caribisch Nederland in te voeren, is het van belang nadruk te leggen op de uitvoering en uitvoerbaarheid van de wetten en de eventuele knelpunten en successen die kunnen worden gesignaleerd. Daarbij zal het moeten gaan om de uitvoering van zowel wetten van oorspronkelijke Nederlands-Antilliaanse afkomst als van Nederlandse wetten die op 10-10-10 of daarna op de eilanden zijn ingevoerd.

Hieronder zijn voorbeelden van mogelijk evaluatievragen opgenomen:

1. Op welke wijze is het afgesproken uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid in de praktijk toegepast?
2. Welke wetgeving gold voor de eilanden per 10-10-10? Welke wetten zijn na 10-10-10 op de eilanden ingevoerd? In welke mate zijn eilandelijke verordeningen en uitvoeringsbesluiten op basis van de geldende wetgeving tot stand gekomen?

3. In hoeverre is bij invoering van Nederlandse wetgeving rekening gehouden met de eigenheid van de drie (afzonderlijke) eilanden? Welke onderlinge verschillen rechtvaardigen differentiatie tussen de eilanden?
4. Wat betekent het bestaan, het onderhoud en het eventueel aanpassen van een afzonderlijk rechtstelsel voor de eilanden praktisch voor de Rijksoverheid en voor de eilanden zelf?
5. Op welke wijze zijn de eilanden betrokken geweest bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving? In hoeverre zijn de eilanden betrokken geweest bij het beleidsvormingsproces dat ten grondslag ligt aan nieuwe wetgeving? In hoeverre is de wettelijke consultatieplicht nageleefd en heeft deze geleid tot het aanpassen van de oorspronkelijk voorgenomen wet- en regelgeving? In hoeverre zijn de eilanden betrokken bij eventuele wijzigingen in de wet- en regelgeving na de consultatiefase.

Voorts gaat het in dit evaluatiecomplex om de wijze waarop uitvoering en handhaving van de wetgeving plaatsvindt. In de kern gaat het daarbij om de vraag welke knelpunten eventueel zijn te signaleren ten aanzien van die uitvoering en handhaving. En de vraag welke verklaringen gegeven kunnen worden voor die eventuele knelpunten. Hieronder zijn voorbeelden van mogelijke evaluatievragen opgenomen.

1. In hoeverre is de per 10-10-10 ingevoerde wetgeving in de praktijk uitgevoerd en gehandhaafd en waar kunnen eventuele knelpunten worden geconstateerd? In hoeverre zijn die eventuele knelpunten terug te voeren naar de lokale (on)mogelijkheden om de geldende wetgeving adequaat uit te voeren?
Is de wijze van handhaven van wet- en regelgeving die ook voor 10-10-10 gold veranderd na die datum?

Voor de evaluatie van de uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving dient een nadere selectie plaats te vinden. Welke majeure wetten of wetgevingscomplexen zijn ten behoeve van dit deel van de evaluatie te selecteren. Daarbij kan gedacht worden aan de Wet VROMBES (ex-ante waar er nog geen uitvoeringspraktijk is), het bestuursrecht voor de BES waaronder de Wet administratieve rechtspraak BES en wet- en regelgeving gerelateerd aan arbeidsparticipatie, waarbij inbegrepen de Wet toelating en uitzetting BES, de Wet arbeid vreemdelingen BES annex de Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES, en de Arbeidsveiligheidswet BES. Ook kan gedacht worden aan de Vestigingwet BES, de Wet primair onderwijs BES, de Wet Financiële Markten BES en de prijzenwet BES.

2. In hoeverre is het bestuur op de eilanden voldoende ingericht om de taken en bevoegdheden die het op grond van de geldende wetgeving zijn toegekend uit te voeren? Zijn de eilanden voldoende uitgerust om uitvoering te geven aan nieuwe wet- en regelgeving, zowel op personeel als op financieel gebied? Zijn er daarbij verschillen tussen equipering voor de wetten die voor 10-10-10 golden en die op of na die datum in werking zijn getreden. Is er sprake van een ontwikkeling gedurende de jaren na 10-10-10? Wat zijn de achterliggende oorzaken van de gedane constatering?

Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur.

Met betrekking tot de bestuurlijke inbedding wijst de Raad van State er in zijn voorlichting op dat met de keuze voor een openbaar lichaam als vormgeving van de 'directe band' met Nederland, niet precies vaststond welke invulling daaraan zou worden gegeven. De evaluatie kan gebruikt worden om feitelijk materiaal te verzamelen om te bezien in hoeverre zodanige bijstellingen – gelet op de specifieke situatie op de drie eilanden – noodzakelijk zijn.

In dit evaluatiecomplex staat de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur centraal; de vraag naar het functioneren van de openbare lichamen en de samenwerking tussen de openbare lichamen met het Rijk en de andere landen van het Koninkrijk. Hierop heeft ook de uitvoering van de specifieke wettelijke evaluatieverplichtingen in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint

Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba betrekking (FinBES).

Allereerst de vraag naar de mate van deugdelijkheid van het bestuur. Hieronder zijn voorbeelden van mogelijke evaluatievragen opgenomen.

1. In hoeverre zijn de bepalingen in de WolBES en FinBES doeltreffend en welke zijn de effecten van deze wetten in de praktijk?
2. Zijn de afwijkingen in de WolBES en FinBES ten opzichte van de Gemeentewet effectief gebleken en proportioneel ter waarborging van de deugdelijkheid van het bestuur?
3. Is de bestuurlijke inbedding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen ondersteunend geweest voor een goed bestuur dat toegesneden is op de specifieke situatie op deze eilanden?
4. In hoeverre werken het insulaire karakter en de kleine oppervlakte en geringe bevolkingsomvang en andere factoren die samenhangen met specifieke kenmerken van de eilanden door in het functioneren van het bestuur en de wijze waarop dit de wettelijke taken en bevoegdheden uitoefent?
5. Welke kwalitatieve en kwantitatieve criteria voor goed/deugdelijk bestuur kunnen geduid worden? In hoeverre zijn de ter bevordering van deugdelijk bestuur opgenomen bepalingen in de WolBES en FinBES effectief in de praktijk?
6. Hoe heeft de scheiding van functies en bevoegdheden tussen eilandsraad en de eilandgedeputeerden in de praktijk gefunctioneerd en hoe heeft de gezaghebber zijn schakelfunctie als voorzitter van zowel de eilandsraad als het bestuurscollege vervuld?

Ten tweede de vraag naar toedeling en verdeling van bevoegdheden en taken over de verschillende bestuursorganen in Caribisch Nederland en de verdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen. Het gaat daarbij ook om de omvang van het zelfbestuur (autonomie) in relatie tot de bestuurskracht van de openbare lichamen en de werking van het (financieel) toezicht waaronder de verhouding tussen horizontaal en verticaal toezicht. Daarbij dient ook de functie van de Algemene Rekenkamer en de (Nationale) Ombudsman betrokken te worden. Bij dit deel wordt ook de democratische vertegenwoordiging meegenomen. Hieronder zijn voorbeelden van mogelijke evaluatievragen opgenomen.

1. Is de toedeling en verdeling van bevoegdheden en taken over de verschillende bestuursorganen in Caribisch Nederland doelmatig en doeltreffend?
2. Is de verdeling tussen bevoegdheden en taken van het Rijk en van de openbare lichamen in samenhang met de bestuurskracht (daarbij inbegrepen de mogelijkheden van het ambtelijk apparaat) op het eilandelijk niveau doelmatig en doeltreffend?
3. Er zijn verschillende toezichthoudende functies in Caribisch Nederland, waaronder het College financieel toezicht. Welk financiële instrumenten dragen effectief bij aan het financieel inzicht van de eilanden en hoe verhoudt het verticale toezicht zich tot het horizontale toezicht.
4. In hoeverre laten de diverse toezichtinstrumenten differentiatie en graduele toepassing toe, mede in het licht van mogelijke verschillen tussen de drie eilanden in bestuurlijk vermogen?
5. Is de inrichting van de functie Rekenkamer en Ombudsman doeltreffend, mede vanuit het licht van de kleinschaligheid en cultuur van de eilanden?
6. Hoe hebben de verhoudingen tussen de openbare lichamen en de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk zich ontwikkeld? Welke mogelijke knelpunten doen zich daarbij voor en waardoor worden deze veroorzaakt?
7. In welke mate voelen de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich (democratisch) vertegenwoordigd in de verhouding met het Europees deel van Nederland en in de verhouding met de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk? In hoeverre zijn de eilanden hierbij in staat tot een effectieve belangenvertegenwoordiging?

Ten derde de vraag naar de financiële verhoudingen. Onderdeel hiervan is de ontwikkeling van de eilandelijke en Rijksuitgaven. Hieronder zijn voorbeelden van mogelijke evaluatievragen opgenomen.

1. Hoe hebben de Rijksuitgaven en de eilandelijke uitgaven zich sinds 10-10-10 ontwikkeld ten aanzien van de te onderscheiden taken? Is er daarbij een verschil tussen de Rijksuitgaven en de eilandelijke uitgaven? Is er daarbij een verschil tussen structurele bekostiging en incidentele bekostiging? Hoe is deze ontwikkeling en de mogelijke verschillen te verklaren en wat is daarvan de feitelijke betekenis?
2. Hoe werkt het op de specifieke uitkeringen uit de financiële verhoudingswet gebaseerde instrument van bijzondere uitkeringen?
3. Wat is de invloed van het zogenaamde referentiekader op zowel de eilandelijke- als de Rijksuitgaven geweest?

Gevolgen voor de bevolking

Al in zijn voorlichting van 18 september 2006 heeft de Raad van State opgemerkt om na een periode van vijf jaar na de overgang naar de nieuwe verhoudingen een evaluatie te houden "teneinde te bepalen of de belangen van de bevolking in de nieuwe verhoudingen voldoende worden gewaarborgd". De evaluatie dient zo feitelijk mogelijk een beschrijving te geven van de actuele situatie in vergelijking tot het voorzieningenniveau ten tijde van de transitie voor zover dat op basis van de beschikbare gegevens mogelijk is, ook gelet op de verschillen tussen de eilanden op sociaal-economisch terrein. Het gaat daarbij niet om het maken van een vergelijking tussen het voorzieningenniveau in het Europees deel van Nederland en het Caribisch deel. Ook hier gaat het om het primair beantwoorden van de vraag welke de bestuurlijke afspraken waren over het na te streven aanvaardbare voorzieningenniveau en op welke wijze deze zijn uitgevoerd en wat daarbij de rol van de eilanden zelf en het Rijk is geweest.

Ook is het van belang de ontwikkeling van het voorzieningenniveau te plaatsen tegen de achtergrond van een beschrijving van de ontwikkeling van de economische situatie op de eilanden sinds 10-10-10, voor zover dat op basis van de beschikbare gegevens mogelijk is. In dit deel wordt ook de belastingwet BES en de douane en accijnswet BES op doelmatigheid en effecten in de praktijk geëvalueerd. Ook hier geldt dat de afspraken als zodanig in deze evaluatie naar doelmatigheid en effecten in de praktijk niet ter discussie staan.

Hieronder zijn voorbeelden van mogelijke evaluatievragen opgenomen.

1. Hoe heeft de economische situatie op de eilanden zich ontwikkeld sinds 10-10-10?
2. Zijn met de belastingwet BES en de Douane- en Accijnswet BES de beoogde doelen (voldoende opbrengst, uitvoerbaarheid, draagvlak op de eilanden en stimulans ter bevordering van lokaal ondernemerschap) gerealiseerd en welke zijn de effecten van die wet in de praktijk?
3. Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de afspraak uit het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 om, rekening houdend met de specifieke omstandigheden als genoemd in de besluitenlijst van dat overleg, normen op te stellen voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de prioritaire terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid?
4. Hoe heeft het voorzieningenniveau op de tijdens het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 overeengekomen prioritaire terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid, aangevuld met fysieke infrastructuur waaronder de bereikbaarheid van de eilanden over water en door de lucht zich ontwikkeld tegen de achtergrond van het bijzondere karakter van Caribisch Nederland en tegen de achtergrond van de gemaakte afspraak normen op te stellen voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau?

5. Welke zijn de effecten voor de bevolking van het gevoerde beleid ten aanzien van het voorzieningenniveau op de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid, veiligheid en fysieke infrastructuur?
6. Wat is de bijdrage geweest van elk van de partijen (openbare lichamen en Rijk) aan de ontwikkeling van het voorzieningenniveau en hoe heeft de taakverdeling tussen openbare lichamen en het Rijk en de onderlinge samenwerking ten aanzien van de ontwikkeling van het voorzieningen niveau gewerkt?