

36 800 IV Vaststelling van de begrotingsstaten van
Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het
jaar 2026

Nr. 28 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2025

Op 4 juli 2024 is het rapport ‘Gerichte Groei’ door de
Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch
Nederland 2050 (hierna: de Staatscommissie) overhandigd aan het
kabinet, de Tweede Kamer en de gezaghebbers van Bonaire, Sint
Eustatius en Saba.

Het rapport komt tot de conclusie dat zowel op Rijksniveau als op
lokaal niveau stevige keuzes nodig zijn over onder andere de
gewenste inrichting van de economie, de omvang van migratie en
manieren om met vergrijzing om te gaan, om brede welvaart op de
eilanden richting 2050 te behouden. Recente cijfers van het
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ondersteunen de in het
rapport geschetste demografische ontwikkelingen, wat de urgentie
van een proactieve en structurele aanpak benadrukt.¹ Deze brief
schetst de problematiek, geeft een beeld van het lopende beleid op
de verschillende thema’s en kondigt de eerste voorbereidende
acties aan die nog door het huidige kabinet in gang worden gezet.

Bij het inbedden van demografie in beleid is de samenhang tussen
het Rijk en het lokaal bestuur essentieel omdat dit op beide niveaus
moet worden ingebed. Daarom heeft het kabinet de
bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba gevraagd om
hun visie op het rapport en demografie te geven. In de bijlage zijn
de reacties van de Bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en
Saba opgenomen. Het algemeen beeld is dat de eilanden de
implicaties uit het rapport voor de groei- en vergrijzingsopgaven
erkennen en dit tevens zien als startpunt voor het duurzaam
opnemen van demografische data in hun beleidsvorming en de
samenwerking op het gebied van demografische ontwikkeling.

¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2025/32/bevolkingsprognose-caribisch-nederland-2025-2050> , (versie 30 oktober 2025).

Het nieuwe kabinet wordt gevraagd om in 2026 uw Kamer te informeren over de stand van zaken en een nadere uitwerking van de in deze kabinetsreactie geschetste aanpak. Deze kabinetsreactie is opgebouwd in twee delen: 1) Acute vraagstukken; en 2) Integraal demografisch beleid. Ook is in de bijlage een samenvatting van het rapport 'Gerichte Groei' toegevoegd.

1. Acute vraagstukken in het licht van demografische ontwikkelingen

De Staatscommissie heeft in haar rapport vooruitgekeken naar 2050 en de mogelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen op termijn in kaart gebracht. Tegelijkertijd worden zowel het kabinet als de eilandbesturen op dit moment al geconfronteerd met de gevolgen van demografische ontwikkelingen van de afgelopen periode. Een voorbeeld hiervan is het achterstallige onderhoud van de infrastructuur die onder druk staat door snelle groei, in het bijzonder de energie- en brandstofvoorziening en het afvalvraagstuk. Daarnaast spelen er (dreigende) personeelstekorten in de zorg, het onderwijs en de publieke veiligheid. Een deel van deze gevolgen zijn al kort gemarkeerd in de kabinetsreactie op het AEF-onderzoek en de adviezen 'Samen naar beter' en 'Advies bekostiging infrastructurele opgaven Caribisch Nederland' van respectievelijk de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) en de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB), die het kabinet op 7 november met uw Kamer heeft gedeeld.² Daarin heeft het kabinet aangegeven de signalen van de Rli en ROB, naast deze van de Staatscommissie, ook echt de aandacht te geven. In deze paragraaf ga ik daar verder op in.

1.1. Fysieke infrastructuur

Het onderzoek van AEF laat zien dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba te maken hebben met grote financiële investeringsopgaven op het terrein van de fysieke infrastructuur die zij niet zelfstandig kunnen oplossen. In dit onderzoek zijn de cijfers uit de scenario's van Gerichte Groei meegenomen op basis van het middelste migratiescenario per eiland. Dit scenario houdt een groeiverwachting in voor Bonaire van 27%, van 24.100 inwoners in

² Kamerstuk 36 800 IV, nr. 21.

2023 naar 30.600 in 2050; Sint Eustatius van 27%, van 3.300 naar 4.200; en Saba van 20%, van 2.000 naar 2.400. Structurele middelen voor investeringen, onderhoud en vervanging van de fysieke infrastructuur zijn randvoorwaardelijk voor de economie en leefbaarheid op alle drie de eilanden die te maken krijgen met vergrijzing, ontgroening, migratie en de effecten daarvan op de publieke voorzieningen. De gevolgen voor het sociale domein en de fysieke infrastructuur zijn hierbij ook niet los te zien van elkaar. Voor de kwaliteit van publieke voorzieningen op het gebied van onder andere zorg, kinderopvang en onderwijs zijn voldoende en passende gebouwen ook noodzakelijk. De Rli doet op basis van haar analyse drie aanbevelingen. Ten eerste wordt het kabinet geadviseerd om in samenspraak met Bonaire, Sint Eustatius en Saba per eiland ambitieniveaus en te realiseren doelen voor het fysieke domein in 2050 te bepalen. Dit ambitieniveau per eiland moet zowel gaan over de prioriteiten bij het aanpakken van achterstanden als om de uitvoering van reguliere taken. Volgens de Rli kunnen de rapporten van AEF en de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050³ als een belangrijke bouwsteen hiervoor worden beschouwd. Ten tweede moet het opstellen van ambitieniveaus volgens de Rli ook het startpunt zijn van een investering van het Rijk in een langjarig en substantieel samenwerkingsprogramma tussen het Rijk en de openbare lichamen, met aandacht voor het versterken van de uitvoeringscapaciteit en financiële positie van de eilanden. Tot slot adviseert de Rli het kabinet om het principe van comply or explain consequent en bij de start van de beleidscyclus toe te passen.

Het is, zoals in het kabinetsstandpunt ten aanzien van de ROB en Rli staat beschreven urgent om met deze samenhangende adviezen te werk te gaan. Het is aan een nieuw te vormen kabinet om invulling te geven aan de opvolging van de voorgestelde adviezen.

1.2. Groeiopgave Bonaire

In 2011 had het eiland ruim 15.000 inwoners. Op 1 januari 2025 waren dat er 26.552.⁴ De explosieve groei sinds 10-10-2010 wordt voornamelijk veroorzaakt door migratie en volgens het 'midden

³ Staatscie. Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050 (2024). *Gerichte Groei*.

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2025/32/bevolkingsprognose-caribisch-nederland-2025-2050> (versie 30 oktober 2025).

scenario' van de Staatscommissie zou het bevolkingscijfer in 2050 35.000 bedragen. De nieuwste prognose van het CBS gaat het middelste scenario voor Bonaire al voorbij. Deze ontwikkeling zet op dit moment al grote druk op de fysieke infrastructuur op het eiland en de reeds bestaande achterstanden vergroten dit probleem. De bestaande subsidieregelingen kennen geen component om rekening te houden met bevolkingsgroei en hierdoor neemt het effect van de subsidies af. In de afgelopen jaren is het afvalvraagstuk op Bonaire boven aan de agenda komen te staan, maar ook deze problematiek moet in relatie tot razendsnelle bevolkingsgroei en stijgende bezoekersaantallen worden gezien. De hoeveelheid afval die het eiland moet verwerken zal alleen maar toenemen.

Naast het fysieke vraagstuk werkt de bevolkingsgroei door in het sociaal domein en veiligheidsdomein. De explosieve bevolkingsgroei op Bonaire zet ook druk op de beschikbaarheid van noodzakelijke zorg, kinderopvang en onderwijs. Het bestuurscollege van Bonaire heeft herhaaldelijk zijn zorgen geuit over de groeiende ongelijkheid op het eiland en de afnemende sociale cohesie. Zo kent Bonaire de afgelopen jaren een toename van het aantal vuurwapenincidenten. De Raad voor de Rechtshandhaving wijst erop dat de rechtshandhavingsketen nu al kampt met grote tekorten, zoals de beschikbare capaciteit binnen het Korps Politie Caribisch Nederland, maar ook het tekort aan cellen bij de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland op Bonaire.⁵ Deze voorzieningen en normen zijn vastgesteld op basis van lagere inwonersaantallen en zullen in het licht van de bevolkingsgroei moeten worden herzien.

Kortom, door de explosieve bevolkingsgroei zijn de leefbaarheid en beschikbaarheid en toegankelijkheid van publieke voorzieningen op het eiland in het gedrang. Dit maakt het opvangen van deze explosieve bevolkingsgroei een acuut vraagstuk dat verschillende beleidsterreinen beslaat voor zowel het lokaal bestuur als het Rijk.

In het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen, heeft het kabinet het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs voor de fysieke leefomgeving benaderd om mee te denken over de omgang met de groei op Bonaire. Daarbij merkt het kabinet op dat parallel aan het opvangen van de groei, er keuzes gemaakt moeten worden in welke mitigerende maatregelen op zowel Rijks- als lokaal niveau noodzakelijk zijn. Dit wordt o.a. door het ministerie van Asiel

⁵ Kamerstuk 24 587, nr. 1059.

en Migratie (AenM) en Economische Zaken (EZ) samen met het eilandsbestuur voorbereid.

2. Integraal demografisch beleid: doorwerking in beleid

Vanuit het oogpunt van het vergroten van de zelfredzaamheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba werkt het kabinet nu al aan het behouden en vergroten van de brede welvaart en het op orde krijgen van de basis voorzieningen. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de bestuurlijke afspraken met Bonaire, Sint Eustatius, en Saba, waarin onder andere gewerkt wordt aan goed bestuur, digitalisering en de aanpak van het sociaal domein.⁶ Daarnaast werkt het Rijk samen met de eilandbesturen aan het borgen van essentiële randvoorwaarden voor economische ontwikkeling.⁷ Ook zijn er in 2023 en 2024 Regio Deals toegekend aan Saba, Sint Eustatius en Bonaire om ze in staat te stellen zelf incidentele investeringen te kunnen plegen. Dit zijn belangrijke stappen maar uiteindelijk gaat het er om dat de eilanden in staat zijn om structurele uitdagingen zelf aan te kunnen pakken. Tot slot zet dit kabinet in op deugdelijk bestuur en rechtszekerheid en toekomstbestendige overheidsfinanciën. Voor een nadere toelichting van de huidige inzet van het Rijk verwijs ik graag naar de bijlage bij deze brief.

2.1. Opgaven op middellange en lange termijn

Vergrijzing

De effecten van vergrijzing zijn nu al zichtbaar – in bijvoorbeeld de toenemende tekorten op de arbeidsmarkt of de vraag naar zorg – en zullen in de toekomst nog meer toenemen. Om verdere gevolgen te mitigeren adviseert de Staatcommissie om de infrastructuur voor te bereiden op toenemende vergrijzing, om te investeren in preventie en gezondheidsverbetering en om de arbeidsmarkt voor te bereiden op toenemende krapte. Vergrijzing wordt als factor meegewogen in de integrale fysieke agenda per eiland die momenteel wordt uitgewerkt.⁸ Op deze manier wordt er rekening gehouden met belangrijke thema's bij vergrijzing, zoals de beschikbaarheid van openbaar vervoer, toegankelijke infrastructuur en de woonbehoeften van ouderen. Daarnaast krijgt vergrijzing als thema een plek in preventie- en gezondheidsbeleidsmaatregelen die bijdragen aan een bevolking die gezonder oud wordt. Dit staat

⁶ Kamerstuk 36 600 IV, nr. 56.

⁷ Kamerstuk 36 600 IV, nr. 51.

⁸ Kamerstuk 36 800 IV, nr. 21.

verder uitgewerkt in de paragraaf 'Publieke voorzieningen en kleinschaligheid'.

Migratie

Het kabinet ziet risico's maar ook kansen in de verschillende migratiestromen naar Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het ministerie van AenM heeft daarom samen met het lokaal bestuur een Integrale Beleidsvisie Caribisch Nederland 2035⁹ opgesteld. Hierin worden doelen gesteld ten aanzien van migratiebeleid dat duurzame economische ontwikkeling stimuleert en bevordert, maar ook aan een zorgvuldige en efficiënte afhandeling van toelatingsaanvragen. Het is aan een volgend kabinet om verder te werken aan deze doelstellingen, alsmede aan de aanvullende handelingsperspectieven die de Staatscommissie aandraagt ten aanzien van migratie: een prettig vestigingsklimaat voor migranten, goede arbeidsvoorwaarden en remigratie van de diaspora. De motie¹⁰ van het lid Van Nispen c.s. over nadere regulering van migratie naar Bonaire en hoe een wijziging van de Wet toelating en uitzetting BES hieraan bij kan dragen, sluit hier ook op aan. Het nieuwe kabinet wordt daarom gevraagd om deze motie te betrekken bij de keuzes over beleids- en wetswijzigingen om migratiestromen in goede banen te leiden.

Migratie biedt per eiland andere uitdagingen en kansen, hierdoor is maatwerk essentieel. Aandachtspunten met betrekking tot migratie zijn het beleid en wetgeving omtrent de migratie-procedures. Breder is het van belang de demografische impact van de lokale arbeidsmarktvisie en -beleid in het oog te houden. Hierbij spelen het vestigingsklimaat en remigratie van de diaspora een rol.

Publieke voorzieningen en kleinschaligheid

Om publieke voorzieningen in stand te houden voor een veranderend aantal en veranderende samenstelling van eilandbewoners moet voldoende zorgcapaciteit beschikbaar zijn, regionale samenwerking worden bevorderd en een uitgebreid onderwijsaanbod gericht op essentiële beroepen worden gefaciliteerd. De Staatscommissie roept op tot het in acht nemen van vergrijzing, migratie en de beperkte schaal van de eilanden bij het op peil houden van publieke voorzieningen. Kleine verschillen kunnen op de eilanden grote impact hebben. Dit vraagt dan ook om een expliciete vertaling van demografische scenario's in capaciteitsplanning en beleidskeuzes op het gebied

⁹ Kamerstuk 31 568, nr. 220.

¹⁰ Kamerstuk 36 600 IV, nr. 20.

van zorg, onderwijs en huisvesting. In een vervolgbrief geeft het kabinet nader aan wat de concrete beleidskeuzes worden.

Het ministerie van VWS werkt op dit moment al aan het versterken van de inzet en het maken van afspraken op de thema's preventie en gezondheid, voldoende gekwalificeerd zorgpersoneel, het verbeteren van medische uitzendingen en samenwerking. Ook wordt samen met de ouderzorgketen geanticipeerd op vergrijzing en onderzoekt VWS samen met zorgaanbieders hoe specifieke zorgpaden gedigitaliseerd kunnen worden.

Op de middellange- en langtermijn is het van belang de impact van demografische ontwikkelingen op de zorgcapaciteit en regionale samenwerking op het gebied van zorg te blijven agenderen. Ook het onderwijsbeleid en wetgeving zal hier gepaste aandacht aan moeten worden geven. Zo zet het ministerie van OCW met de onderwijsagenda's per eiland in op de verdere verbetering van het onderwijs in Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Via onder andere het Koninkrijksbrede programma Strategic Education Alliance (SEA) wordt er tevens gewerkt aan een betere aansluiting van het lokale onderwijs op de arbeidsmarkt op basis van uitgevoerde arbeidsmarktanalyses. Bij beleid en wetgeving met betrekking tot voedselzekerheid en de basale nutsvoorziening als (drink)water en energie zullen continu rekening moeten houden met de demografische ontwikkelingen.

Governance

Beleidsagenda's van zowel het Rijk als lokaal bestuur reiken vaak niet verder dan 5 tot 10 jaar en politieke accenten kunnen met kabinetswisselingen veranderen. Ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan een nieuw bestuurscollege andere keuzes maken. Daarom is het van belang om ervoor te zorgen dat demografische ontwikkelingen op de eilanden standaard meegewogen worden in Rijksbeleid en ook lokaal ingebed worden in beleidsvorming.

In de afgelopen jaren is steeds meer data en kennis over onder andere de demografische ontwikkelingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschikbaar gekomen. Dit heeft ook geleid tot aanpassing van beleid, zoals de verhoging van de vrije uitkering uit het BES-fonds. Ook heeft het CBS haar datamonitoring geïntensiveerd. Nu is het van belang dat deze data structureel wordt bijgehouden en vertaald naar lokaal beleid. Het volgende kabinet wordt geadviseerd

om de mogelijkheden te onderzoeken voor structurele monitoring van demografische ontwikkelingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voorbeelden van mogelijkheden zijn het verankeren van demografische data in eilandelijk beleid, in Rijksbeleid, in de beleidscyclus. Ook het opstellen van een kennisagenda vormt hier een onderdeel van.

Tot slot

Het kabinet signaleert dat er stevige keuzes nodig zijn in de omgang met de demografische ontwikkelingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zowel door het Rijk als de eilandbesturen. Hierbij is het allereerst van belang om in gezamenlijkheid te werken aan een (middel)lange termijn strategie en het verankeren van demografie als factor in ons beleid. Daarnaast is het nodig om tot een aanpak te komen voor acute vraagstukken – de explosieve groei van Bonaire en de fysieke infrastructuur. De voorbereiding hiervan wordt in gang gezet en de verkenning hiervoor is al gestart, maar de keuze omtrent concrete handelingen is aan een volgend kabinet.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van Marum