

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 IV

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

Nr. 21

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2025

Op 13 juni jl. is het advies «Samen naar beter: aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland» van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) aangeboden aan het kabinet.¹ De Rli komt tot de conclusie dat de regering met de huidige beleidspraktijk «onvoldoende invulling (geeft) aan haar in het regeerakkoord uitgesproken vanzelfsprekende verantwoordelijkheid voor Caribisch Nederland». Daarnaast heeft het kabinet op 25 juli jl. een advies ontvangen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over de bekostigingssystematiek voor de eilandelijke infrastructuur in Caribisch Nederland.² Dit advies reflecteert op het rapport «Klein gebied, grote opgave» van Andersson Elffers Felix (AEF) over de financiële opgave in de eilandelijke infrastructuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en concludeert dat «de huidige wijze van bekostiging van de fysieke infrastructuur de besturen van de eilanden belet om volledige integrale bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid uit te oefenen».³ De adviezen constateren grote opgaven in de eilandelijke infrastructuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en wijzen op het belang van een duurzame bekostigingssystematiek voor de fysieke leefomgeving, ook gelet op toekomstige demografische ontwikkelingen, klimaatverandering en de effecten daarvan op de publieke voorzieningen, kwaliteit van de infrastructuur, natuur en milieu. Met deze brief geeft het kabinet een reactie op de conclusies en aanbevelingen van beide adviezen.

De kabinetsreactie is als volgt opgebouwd. Eerst worden de voornaamste aanbevelingen en conclusies van de adviezen samengevat. Vervolgens geeft het demissionaire kabinet haar reflectie op de adviezen en de

¹ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. *Samen naar beter*. 13 juni 2025.

² Raad voor het Openbaar Bestuur. *Advies bekostiging infrastructurele opgaven Caribisch Nederland*. 25 juli 2025.

³ Kamerstukken 2024/2025, 36 600 IV, nr. 51.

vervolgstappen waar momenteel al aan gewerkt wordt. Tot slot wordt verwezen naar aanbevelingen van de adviezen die over worden gelaten aan de weging van een nieuw kabinet.

Samenvatting adviezen

Advies Rli inzake opgaven en achterstanden in de fysieke leefomgeving

De kernvraag die in het advies wordt gesteld is: *In hoeverre bestaan er (in potentie) onwenselijke verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland als het gaat om het rijksbeleid voor het fysieke domein en de uitvoering daarvan?*

De Rli constateert dat er in de breedte van het fysieke domein in potentie onwenselijke verschillen bestaan tussen de nationale beleidsinzet voor Caribisch Nederland en de nationale beleidsinzet voor Europees Nederland. Dit heeft volgens de Rli te maken met het feit dat het principe van «comply or explain» niet secuur of niet controleerbaar wordt toegepast op wetgeving- en beleidsintensiveringen in het fysieke domein. In het verlengde hiervan wordt geconcludeerd dat beleidsintensiveringen voor Europees Nederland tot op heden niet automatisch gepaard zijn gegaan met gelijkwaardige beleidsintensiveringen voor Caribisch Nederland. In de huidige praktijk, met tekortschietende structurele financiering, worden beleidsintensiveringen in het fysieke domein soms wel, soms in een *light*-variant maar vaak ook niet doorgevoerd in Caribisch Nederland, aldus de Rli. Dit heeft bijgedragen aan «het ontstaan of de instandhouding van achterstanden op het gebied van bijvoorbeeld volkshuisvesting en infrastructuur, connectiviteit tussen de eilanden, klimaatbescherming en waarborgen voor een gezonde leefomgeving». Tot slot vestigt de Rli aandacht op het gegeven dat de openbare lichamen geen toegang tot het mobiliteitsfonds en het Deltafonds hebben. Europees Nederlandse gemeenten hebben ook geen toegang tot deze fondsen, maar het verschil is dat infrastructurele investeringen die met deze fondsen mogelijk worden gemaakt Nederlandse burgers in Europees Nederland ten goede komen. Voor Nederlandse burgers in Caribisch Nederland is dat niet het geval.

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 2050⁴ als een belangrijk 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.

Advies ROB en AEF inzake financiële opgaven

Het onderzoek van AEF levert een beeld op dat er binnen het BES-fonds onvoldoende middelen zijn opgenomen om investerings-, vervangings-

⁴ Kamerstukken 2024Z12259.

en onderhoudskosten in de eilandelijke infrastructuur te dekken.⁵ De ongedekte opgaven lopen volgens AEF op van 13,6 à 26,4 miljoen euro in 2026 naar 61,8 à 63,6 miljoen euro in 2050. Daarbij wordt uitgegaan van het gemiddelde groeiscenario van het rapport «Gerichte Groei» van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050. Verder merkt AEF op dat het beeld in ontwikkeling is en op bepaalde onderdelen en taakgebieden wellicht niet altijd even nauwkeurig. Desalniettemin levert het totaal volgens AEF gemiddeld genomen een robuust beeld op. Daarbij is AEF er in haar onderzoek reeds vanuit gegaan dat de eilanden op termijn voor investeringen ook kunnen lenen op de kapitaalmarkt en de lasten over meerdere jaren kunnen uitsmeren.

De ROB concludeert in haar advies dat de vormgeving van de bekostiging van de investerings- en onderhoudsopgave voor de eilandelijke infrastructuur van Caribisch Nederland een belangrijk verbeterpunt is. Dit ondanks het feit dat er de afgelopen jaren reeds belangrijke stappen zijn gezet om de financiële verhoudingen te verbeteren.⁶ De huidige wijze van bekostiging van de fysieke infrastructuur belet de besturen van de eilanden om volledige integrale bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid uit te oefenen, aldus de ROB. Verder mogen Bonaire, Sint Eustatius en Saba momenteel niet lenen op de kapitaalmarkt, waardoor de eilandsbesturen voor investeringen grotendeels afhankelijk zijn van de Rijksoverheid.⁷ Door bovengenoemde factoren kan volgens de ROB essentieel onderhoud niet worden uitgevoerd, ontstaan achterstanden en worden noodzakelijke investeringen niet gedaan. De ROB noemt de vormgeving van de bekostiging van de investerings- en onderhoudsopgave voor de eilandelijke infrastructuur van Caribisch Nederland een belangrijk verbeterpunt.

Voor het veiligstellen van de bijdrage aan toekomstige investeringen adviseert de ROB om een duurzame investeringsfaciliteit te overwegen: een gezamenlijk door de openbare lichamen en het Rijk te beheren fonds van waaruit toekomstige investeringen kunnen worden bekostigd, op basis van een gezamenlijk op te stellen investerings- en uitvoeringsagenda. Voordeel van een investeringsfaciliteit of een «structuurfonds Caribisch Nederland» is volgens de ROB dat op deze wijze met de openbare lichamen gerichte afspraken kunnen worden gemaakt over de fasering van de opgaven (samenhang en prioritering) en welke vorm van financiering daarbij het meest geschikt is; vrije uitkering, een bijzondere uitkering of een combinatie daarvan.

Algemene reflectie en actielijnen

Het kabinet is de Rli, ROB en AEF erkentelijk voor de uitgebrachte adviezen. Een goede fysieke infrastructuur is belangrijk voor de leefbaarheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de weerbaarheid tegen klimaatverandering en weersomstandigheden en voor de economische ontwikkeling en zelfredzaamheid. Er zal serieus naar het signaal van de Rli gekeken moeten worden, dat beleidsintensivering voor de fysieke leefomgeving van Europees Nederland sinds 2019 en tot op heden niet altijd automatisch gepaard zijn gegaan met gelijkwaardige beleidsintensivering voor Caribisch Nederland. Alhoewel er sinds 2019 voortgang is geboekt in het verbeteren van het voorzieningenniveau, constateert het kabinet dat er nog stappen moeten worden gezet om een gelijkwaardig

⁵ Kamerstukken 2024/2025, 36 600 IV, nr. 51.

⁶ Kamerstukken II 36 550 IV, nr. 3

⁷ Het kunnen lenen op de kapitaalmarkt door de eilanden is opgenomen in de in voorbereiding zijnde herzieningswet Wet op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en Wet financiën BES (FinBES).

voorzieningenniveau in de fysieke leefomgeving van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te bewerkstelligen. Hierbij spreekt het kabinet nadrukkelijk over een «gelijkwaardig» en niet over een «gelijk» voorzieningenniveau.

De adviezen wijzen met name op het financieringstekort voor onderhouds-, vervangings- en investeringsopgaven in de eilandelijke infrastructuur, met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze grote en urgente opgaven vragen om aandacht en om actie, ook gelet op het feit dat de demografische ontwikkelingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba de leefbaarheid en kwaliteit van de infrastructuur verder onder druk zetten. Voor deze acties geldt nadrukkelijk een gedeelde verantwoordelijkheid. Het is aan het kabinet om de openbare lichamen te faciliteren in het aanpakken van de opgaven, maar het is vervolgens aan de openbare lichamen om het stokje over te nemen en daadwerkelijk stappen te gaan zetten in het fysieke domein.

Het kabinet destilleert vier belangrijke actielijnen uit de adviezen:

1. Meerjarige samenwerking en een samenhangende aanpak;
2. Uitvoeringscapaciteit;
3. Beter waarborgen van het principe van comply or explain; en
4. Duurzame bekostiging van de fysieke infrastructuur.

Het kabinet kan in de huidige demissionaire periode een begin maken met de eerste drie opgaven. Dit betreft een meerjarige inzet en vergt een lange adem. In de rest van deze brief wordt hier nader op ingegaan.

Meerjarige samenwerking en een samenhangende aanpak

Zoals reeds in de Kamerbrief van 10 maart jl. is aangekondigd, zal er in nauwe samenwerking met de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een meerjarig samenwerkingsprogramma worden opgesteld, waarmee de Rijksoverheid en de eilandsbesturen gezamenlijk ambitieniveaus kunnen bepalen voor het fysiek domein. Hiermee wordt opvolging gegeven aan aanbevelingen van zowel de Rli als de ROB om tot een meerjarig samenwerkingsprogramma of uitvoeringsagenda te komen voor de Rijksinzet in de fysieke leefomgeving van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit vormt de basis om meerjarig met elkaar samen te werken aan het faseren en prioriteren van (domein overstijgende) opgaven in het fysieke domein. Gelet op het belang van maatwerk krijgt ieder eiland een eigen programma ofwel «fysieke agenda». Deze agenda's zijn bedoeld om inzicht te geven in wat al gebeurt en hoe de beschikbare middelen efficiënter ingezet kunnen worden. Eventueel nieuwe opgaves die hieruit voortkomen zijn voor een nieuw kabinet om over te beslissen.

Elk ministerie probeert op basis van bilateraal overleg met de eilanden afstemming en besluitvorming te bereiken over de eigen beleidsprioriteiten in de fysieke leefomgeving. Het gevolg hiervan is dat dwarsdoorsnijdende of met elkaar samenhangende thema's niet altijd integraal worden besproken en afgewogen. In de praktijk ziet de Rli dat de verschillende opgaven sterk met elkaar verweven zijn. Het kabinet onderschrijft dit. Daarnaast speelt het probleem van beperkte uitvoeringscapaciteit, waar hierna verder op zal worden ingegaan. Het kabinet ziet een meerjarig samenwerkingsprogramma als een kans om tot een meer samenhangende aanpak te komen voor het Rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hiermee kunnen de opgaven beter gefaseerd en desnoods geprioriteerd worden, beter rekening houdend met zowel de lokale context als reeds door departementen in gang gezette initiatieven. Aandachtspunt bij een meerjarige samenwerking is de borging van die afspraken over meerdere kabinetten en bestuurscolleges heen. Hierbij is continuïteit van groot belang: lopende projecten en reeds gemaakte afspraken tussen het Rijk en de openbare

lichamen worden hierin meegenomen. Voor het meerjarig programma geldt nadrukkelijk een gedeelde verantwoordelijkheid. Het is aan het kabinet om de openbare lichamen te faciliteren in het aanpakken van de opgaven, maar het is vervolgens aan de openbare lichamen om daadwerkelijk stappen te gaan zetten in het fysieke domein.

De eerste stappen voor deze aanpak en de samenwerkingsprogramma's zijn gezet en de aanpak zal de komende periode verder worden gebracht. Zo is interdepartementaal een begin gemaakt met het inventariseren van alle lopende beleidsinitiatieven en bestaande opgaven in de fysieke leefomgeving van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met inzet van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) worden kaarten opgesteld waarmee de opgaven in de fysieke leefomgeving gevisualiseerd kunnen worden. Dit bevordert het inzicht in de vraagstukken en opgaven van elk eiland. Ter bevordering van de interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking en in lijn met het Ruimtelijke Ontwikkelingsprogramma Caribisch Nederland is er ook een nieuwe overlegstructuur ingericht. Het kabinet streeft er naar om in het voorjaar van 2026 een update inzake het samenwerkingsprogramma aan de Kamer te doen toekomen. Daarnaast wordt er, zoals eerder aangekondigd, ook in andere domeinen, zoals het sociaal domein⁸ en het economisch domein⁹, met de betrokken ministeries en de eilandsbesturen gewerkt aan een meer samenhangende aanpak en prioritering.

Versterking uitvoeringscapaciteit

Een meerjarig samenwerkingsprogramma vergt ook voldoende uitvoeringscapaciteit en bestuurskracht bij de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de eilanden zelf. Het is aan het kabinet om de openbare lichamen te faciliteren en in staat te stellen om over voldoende uitvoeringscapaciteit te beschikken. Zoals geschetst wordt in de adviesrapporten staat de uitvoeringscapaciteit van Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder grote druk. Dit gaat over de ambtelijke organisaties van de openbare lichamen. In het bijzonder over onvoldoende beschikbaarheid van (gekwaliceerde) personele capaciteit, moeizame wervings- en selectieprocedures op een krappe arbeidsmarkt en de bijzondere positie, ligging en schaal van de eilanden. Gebrek aan structurele financiering voor structurele taken werkt ook door in personeelstekorten. Zoals eerder geconstateerd worden sommige taken van het eilandsbestuur nog steeds met incidentele middelen via bijzondere uitkeringen bekostigd.¹⁰ Dit is een complicerende factor in het op orde brengen van de uitvoeringscapaciteit; enerzijds wordt er met bijzondere uitkeringen op korte termijn extra capaciteit mogelijk gemaakt, anderzijds is het niet mogelijk om de capaciteit en expertise binnen de organisatie duurzaam te bestendigen met incidentele middelen.

Het Ministerie van BZK heeft reeds verschillende ondersteuningsinstrumenten en -initiatieven om aan het probleem van beperkte uitvoeringscapaciteit bij de openbare lichamen te werken en de bestuurskracht te versterken.¹¹ Dit is echter niet genoeg voor de grote opgaven in de fysieke leefomgeving. Het kabinet verkent mogelijkheden om uitvoerings- en projectcapaciteit op het terrein van de fysieke leefomgeving te vergroten. Om de stap voor potentieel personeel voor de eilanden te verkleinen en de beschikbare expertise en capaciteit te vergroten, wordt gewerkt aan

⁸ Kamerstukken 2024/2025, 36 600 IV, 72.

⁹ Kamerstukken 2024/2025, 36 600 IV, 51.

¹⁰ Kamerstukken 2024/2025, 36 600 IV, 70.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken 2024/2025, 36 600 IV, 70.

een uitbreiding van het bestaand Projectenbureau Caribisch Nederland (PBCN) met personeel dat ervaring heeft met projecten in de fysieke leefomgeving. Voordeel hiervan is dat de eilanden toch de nodige capaciteit en expertise kunnen inhuren. De verwachting is dat het PBCN gemakkelijker personeel kan aantrekken gezien de bredere stationering op de drie eilanden en de capaciteit om procedures en randvoorwaarden sneller te organiseren. Naast het uitvoeren van opdrachten, zullen medewerkers van het PBCN actief bijdragen aan kennisoverdracht aan medewerkers van het openbaar lichaam. Daarnaast wordt ook de verdere samenwerking met de Unie van Waterschappen onderzocht.

Comply or explain in relatie tot de fysieke leefomgeving

De Rli constateert dat het principe van «comply or explain» niet secuur en controleerbaar genoeg toegepast wordt bij nieuwe wet- en regelgeving en beleidsplannen en -programma's in de fysieke leefomgeving. De Rli adviseert om het principe daarom consequent en vanaf het begin van de beleidscyclus toe te passen. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief over «comply or explain» is het kabinet bezig met het uitwerken van een toetsingskader, dat zal worden verankerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹² Hierbij benadrukt het kabinet dat de toepassing van «comply or explain» nadrukkelijk over een «gelijkwaardig» en niet over een «gelijk» voorzieningenniveau gaat. De Rli vraagt tevens aandacht voor gevallen waar het principe niet consequent toegepast is in het verleden, waardoor onwenselijke achterstanden zijn ontstaan. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat «comply or explain» in principe wordt toegepast op nieuwe beleids- en wetgevingsinitiatieven. In het verlengde van het advies van de Rli zal serieus gekeken moeten worden naar welke bestaande wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba verder nog moet worden ingevoerd of herzien. Het kabinet streeft om in het voorjaar van 2026 hierop terug te komen.

Keuzes voor een nieuw te vormen kabinet

Duurzame bekostigingssystematiek

Met de bovengenoemde actielijnen werkt het kabinet doortastend verder aan het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit vergt een lange adem en het is aan een nieuw te vormen kabinet om te bezien hoe op deze actielijnen voortgebouwd kan worden. Het rapport van AEF en het advies van de ROB laten echter zien dat de financiering voor investerings-, onderhouds- en vervangingsopgaven in de fysieke infrastructuur nog tekortschiet. De adviezen benadrukken dat een structurele financiering voor een duurzame bekostigingssystematiek van de eilandelijke infrastructuur ontbreekt. Het is aan een nieuw kabinet om te verkennen hoe bovengenoemde opgaven opgepakt kunnen worden. Ook is het aan een nieuwe kabinet om te verkennen hoe begrotingsgewijs omgegaan moet worden met taken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba die in Europees Nederland niet onder de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden vallen. Daarnaast is het aan een nieuw kabinet om in relatie tot de aanbeveling van de ROB te verkennen hoe de bekostiging van nutsvoorzieningen op een duurzame manier bestendig kan worden en welke scenario's hiervoor denkbaar zijn.

¹² Kamerstukken 2024/2025, 36 600 IV, 70.

Tot slot

De adviesrapporten van de Rli, ROB en AEF laten zien dat er nog een stevige opdracht resteert. Met de reeds ingezette maatregelen genoemd in deze kabinetsreactie zet het kabinet een stap om een gelijkwaardiger voorzieningenniveau in de fysieke leefomgeving van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te realiseren. Het is aan een volgend kabinet om eventuele nieuwe maatregelen te nemen.

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