



PBLQ

**Digitalisering van de dienstverlening
op de BES-eilanden**

rapport
project 7654
versie 1.0
Mei 2024

Inhoudsopgave

1.	Samenvatting	1
2.	Inleiding	3
2.1	Aanleiding en context	3
2.2	Opdrachtformulering	3
2.3	Werkwijze	5
2.4	Indeling rapport	5
3.	Een overzicht van de bevindingen	6
3.1	Inleiding	6
3.2	De overheid en de infrastructuur	7
3.3	Beleid en wetgeving	11
3.4	De rol van onderwijsinstellingen en banken	13
3.5	Acceptatie van digitalisering onder de bevolking	14
4.	Consequenties voor de ambities in de Werkagenda	16
4.1	Beantwoording onderzoeksvragen	16
4.2	Conclusies en aanbevelingen	19
Bijlage A	Geïnterviewde personen	21
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	22
Bijlage C	Algemene inzichten over de BES-eilanden	23
Bijlage D	Inventarisatie digitalisering Onderwijssector	26

1. Samenvatting

Op 4 november 2022 publiceerde de Staatssecretaris voor Koninkrijksrelaties en Digitalisering namens het Kabinet de *Werkagenda Waardengedreven Digitalisering*. Programmalijn 5 uit deze Werkagenda bevat de ambitie om de dienstverlening van de (semi)overheid op Caribisch Nederland op een gelijkwaardig niveau als in Europees Nederland te brengen, zowel digitaal als fysiek. Deze ambitie is als volgt omschreven:

1. **Publieke dienstverlening is toegankelijk en hoogwaardig voor alle burgers en bedrijven.** Dit wordt verplicht, zoveel mogelijk op basis van dezelfde (wettelijke) normen als die gelden voor Europees Nederland. Wettelijke belemmeringen die ontstaan door verschil in wet- en regelgeving met Europees Nederland worden waar mogelijk weggenomen.
2. **Toegang tot het internet verzekeren in Caribisch Nederland en iedereen – alle burgers en bedrijven – vaardig en veilig mee laten doen in het digitale leven:**
 - a. *Infrastructuur: stabiliteit en dekkinggraad internet vergroten;*
 - b. *Digitale vaardigheden en inclusie: iedereen kan meedoen, digivaardigheden omhoog, betere toegang tot internetmiddelen en betaalbaarheid van toegang tot internet;*
 - c. *Veiligheid: privacy borgen en cyberveiligheid versterken.*
3. **Transitie naar digitale samenleving in Caribisch Nederland op gang brengen door middel van investeringen.**

De commissie Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer heeft in samenwerking met de commissie Digitale Zaken verzocht om een nadere verkenning van de mogelijkheden en beperkingen van de ambities die in deze programmalijn besloten liggen. Hiervoor zijn onder meer gespreken gevoerd met vertegenwoordigers van diverse overheden en instanties die goed bekend zijn met de situatie op deze eilanden. Verder is kennisgenomen van verschillende relevante studies en achtergronddocumenten.

Uit de uitgevoerde verkenning komt naar voren dat veel burgers en bedrijven zich geholpen zouden voelen met het verder automatiseren en digitaliseren van contacten met de overheid. Een beter en uitgebreider aanbod zal vervolgens ook weer een positieve bijdrage leveren aan een veelvuldiger benutting daarvan door de inwoners. Het realiseren van een breder en betrouwbaar aanbod door de overheden op de eilanden wordt echter gehinderd door zowel een gebrek aan deskundige mensen en middelen, als door een soms ontoereikende digitale infrastructuur. Zo ontbreken momenteel nog essentiële bouwstenen, zoals betrouwbare basisregistraties. De digitale systemen van de overheid en de integratie van de systemen en applicaties zijn niet op orde. Het leggen van een betrouwbare basis voor verdergaande digitalisering is daarmee noodzakelijk, maar zal op korte termijn (1 à 2 jaar) niet tot direct zichtbare resultaten leiden. Er is behoefte aan een uitvoeringsagenda, waarin activiteiten worden geprioriteerd, in projecten worden vertaald, waarbij de benodigde investeringen en de planning worden gespecificeerd. Eveneens dient er dan sprake te zijn van het aanbrenge van samenhang in de diverse initiatieven. Dit vereist een planning op langere termijn, en een investering die daarmee rekening houdt.

Naast investeringen in de overheden en hun dienstverlening verdient de digitale infrastructuur op de eilanden de aandacht. Internet is voor grote groepen inwoners lastig bereikbaar. Het Ministerie van BZK heeft wat dit betreft een advies in voorbereiding.

Alle geraadpleegde personen hebben genoemd dat het niet alleen ondenkbaar, maar ook onnodig is om te streven naar digitale dienstverlening door de overheden op de BES-eilanden die identiek is aan de dienstverlening in Europees Nederland. Het gaat bij de BES-eilanden immers om

gemeenschappen die anders zijn dan in Europees Nederland. Dat betreft om te beginnen de schaal van de betrokken gemeenschappen. Binnen die kleine gemeenschappen is tegelijkertijd sprake van grote heterogeniteit, in opleidingsniveau, in digitale vaardigheden en in taal. De aard van de gemeenschappen op de deze eilanden zal er altijd toe leiden dat er sprake moet zijn van maatwerk. Om die redenen wordt naar mening van vele betrokkenen terecht niet gesproken over 'identieke' maar over 'gelijkwaardige' dienstverlening.

De reeds plaatsvindende transitie van legislatieve terughoudendheid naar 'comply or explain' draagt bij aan de randvoorwaarden voor digitale dienstverlening. Het vervangen van verouderde Antilliaanse wetgeving door Nederlandse wetgeving is van belang bij het verder digitaliseren van de overheidsdienstverlening.

Deze studie leidt tot de volgende aanbevelingen:

- 1. Een betere en meer uitgebreide digitale dienstverlening door de overheden op de BES-eilanden vraagt om vasthoudendheid en de bereidheid om meerjarig budget ter beschikking te stellen;*
- 2. Laat de aandacht vooraleerst uitgaan naar 'de basis op orde'. Dat betreft de aanwezigheid van betrouwbare basisregistraties en een fysieke ICT-infrastructuur die digitalisering mogelijk maakt;*
- 3. Wees je ervan bewust dat structurele investeringen in de randvoorwaarden en bouwstenen niet op korte termijn tot aansprekende en zichtbare resultaten zullen leiden;*
- 4. Dring aan op een meerjarenuitvoeringsplan, waarin projecten en activiteiten in samenhang worden uitgewerkt, waarin aangegeven wordt hoe deze in de tijd worden uitgezet en om welke investeringen dit vraagt;*
- 5. Voor een duurzame verbetering is het essentieel dat er sprake is van een organisatie die structureel zich verantwoordelijk voelt voor de digitalisering, beschikt over een overzicht van projecten en innovaties en in staat is om de beschikbare middelen op een efficiënte wijze in te zetten. Let er op dat duidelijk is welke organisatie deze verantwoordelijkheid invult en of deze beschikt over de benodigde mensen en kwaliteiten;*
- 6. Versterk de stimulerende werking van het onderwijs op de bredere digitalisering van Caribisch Nederland, door het doelbewust opleiden en trainen van lokale onderwijzers in het gebruik van en onderwijs met digitale middelen.*
- 7. Investeer in de toegankelijkheid van het internet; overweeg in dit verband om op de eilanden op drukke plekken gratis WiFi-punten aan te bieden.*

2. Inleiding

2.1 Aanleiding en context

Op 4 november 2022 publiceerde de Staatssecretaris voor Koninkrijksrelaties en Digitalisering namens het Kabinet de *Werkagenda Waardengedreven Digitalisering*. Programmalijn 5 uit deze Werkagenda heeft betrekking op het versterken van de digitale samenleving en de digitale dienstverlening in het Caribisch deel van het Koninkrijk¹. Programmalijn 5 heeft een afwijkend karakter van de vier voorgaande programmalijnen in de Werkagenda. De eerste vier programmalijnen hebben betrekking op Europees Nederland en bevatten naast een duidelijke visie ook verschillende concrete ambities. Dat is niet het geval voor de vijfde programmalijn. Een visie ontbreekt en de ambitie is louter algemeen geformuleerd. Bovendien wordt in deze programmalijn zelf al geconstateerd dat de ambitie vele uitdagingen kent. Er wordt op gewezen dat er aan de aanbodkant van het verlenen van dienstverlening op de BES-eilanden de nodige beperkingen zijn; de infrastructuur die noodzakelijk is voor een goede inzet van digitale middelen is niet goed beschikbaar. Ook aan de vraagkant zijn er beperkingen omdat een deel van de bevolking weinig digitaal vaardig is.

Gezien het algemene karakter van programmalijn 5 is door de commissie Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer, in samenwerking met de commissie Digitale Zaken, verzocht om een nadere verkenning van de mogelijkheden en beperkingen van de ambities die in deze programmalijn besloten liggen. Immers, de Tweede Kamer dient uiteindelijk te besluiten over de activiteiten die worden ondernomen om de doelstelling uit de Werkagenda te realiseren. Beide commissies hebben in 2023 een gezamenlijke voorbereidingsgroep gevormd. Deze voorbereidingsgroep is ondersteund door twee kenniscoördinatoren en een informatiespecialist uit de staf van de Tweede Kamer.

De commissie Koninkrijksrelaties heeft vervolgens, in afstemming met de commissie Digitale Zaken, na de zomer van 2023 aan PBLQ de opdracht verstrekt een verkenning uit te voeren van de mogelijke verbeteringen van de digitale dienstverlening in Caribisch Nederland, en de mate waarin de ambities in de Werkagenda daarin voorzien.

Gedurende de voorbereiding op het verstrekken van de opdracht werd in juli 2023 het Kabinet Rutte IV demissionair. In november 2023 vonden verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats. Deze gebeurtenissen hadden onvermijdelijk zo hun weerslag op de uitvoering van de opdracht. Zo werd onduidelijk of en wanneer besluitvorming in de Tweede Kamer zou plaatsvinden over de Werkagenda. Ook wijzigde vanwege de verkiezingen de samenstelling van zowel de commissie voor Koninkrijksrelaties als van de commissie Digitale Zaken. Dat gold daarmee ook voor de samenstelling van de begeleidings-/klankbordgroep. Een heel praktische consequentie van deze veranderingen was dat rapportage op korte termijn niet meer wenselijk werd geacht. Indien kort na de jaarwisseling naar 2024 zou zijn gerapporteerd, zou de samenstelling van de beide commissies nog niet zijn uitgekristalliseerd. In overleg met de opdrachtgever is daarom besloten om in het voorjaar van 2024 de eindrapportage af te ronden.

2.2 Opdrachtformulering

In de *Werkagenda Waardengedreven Digitalisering* van het Kabinet uit november 2022 wordt op pagina 51 de volgende ambitie geformuleerd:

¹ In deze rapportage wordt deze aanduiding gebruikt voor de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

“De dienstverlening van de (semi)overheid op Caribisch Nederland is op een gelijkwaardig niveau als in Europees Nederland, zowel digitaal als fysiek. Publieke dienstverlening is toegankelijk en hoogwaardig voor alle burgers en bedrijven. Dit wordt verplicht, zoveel mogelijk op basis van dezelfde (wettelijke) normen als die gelden voor Europees Nederland. Wettelijke belemmeringen die ontstaan door verschil in wet- en regelgeving met Europees Nederland worden waar mogelijk weggenomen.”

Deze ambitie wordt als volgt uitgewerkt:

1. **Publieke dienstverlening is toegankelijk en hoogwaardig voor alle burgers en bedrijven.** Dit wordt verplicht, zoveel mogelijk op basis van dezelfde (wettelijke) normen als die gelden voor Europees Nederland. Wettelijke belemmeringen die ontstaan door verschil in wet- en regelgeving met Europees Nederland worden waar mogelijk weggenomen.
2. **Toegang tot het internet verzekeren in Caribisch Nederland** en iedereen – alle burgers en bedrijven – vaardig en veilig mee laten doen in het digitale leven:
 - a. Infrastructuur: stabiliteit en dekkingsgraad internet vergroten;
 - b. Digitale vaardigheden en inclusie: iedereen kan meedoen, digivaardigheden omhoog, betere toegang tot internetmiddelen en betaalbaarheid van toegang tot internet;
 - c. Veiligheid: privacy borgen en cyberveiligheid versterken.
3. **Transitie naar digitale samenleving in Caribisch Nederland op gang brengen** door middel van investeringen.

De verstrekte opdracht richt zich op het verkennen van de haalbaarheid van deze ambities. De opdrachtgever heeft tevens aangegeven dat naast de overheid in Caribisch Nederland er ook aandacht dient te zijn voor de digitale dienstverlening vanuit de semioverheid. Dat betreft zowel onderwijs als banken en betalingsverkeer. De overweging daarbij is dat in deze twee domeinen sprake is van een digitale transitie die mogelijk veel impact heeft op het dagelijks leven van de inwoners van Caribisch Nederland.

Op basis van deze ambitie is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe kan de dienstverlening van de (semi)overheid op Caribisch Nederland, met behulp van digitalisering, beter en toegankelijker worden voor burgers en bedrijven?

Daaraan zijn de volgende deelvragen verbonden:

Deelvragen

- 1 Wat zijn de verschillen in beleid en wet- en regelgeving tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland als het gaat om de digitale dienstverlening in het (semi)publieke domein?
- 2 Wat is bekend over de behoefte van de lokale bevolking ten aanzien van digitalisering van de dienstverlening van de (semi)overheid, daaronder begrepen de domeinen 1) onderwijs en 2) banken en betalingsverkeer?
- 3 Op welke wijze zouden burgers en bedrijven geholpen zijn bij het automatiseren van processen of het digitaliseren van contact met de (semi) overheid binnen deze domeinen?
- 4 Welke stappen zijn op korte termijn te realiseren (1-2 jaar), gezien de huidige situatie (digitale infrastructuur, inrichting van werkprocessen, digitale vaardigheden, wet- en regelgeving, etc.)?

- 5 Met welke aanpassingen is de bevolking op de langere termijn geholpen (3-5 jaar), en welke stappen zijn nodig om dit te realiseren (digitale infrastructuur, inrichting van werkprocessen, digitale vaardigheden, wet- en regelgeving, etc.)?
- 6 Welke aanpassingen zijn nodig om de dienstverlening op gelijkwaardig niveau te brengen met de dienstverlening in Europees Nederland en hoe kan digitalisering daaraan bijdragen?
- 7 Geeft het onderzoek aanleiding tot acties ter verbetering van de (niet-digitale) dienstverlening in algemene zin? Zo ja, welke zijn dit?

2.3 Werkwijze

In de uitgevoerde verkenning is consequent aandacht besteed aan de haalbaarheid – zowel op korte als op langere termijn – van de in de *Werkagenda Waardengedreven Digitalisering* opgenomen ambities. De relevante informatie is ontleend aan beschikbare rapporten en verkenningen die betrekking hebben op de stand van zaken met betrekking tot de digitalisering van de overheidsdienstverlening op de BES-eilanden.² Daarnaast zijn verschillende gesprekken gevoerd met personen die gezien hun huidige functie of eerdere ervaringen goed bekend zijn met de BES-eilanden.³ Zowel in de documenten als in de gesprekken is steeds aandacht besteed aan zowel de aanbodzijde – de stand van zaken in de overheidsdienstverlening en de digitale infrastructuur - als aan het perspectief van de burger. Tevens is ingegaan op de ontwikkelingen in de onderwijssector en bij de banken, en op de mogelijke consequenties daarvan voor de overheidsdienstverlening.

Er zijn maar weinig personen goed bekend met de overheidsdienstverlening op de BES-eilanden en de digitale infrastructuur. In het merendeel van de gevallen gaat het om personen die op de een of andere wijze betrokken zijn bij ‘de overheid’⁴ op deze eilanden. Nu was oorspronkelijk in de opdracht voorzien dat er twee workshops zouden plaatsvinden. Al met al bleken er (te) weinig personen beschikbaar te zijn voor dergelijke groepsbijeenkomsten. In overleg met de opdrachtgever is afgezien van de workshops. Daarmee is deze rapportage gebaseerd op documentenstudie en interviews.

2.4 Indeling rapport

Het volgende hoofdstuk bevat een overzicht van de bevindingen en inzichten die tijdens deze verkenning zijn opgedaan. Aan het begin van hoofdstuk drie wordt verslag gedaan van een analyse van deze bevindingen. Onder meer worden in dat verband de geformuleerde deelvragen beantwoord. Deze analyse resulteert uiteindelijk in het formuleren van enkele conclusies en aanbevelingen ten behoeve van de besluitvorming in de Tweede Kamer.

² Een overzicht van de relevante documenten is opgenomen in Bijlage A.

³ De geraadpleegde functionarissen zijn vermeld in Bijlage B.

⁴ Dit is bewust een brede omschrijving. Het gaat zowel om medewerkers van het ministerie van BZK – zowel van de directie Koninkrijksrelaties als van de directie digitalisering -, medewerkers van de Rijksdienst voor Caribisch Nederland als medewerkers van de openbare lichamen/gemeenten op de drie eilanden.

3. Een overzicht van de bevindingen

3.1 Inleiding

In het Europese deel van ons Koninkrijk kent de digitalisering van de overheidsdienstverlening een lange geschiedenis. Het gebruik van DigiD, dienstverleningsportalen van overheidsinstanties als de Belastingdienst, het UWV, de RDW, een 24 uren bereikbaarheid van overheidsdiensten en de mogelijkheden om vele producten digitaal aan te vragen en te ontvangen, lijken vandaag de dag vanzelfsprekend. Maar toch is dit niet ‘zomaar’ tot stand gekomen. In de ontwikkeling en toepassing daarvan moesten vele uitdagingen en weerstanden worden overwonnen, zowel bij de betrokken overheidsinstanties als bij de ‘cliënten’. Vanuit de overheid zijn daar, vaak in nauwe samenwerking met koepelorganisaties als de VNG en NVVB, allerlei stimuleringsprogramma’s voor ingezet. Gewezen kan worden op OL2000 (OverheidsLoket2000), een programma dat in de jaren negentig van de vorige eeuw is ontwikkeld, EGEM⁵ uit het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw gevolgd door @ntwoord⁶ of nog later ‘Smart Cities’. Sommige van deze programma’s waren ICT-gedreven, in die zin dat de ontwikkelingen werden ingegeven door de steeds grotere digitale mogelijkheden. In de loop der jaren is er meer en meer aandacht gekomen voor het feit dat sommige groepen binnen de samenleving minder digitaal vaardig zijn. Door de nadruk op digitalisering van de dienstverlening dreigt het risico dat zij het contact met de overheid verliezen.

Als de eerste initiatieven voor digitalisering van de overheidsdienstverlening in Europees Nederland al iets hebben geleerd, dan is het wel dat louter het benutten en inzetten van de steeds groter wordende technische mogelijkheden (ICT-push) niet werkt. De aanbieder, in dit geval de overheid, moet steeds zelf de afweging maken of het wel meerwaarde heeft om diensten digitaal aan te bieden. Als de keuze is om diensten digitaal aan te bieden, dan moet ook geanticipeerd worden op het vermogen van de gebruikers om daarin voldoende mee te gaan. Zo onderscheidt het Rathenau-instituut, een kennisinstelling die zich concentreert op de impact van wetenschap, innovatie en technologie op de samenleving, drie voorwaarden voor een succesvolle digitale overheid. Deze zijn:⁷

- **Het maatschappelijk ‘absorptievermogen’:** heeft de samenleving de capaciteit om goed om te gaan met een digitale overheid?
- **Het gebruik van digitale middelen door de overheid:** zijn overheidsdiensten digitaal beschikbaar en maakt de overheid gebruik van de beschikbare data en digitale middelen om beleid te verbeteren?
- **De gebruikersgerichtheid van digitale overheidsdiensten:** zijn de diensten ontworpen samen met gebruikers, transparant, voor iedereen toegankelijk en gebruikersvriendelijk?

Blijkens de Werkagenda is het voornemen van de regering om het aanbod in Caribisch Nederland zo veel als mogelijk vergelijkbaar te laten zijn aan dat in Europees Nederland. Daarbij moet niet alleen rekening worden gehouden met de bestaande wet- en regelgeving, maar ook met de mogelijkheden en beperkingen binnen de desbetreffende overheidsorganisatie. Lerend van de lange geschiedenis bij de ontwikkeling van de digitale dienstverlening in Europees Nederland, en mede onder verwijzing naar de door het Rathenau-Instituut onderscheiden voorwaarden, worden dan vragen opportuun als:

⁵ EGEM is een afkorting voor Electronische Gemeente. Deze afkorting werd gebruikt voor een gezamenlijk programma van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG om de digitalisering bij gemeenten te stimuleren.

⁶ Dit programma van het Ministerie van BZK en de VNG richtte zich op het stimuleren van de digitale dienstverlening door overheden.

⁷ Zie: <https://www.rathenau.nl/nl/wetenschap-cijfers/de-digitale-overheid-kaart>: Overigens beschikt het Rathenau-Instituut niet over informatie waarmee kan worden bepaald in welke mate in Caribisch Nederland aan deze voorwaarden wordt voldaan.

- Is de overheidsorganisatie zelf voldoende ingericht op de toepassing van digitale middelen?
- Beschikt de overheid over de benodigde hard- en software om diensten adequaat te digitaliseren?
- Zijn de benodigde kennis en competenties binnen de organisatie in voldoende mate beschikbaar?
- Voldoet de maatschappelijke infrastructuur om diensten digitaal toegankelijk te laten zijn?
- Hebben de mensen voldoende toegang tot digitale middelen en kanalen en zijn deze voldoende betrouwbaar en beveiligd om digitale communicatie verantwoord te laten plaatsvinden?

Mogelijkheden en beperkingen zitten daarmee niet alleen in beschikbare middelen (zowel geld als infrastructuur), regelgeving en werkprocessen, maar ook in de organisatiecultuur. Maar als de aandacht zich alleen zou richten op de overheid, ontstaat een aanbodgerichte werkwijze. Zoals aangegeven dient er eveneens aandacht te zijn voor de vraagkant; de behoeften, mogelijkheden en beperkingen in de samenleving.

Refererend aan deze lessen en inzichten is kennisgenomen van relevante informatie over de situatie op de BES-eilanden. Deze informatie is verkregen uit verschillende documenten en uit gesprekken met personen die vanwege hun functie of ervaring inzicht hebben in de situatie op deze eilanden. In de gesprekken is aandacht besteed aan de mogelijkheden van de betrokken overheden zelf. Hiervan wordt in paragraaf 3.2 verslag gedaan. In paragraaf 3.3 wordt gerapporteerd over de inzichten die zijn opgedaan met betrekking tot de mogelijkheden en beperkingen van de relevante wet- en regelgeving. In de paragrafen 3.4 en 3.5 wordt de aandacht verlegd naar de samenleving op de eilanden zelf. Paragraaf 3.4 geeft een beeld van de ontwikkelingen met betrekking tot de bancaire sector en in het onderwijs. In paragraaf 3.5 wordt kort ingegaan op de acceptatie van digitalisering onder de bevolking van de BES-eilanden. Paragraaf 3.6 bevat tenslotte nog andere voor dit onderzoek relevante opgedane opbrengsten.

3.2 De overheid en de infrastructuur

• *Uitgangssituatie van de overheden*

In vrijwel alle gevoerde gesprekken zijn de huidige inrichting en functioneren van de dienstverlening door de overheid op de BES-eilanden getypeerd als die in Europees Nederland van tenminste een decennium terug. In veel gevallen werd zelfs een vergelijking gemaakt met de situatie in Europees Nederland aan het einde van de 20^{ste} eeuw, toen eerste initiatieven werden genomen voor digitalisering.⁸ Tegelijkertijd is in alle gesprekken opgemerkt dat de vergelijking mank gaat. Immers, in de hele wereld is er nu meer dan 30 jaar intensieve ervaring opgedaan met de digitalisering van overheidsactiviteiten. Er zijn algemeen aanvaarde min of meer veilige oplossingen, zoals 'werken in de cloud'. Er zijn allerlei goed werkende applicaties. Computers en computersystemen zijn vele malen krachtiger dan 30 jaar terug. Van deze vooruitgang, opgedane inzichten en ervaring zouden de BES-eilanden goed gebruik kunnen maken. Toch zijn er wat dit betreft ook de nodige beperkingen. De basis van een betrouwbare digitale overheidsdienstverlening is veelal gelegen in betrouwbare registraties en een systeem om informatie aan die registraties te ontleen en waar mogelijk te delen. Voor Europees Nederland is vele jaren daarin geïnvesteerd, met (onder meer) als resultaat de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA) en de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). Onderdelen daarvan zijn een betrouwbare bevolkingsadministratie, maar ook een registratie van adressen (BAG), onroerende goederen (Kadaster) en commerciële activiteiten (Handelsregister).

⁸ Eén van de eerste digitaliseringsprogramma's in Europees Nederland was 'OL2000, gestart medio jaren negentig van de vorige eeuw. De afkorting OL staat voor 'Overheidsloket'. De ambitie van dit programma was om de overheidsdienstverlening voor te bereiden op de digitale mogelijkheden van de 21^{ste} eeuw.

Op de BES-eilanden is vooralsnog geen sprake van betrouwbare basisregistraties, zelfs niet op papier. Wel is hier al langere tijd aandacht voor, en vinden er verkenningen plaats om te gaan werken met een BSN en DigiD, een adressenregistratie, een registratie van onroerende goederen en een Handelsregister. In een brief aan de Tweede Kamer van 7 juli 2023 (kenmerk 2023 -0000407712) spreekt de Staatssecretaris de ambitie uit dat de inwoners van Caribisch Nederland in 2025 het BSN krijgen en DigiD kunnen gebruiken. In een meer recent (9 april 2024) verschenen 'Verzamelbrief Digitalisering maart 2024' (kenmerk 2024-0000184962) noemt de Staatssecretaris dat ze recent laat onderzoeken hoe er op korte termijn een Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) in Caribisch Nederland kan worden gerealiseerd. Ook wordt in deze brief het voornemen gemeld dat de digitale overheid voor Caribisch Nederland geleidelijk wordt geïntegreerd in de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA) en in de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI).

Momenteel is het op deze eilanden al mogelijk om (digitaal) gebruik te maken van een aantal overheidsdiensten via de applicatie 'MijnCN'⁹. Betrokkenen bij deze verkenningen verwachten dat er binnen een enige tijd sprake kan zijn van een betrouwbare bevolkingsadministratie, met daaraan gekoppeld een BSN.¹⁰

Met de Belastingdienst en de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het mogelijk om via 'MijnCN' digitaal contact te hebben en diensten digitaal af te nemen (zoals de belastingaangifte). Andere in Europees Nederland gebruikelijke digitale diensten zijn nog weinig beschikbaar. Sinds enige tijd bestaat de mogelijkheid om digitaal afspraken te maken met de lokale overheid op de eilanden. Dit systeem wordt echter dusdanig weinig betrouwbaar geacht dat zelfs betrokkenen bij overheden zelf er de voorkeur aan geven om zich zonder voorgaande digitale afspraak fysiek te melden bij de overheid in kwestie.

Voor een beperkt aantal diensten is het mogelijk om digitaal een formulier te downloaden op de website. Dit formulier kan echter zelden digitaal worden ingevuld en teruggestuurd. Na downloaden worden de formulieren geprint, handmatig ingevuld en fysiek ingeleverd.

Als overigens in de context van de BES-eilanden gesproken wordt over 'de overheid' kan dat betrekking hebben op zowel de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), als op de openbare lichamen; de besturen van de eilanden. De Rijksdienst Caribisch Nederland positioneert zich als de schakel tussen de ministeries die aanwezig zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Weliswaar is ieder ministerie zelf inhoudelijk verantwoordelijk voor het invoeren en het uitvoeren van beleid van het betreffende ministerie, voor de uitvoering en ondersteuning kunnen deze ministeries een beroep doen op de Rijksdienst Caribisch Nederland. Daarmee is de RCN een verlengstuk van de Rijksoverheid. De openbare lichamen geven invulling aan de verantwoordelijkheden van de eilandbesturen.

Als vertegenwoordiger van de Rijksoverheid spreekt het voor zich dat de RCN zich volledig opstelt achter de ambities zoals die in de *Werkagenda Waardengedreven Digitalisering* zijn opgenomen. Medewerkers van de openbare lichamen delen vaak ook deze ambities, maar zijn over het algemeen terughoudender en kritischer als het gaat om de haalbaarheid daarvan.

- *ICT-infrastructuur van de overheid*

Voor de ICT van de overheden op de BES-eilanden geldt dat veel van de ICT-infrastructuur ondertussen verouderd is, en dat er (te) weinig middelen beschikbaar zijn voor investeringen in vernieuwing. Hiervoor is de beschikbare infrastructuur vaak onvoldoende in staat om gebruik te

⁹ Zie: <https://www.mijnkn.nl/>. De Belastingdienst en de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de eilanden bieden via dit kanaal diensten aan.

¹⁰ Naar zeggen van betrokkenen zou het binnen een jaar of drie het mogelijk moeten zijn om voor iedereen die dat wil MijnCN beschikbaar te hebben. Daarin zouden basisgegevens met betrekking tot de persoon in kwestie beheerd kunnen worden. Een betrouwbare bevolkingsregistratie zou binnen vijf à tien jaar mogelijk kunnen zijn.

maken van de nieuwste systemen en applicaties. Bovendien ontbreekt het aan voldoende gekwalificeerd personeel om deze systemen optimaal te benutten. Overigens zijn er wat dit betreft verschillen tussen de eilanden. Op Saba is de bevolking dusdanig klein dat het onwaarschijnlijk is dat er voor alle functies specialisten beschikbaar zijn. Sint Eustatius kent weliswaar meer inwoners dan Saba, maar ook daar speelt dit probleem. Op Bonaire is hier veel minder sprake van. Sommige respondenten signaleren dat er met grote regelmaat deskundig personeel vanuit Nederland wordt ingezet. Echter, dit gebeurt meestal op basis van tijdelijke overeenkomsten, zodat deze medewerkers na enige tijd weer vertrekken en niet altijd hun opgedane kennis en ervaring goed kunnen overdragen.

- *De ICT-infrastructuur op de eilanden*

De digitale infrastructuur op de BES-eilanden is beperkter dan in Europees Nederland. Wel is die beter dan die in Europees Nederland aan het einde van de 20^{ste} eeuw. Bekabeld internet en draadloos internet zijn in principe op alle drie de eilanden overal beschikbaar.¹¹ Tegelijkertijd zijn bekabelde verbindingen (koper, glasvezel) vanwege de ondergrond relatief lastig en daarmee duur om aan te leggen. Het klimaat draagt eraan bij bekabelde verbindingen ook onderhoudsgevoelig zijn. Draadloze verbindingen zijn als gezegd overal op de eilanden beschikbaar, al kunnen specifieke omstandigheden de kwaliteit beperken. Mede vanwege de aanwezigheid van slechts een beperkt aantal aanbieders op de kleinere eilanden, is toegang tot het internet relatief duur. Dat zorgt ervoor dat het internet niet voor alle inwoners betaalbaar is. Sommige respondenten noemen dat er al veel winst te behalen zou zijn als op verschillende plekken op zowel Saba als Sint Eustatius een gratis openbaar WiFi-punt beschikbaar zou worden gesteld.

Al met al is de stand van zaken met betrekking tot de beschikbaarheid van internet (draadloos of bekabeld) overal voldoende. Dat er in het dagelijks gebruik van internetdiensten geregeld beperkingen worden ervaren, heeft veeleer te maken met het feit dat aanbieders van diensten (zoals streamingdiensten) niet opereren vanaf de eilanden zelf, zodat er op piekmomenten vertraging wordt ervaren.

Niet alle inwoners van de eilanden beschikken over devices. Smartphones en tablets zijn gebruikelijker dan laptops of PC's.

In het verlengde van het beperkte opleidingsniveau van inwoners (en daarmee ook een relatief hoog analfabetisme) is er aangegeven dat verschillende talen gangbaar zijn op de eilanden. Naast Nederlands en Engels is dat ook Spaans en Papiamentu. Bij het aanbieden van overheidsdiensten moet daar eveneens rekening mee worden gehouden.

- *Verschillen tussen de eilanden*

Deze algemene observaties kennen natuurlijk voor elk eiland afzonderlijk wel enkele nuanceringen. Op veel aspecten onderscheidt Bonaire zich van de andere twee eilanden. Bonaire kent wezenlijk meer inwoners. Het verschaft aan menige overheidsdienst de thuisbasis voor het hele Caribisch gebied. Bonaire kent, ook in verhouding tot het aantal inwoners, meer toeristen dan Saba en Sint Eustatius. De slagkracht als het gaat om digitale vernieuwingen en innovaties is op dit eiland groter dan op de overige twee eilanden. Dat betreft zowel mensen als middelen. Zo vinden verkenningen van of experimenten met betere registraties meestal in eerste instantie op Bonaire plaats. Tegelijkertijd zijn er binnen de bevolking van Bonaire grote verschillen als het gaat om de digivaardigheid. Dergelijke verschillen zijn binnen de betrekkelijk kleine bevolking van Saba beperkter. Mede vanwege de geringe omvang is het op dit eiland meer gebruikelijk om allerlei zaken via

¹¹ Zie voor een uitgebreid en gedetailleerd overzicht: Economisch Bureau Amsterdam, Digitale Infrastructuur Caribisch Nederland, eindrapport, 2023.

persoonlijk contact te laten verlopen. Dat geldt ook het financieel verkeer.

Voor Sint Eustatius is aangegeven dat dat het lastiger is dan op Saba en Bonaire om voldoende gekwalificeerde personen te vinden die (permanent of voor langere tijd) op dit eiland willen werken.

Als de vergelijking tussen de eilanden wordt gemaakt aan de hand van de digitaliseringsgraad binnen de onderwijssector, dan komt eenzelfde beeld naar voren. Het huidige niveau van digitalisering op Bonaire is zichtbaar anders dan op Sint Eustatius en Saba. Als het gaat om de ambities van het onderwijs op alle drie de eilanden, dan zijn er wel overeenkomsten.¹²

- *Het algemene beeld*

Op basis van de jarenlange ervaringen in Europees Nederland zijn in 3.1 enkele relevante aandachtspunten bij digitalisering van de overheid geformuleerd. Ter afronding van paragraaf 3.2 kunnen deze nu ook voor Caribisch Nederland nagelopen worden.

- *Beschikt de overheid zelf over de benodigde hard- en software om diensten adequaat te digitaliseren?*

Hard- en software is wereldwijd in ruime mate beschikbaar en daarmee ook voor de overheden op de BES-eilanden. Hierboven is wel genoemd dat zowel veel van de huidige hardware als software die in gebruik is bij de overheden op deze eilanden verouderd is, en dat de middelen ontbreken om die te vervangen.

- *Is de overheidsorganisatie daar zelf wel voldoende op ingericht?*

Hier kunnen zeker, mede in combinatie met het volgende aandachtspunt, vraagtekens bij worden gesteld. In het algemeen is de cultuur op deze eilanden sterk gericht op persoonlijk contact. Dat geldt daarmee ook voor veel medewerkers van de overheden zelf. Bij gebrek aan essentiële bouwstenen, zoals basisregistraties, of een generieke digitale infrastructuur en architectuur, is het lastig om digitaal in ketens samen te werken.

- *Zijn de benodigde kennis en competenties binnen de organisatie in voldoende mate beschikbaar?*

Ook dit is twijfelachtig. Vaak is genoemd dat voor specifieke, specialistische functies veel wordt gewerkt met tijdelijke medewerkers uit Europees Nederland, waardoor er niet structureel ter plaatse wordt geïnvesteerd in kennis en competenties. Verschillende respondenten noemen dat in het algemeen het opleidingsniveau van de inwoners ter plaatse tekortschiet om structureel vanuit de lokale bevolking medewerkers met de gewenste expertise aan te stellen.

Deze aandachtspunten worden overigens breed herkend en erkend. Er zijn ook verschillende initiatieven om hieraan tegemoet te komen. In de 'Verzamelbrief Digitalisering maart 2024' van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer (kenmerk 2024-0000184962) worden enkele van deze initiatieven concreet genoemd. Het betreft onder meer de aanstelling van een Chief Information Officer (CIO) op Saba, het verkennen van de mogelijkheden voor een toegankelijker en betaalbaarder internet en voorbereidingen voor een Basisregistratie Adressen en Gebouwen en een systeem van postcodes. Daarmee wordt invulling gegeven aan enkele essentiële bouwstenen en randvoorwaarden voor een betere digitale infrastructuur voor de BES-eilanden.

In paragraaf 3.1 zijn nog twee aandachtspunten geformuleerd. Die komen in de volgende paragrafen aan de orde.

¹² Overigens gaan die ambities gepaard met enkele digitale risico's, zoals wordt toegelicht in Bijlage D bij dit rapport.

3.3 Beleid en wetgeving

Beleid op digitalisering

Beleid op digitalisering in Caribisch Nederland staat nog in de kinderschoenen. In vergelijking met het beleid dat overheidsorganisaties uit Europees Nederlands voeren op digitale dienstverlening, is het beleid dat hierop gevoerd wordt in Caribisch Nederland minimaal. Bonaire heeft wat dit betreft de meeste vorderingen gemaakt. Dit is ook verklaarbaar als we kijken naar de schaalverschillen tussen Bonaire en de andere twee eilanden. Bonaire heeft een groter Openbaar Lichaam en hierdoor een sterkere uitvoeringskracht.

Van legislatieve terughoudendheid naar ‘comply or explain’

Verschillende respondenten stellen dat langere tijd de wetgeving voor Caribisch Nederland is verwaarloosd. Voorheen was de Nederlandse overheid erg terughoudend in het gelijktrekken van wetgeving tussen Europees en Caribisch Nederland. Na de transitie van de Nederlandse Antillen in 2010 is ervoor gekozen om Nederlands-Antilliaanse wetgeving vaak slechts ‘technisch’ om te zetten in Nederlandse wetgeving. Legislatieve terughoudendheid was de norm, hierop werd besloten vanwege het absorptievermogen en insulaire karakter van de BES-eilanden. Het werd destijds onwenselijk geacht om direct over te gaan tot een grote inhoudelijke wijzigingsslag op het gebied van wet- en regelgeving.

Het huidige demissionair kabinet wil de wet- en regelgeving tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland gefaseerd gelijktrekken. Daarom wordt sinds pakweg drie jaar uitgegaan van het principe ‘comply or explain’. Dit houdt in dat het uitgangspunt is dat nieuwe Europees-Nederlandse beleidsdoelen of beleidsintensiveringen, waaronder ook bijbehorende nieuwe wet- en regelgeving, ook toepasselijk dienen te zijn op Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Het is hierin van groot belang dat er rekening gehouden wordt met veronderstelde cultuurverschillen. Bij de toepassing van het principe van ‘comply or explain’ wordt uitgegaan van het bereiken van een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen Caribisch Nederland. Hiermee worden onder andere de randvoorwaarden geschapen voor betere digitale dienstverlening in Caribisch Nederland. Het ‘comply or explain’ principe heeft gezorgd voor een stap voorwaarts als het gaat om wet- en regelgeving op Caribisch Nederland. Hierin zijn de zogeheten quick wins dat de wetgeving en de naleving hiervan beter en sneller recht zijn te trekken tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland en het voorzieningenniveau hierdoor toeneemt. Dit gebeurt inmiddels onder andere al met de wetgeving inzake BSN-nummers, die op afzienbare termijn beschikbaar zullen komen voor inwoners van Caribisch Nederland.

Als het gaat om digitale veiligheid en digitale weerbaarheid vertoont de wet- en regelgeving op de BES-eilanden achterstanden ten opzichte van Europees Nederland. Bovendien is voor inwoners op Bonaire, Sint Eustatius en Saba het vaak niet duidelijk welke wetgeving geldt op de eilanden. In opvolging van een motie van (voormalig) kamerlid Jorien Wuite (D66) heeft de regering onlangs een totaaloverzicht opgesteld van alle wetgeving die nu geldt in Caribisch Nederland. Halfjaarlijks volgt steeds een periodiek wetgevingsoverzicht, om daarmee de inwoners van Caribisch Nederland te informeren welke wet- en regelgeving op de korte- en middellange termijn tot stand wordt gebracht.¹³

Verschillende van onze respondenten zijn overwegend positief over de toepassing van het ‘comply or explain’ principe. Dat de oude Antilliaanse wetgeving en nieuwe Europees-Nederlandse wetgeving door elkaar heen lopen, wordt door hen als problematisch ervaren. Genoemd is dat er veel inzet van

¹³ Zie: <https://www.rijksdienstcn.com/actueel/nieuws/2024/april/26/bijna-300-wetten-geldig-in-caribisch-nederland>

wetgevingsjuristen nodig zou zijn om de verouderde wetgeving om te zetten in nieuwe Europees-Nederlandse wetgeving. In dit verband is er onder meer op gewezen dat het Openbaar Lichaam Saba niet eens beschikt over een wetgevingsjurist. Vanuit het Openbaar Lichaam Saba komt dan ook het geluid dat ze niet goed weten wat er op hun afkomt qua wetgeving. Dit is een mogelijk risico voor ontwikkelingen die nu in gang worden gezet, aangezien de initiatieven kunnen aanlopen tegen de beperkingen in staande wet- en regelgeving. Van legislatieve terughoudendheid naar 'comply or explain' is een transitie die de nodige tijd zal vragen.

Wel ervaren de respondenten de transitie van legislatieve terughoudendheid naar 'comply or explain' als een goede ontwikkeling, ondanks dat er sprake is van een grote achterstand. De implementatie van Europees-Nederlandse wetgeving en de praktijk van gedeelde wetgeving maakt dat er flinke slagen te maken zijn. Ook zijn er aarzelingen of de implementatie van Nederlands-Europese wetgeving in de context van de BES-eilanden in de praktijk altijd haalbaar of mogelijk is. In de gevoerde gesprekken wordt dan ook wel gesteld dat er in de praktijk vooralsnog weinig resultaat wordt geboekt met het 'comply or explain' principe. Het principe wordt ook wel als zodanig ter discussie gesteld, met name door de eilandsraden. Zo wil de eilandsraad van Bonaire afstand nemen van het principe 'comply or explain'. Door deze raad wordt ervoor gepleit om louter kaderwetgeving in te voeren die door Bonaire zelf wordt ingevuld. Enkel wanneer beargumenteerd kan worden dat de nationale wet- en regelgeving in het belang van de eilanden is, wil de raad deze overnemen. Dit is onderdeel van het verlangen naar meer zeggenschap door de eilandsraden bij 'landsaangelegenheden' als volksgezondheid, onderwijs, sociale zekerheid, buitenlandse betrekkingen en sport. Deze en vergelijkbare verlangens zijn in een werkconferentie in het voorjaar van 2024 aan de orde geweest. Aan deze conferentie namen vertegenwoordigers van de eilandsraden en bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het ministerie van BZK deel. Deze werkconferentie heeft geleid tot verschillende afspraken en toezeggingen.¹⁴

Voor gerichte en effectieve dienstverlening is het vaak van belang dat informatie tussen overheidsorganisaties gedeeld kan worden. Verschillende respondenten verwachten dat wetgeving de mogelijkheden daartoe zal beperken. Conventie 108¹⁵, die betrekking heeft op het gelijk trekken van de bescherming van persoonsgegevens, is hier een voorbeeld van. Dit verdrag geldt namelijk ook voor het Caribische deel van Nederland. Het verdrag en het wijzigingsprotocol zullen pas worden geratificeerd in Caribisch Nederland als de benodigde uitvoeringswetgeving gereed is. De reden hiervoor is dat Europees Nederland het protocol binnen drie jaar na ondertekening moest ratificeren. Dit werd niet haalbaar geacht voor Caribisch Nederland omdat hiervoor een wijziging van de Wet persoonsgegevens BES nodig was en uitbreiding van de taken van de Commissie van toezicht bescherming persoonsgegevens-BES¹⁶. Er wordt nu gekeken welke uitvoeringswetgeving nodig is. De ambitie blijft om ook op in Caribisch Nederland op een zorgvuldige manier toe te werken naar het niveau van gegevensbescherming zoals beschreven in Conventie 108. Dat past ook binnen het principe van 'comply or explain'.

¹⁴ Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024D12409&did=2024D12409

¹⁵ Het Verdrag, Conventie 108 van de Raad van Europa, is tot stand gekomen in reactie op de ontwikkelingen in de informatietechnologie destijds, zoals het gebruik van computers voor administratieve doeleinden, en vormt een uitwerking van het door artikel 8 EVRM beschermde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.

¹⁶ Rijkswet houdende Goedkeuring van het op 28 januari 1981 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7). - Raad van State.

3.4 De rol van onderwijsinstellingen en banken

In Nederland spelen onderwijsinstellingen en banken een belangrijke rol in het stimuleren van het digitaal uitwisselen van informatie en aangaan van digitale transacties. In het Europees Nederland is het gebruik als een systeem als Magister, een digitaal leerlingvolgsysteem, wijdverspreid. Daarmee kunnen in veel gevallen ook de ouders direct de prestaties van hun kinderen monitoren. Voorts is het - zeker sinds de Coronapandemie - heel gebruikelijk geworden om digitaal lessen, opleidingen en trainingen te kunnen volgen. Alle communicatie tussen studenten en hun opleidingsinstelling verloopt digitaal.

Om in Europees Nederland te kunnen participeren in onderwijs of om deel te kunnen nemen aan het financieel verkeer is een zekere mate van beheersing van digitale middelen en applicaties daarmee onontbeerlijk. Daarmee is het voor vrijwel elke inwoner van Nederland noodzakelijk om te kunnen beschikken over een 'device', toegang te hebben tot internet en om enkele digitale basishandelingen, zoals identificatie, te kunnen uitvoeren.

Op de BES-eilanden is enigszins sprake van een vergelijkbare situatie. Alle eilanden kennen naast basisscholen ook instellingen voor voortgezet onderwijs. Echter, op Saba en Sint Eustatius is het aanbod voor voortgezet onderwijs beperkt. Inwoners met opleidingsambities zullen er al gauw voor (moeten) kiezen om elders hoger onderwijs te volgen. Onderwijsinstellingen die actief zijn op de eilanden, waaronder op Bonaire een dependance van een Amerikaanse universiteit, maken zeker gebruik van digitale middelen, soms op vergelijkbare wijzen als in Europees Nederland. Dit impliceert dat iedereen die (voortgezet) onderwijs volgt op de BES-eilanden ook in aanraking komt met de inzet van digitale middelen. Sterker nog, de Scholengemeenschap Bonaire, de voortgezet onderwijs en MBO instelling van Bonaire, is in verhouding ver als het gaat om digitalisering. In 2020 heeft iedere leerling een eigen device gekregen, daarnaast hangen er de modernste digiborden en is er een volledig online rooster systeem en online leerlingvolgsysteem.

De digitalisering van de onderwijssector op de eilanden kan gezien worden als een goed voorbeeld waarin de sector graag de kansen benut van digitale dienstverlening. Echter, in de dagelijkse praktijk loopt deze sector op tegen de beperkingen als gevolg van het nog beschikken van een voldoende digitale infrastructuur, zoals goede en betaalbare internetvoorzieningen, een door de overheid uitgegeven digitale identiteit (DigiD) en beperkte digitale vaardigheden van de docenten. Tevens zijn sociaal culturele kenmerken van de BES-eilanden niet bevorderlijk. Uit onze bureaustudie en gesprek met de Scholengemeenschap Bonaire maken wij op dat de onderwijssector eigenlijk de mogelijkheden van digitale dienstverlening heeft omarmd, het integraal onderdeel heeft gemaakt van haar beleid, waar mogelijk digitale dienstverlening toepast, maar simpelweg tegen de hiervoor genoemde obstakels aanloopt om haar digitale dienstverlening verder te brengen. In onze analyse zien wij dat de onderwijssector volop diensten aanbiedt op het gebied van informatie en communicatie maar dat transactiediensten (zoals e-learning) nog niet van de grond komt vanwege het gebrek aan afdoende infrastructuur.

Digitaal bankieren is in Europees Nederland zo gebruikelijk geworden dat veel mensen nauwelijks nog gebruik maken van contant geld. Wat de banken en het financieel verkeer op de BES-eilanden betreft is een gemengd beeld verkregen. Op het kleine eiland Saba is het ongebruikelijk om digitaal betalingen te doen. Sint Eustatius kent naar zeggen van de respondenten al iets meer digitale betalingen en op Bonaire is dat nog gebruikelijker. Maar voor alle eilanden geldt dat 'cash' gebruikelijk is en dat het lang niet vanzelfsprekend is dat bij het doen van dagelijkse boodschappen of bij het gebruik van horecavoorzieningen digitaal afgerekend kan worden. Op Saba zijn er geen vestigingen van (Nederlandse) banken meer, en is het meer gebruikelijk om aansluiting te zoeken bij Amerikaanse

banken. Van intensief digitaal betalingsverkeer is al met al op geen van de eilanden sprake, al is dat op Bonaire makkelijker dan op de andere twee eilanden.

Een belangrijke aanvulling op deze constatering is dat de belastingdienst op de diverse eilanden wel degelijk het doen van digitale aangifte mogelijk maakt. Daarvan wordt naar zeggen van de respondenten ook door een groot deel van de belastingplichtigen gebruik gemaakt.

Zowel de onderwijsinstellingen als de banken gaan het gebruik van digitale middelen en procedures niet uit de weg. Maar de fysieke kanalen – en het gebruiken van contant geld – zijn nog steeds, ook in deze sectoren, het meest gebruikelijk.

De als ontoereikend ervaren beschikbaarheid van banken is voor de Staatssecretaris aanleiding geweest om dit als aandachtspunt mee te geven aan de in 2022 ingestelde Taskforce Knelpunten Caribisch Nederland.¹⁷ In een brief van 2 februari 2024 aan de Tweede Kamer¹⁸ doet de Staatssecretaris verslag van verschillende resultaten die deze Taskforce ondertussen heeft bereikt. Met betrekking tot de banken wordt in de brief verwezen naar een door het Ministerie van Financiën gestarte verkenning van mogelijkheden tot verbetering: “Hierbij wordt, onder meer, agent banking (het aanbieden van bancaire diensten door een niet-financiële instelling in naam van een bank) en het starten van een franchise door een Europees Nederlandse bank onderzocht. Daarnaast werkt het Ministerie van Financiën verder aan de in mijn vorige brief genoemde dienstverleningsovereenkomst. Deze dienstverleningsovereenkomst zou het mogelijk maken om, tegen een bescheiden vergoeding, een bank bancaire diensten aan te laten aanbieden op Saba. De uitkomsten van bovengenoemde inventarisatie worden in het eerste kwartaal van 2024 verwacht en zullen in een volgende brief met uw Kamer worden gedeeld.”

3.5 Acceptatie van digitalisering onder de bevolking

Voor deze verkenning is geen (representatief) onderzoek gedaan naar de opvattingen van de bevolking over digitalisering, en dan in het bijzonder over de overheidsdienstverlening. De inzichten die daarover zijn verkregen zijn ontleend aan observaties van de verschillende respondenten. In de gevoerde gesprekken is door vrijwel iedereen gewezen op armoede en het relatief lage opleidingsniveau binnen de bevolking.¹⁹ Analfabetisme komt voor. Een extra complicatie is dat er verschillende voertalen gangbaar zijn; naast Nederlands is dat ook Engels, Spaans en Papiamentu. Mede vanwege het ontbreken van een betrouwbare bevolkingsregistratie zijn er op de verschillende eilanden ook grote groepen niet geregistreerde bewoners, waarvan sommigen afkomstig zijn uit Zuid-Amerikaanse landen. Er is sprake van armoede, waardoor veel inwoners zich de devices of de toegang tot het internet niet kunnen veroorloven. Tegelijkertijd wordt erop gewezen, hetgeen ook bevestigd wordt in bijvoorbeeld het onderzoek van het SCP uit 2015, dat veel mensen tenminste beschikken over een smartphone.

De beelden over de bereidheid van de inwoners om gebruik te maken van digitale (overheids-) diensten lopen uiteen. In het verlengde van het benoemen van analfabetisme en armoede, benadrukken sommigen dat grote groepen zelfs niet de keuze hebben om gebruik te maken van digitale diensten. Voorts is genoemd dat persoonlijk contact de norm is, en digitaal contact de uitzondering.

¹⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/09/15/taskforce-voor-aanpak-knelpunten-kopie>. Het idee van de taskforce is ontstaan door de behoefte om langlopende, complexe vraagstukken aan te pakken die lokale economische ontwikkeling in de weg staan, door middel van het formuleren en opzetten van een aanpak per onderwerp met de betrokken stakeholders en de eilandbesturen.

¹⁸ Het kenmerk van deze brief is 2024-0000026521

¹⁹ Zie voor een uitgebreide beschrijving en analyse van de sociale situatie van de bevolking het rapport van de commissie sociaal minimum Caribisch Nederland, getiteld: “Een waardig bestaan Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid”, uit het najaar van 2023.

Toch is er informatie die de nadruk op persoonlijk contact en een marginaal gebruik van digitale middelen weerspreken. Zo noemt de belastingdienst dat meer dan driekwart van de aangiften digitaal wordt gedaan en hebben onderwijsinstellingen websites waarmee informatie wordt aangeboden en gedeeld. Ook sommige meer formele vormen van informatieoverdracht (zoals verzuimmeldingen) zijn al digitaal mogelijk. Verder maken al veel inwoners (c.q. ondernemers) gebruik van 'MijnCN'. Vertegenwoordigers van de Kamer van Koophandel op de eilanden benadrukken dat ondernemers zeker open staan voor een breder gebruik van digitale middelen, zowel in het zakelijk verkeer als in de communicatie en interactie met de overheid. Dat laatste betreft onder meer het aanvragen van vergunningen.

De bereidheid om gebruik te maken van digitale middelen zou al met al hoger kunnen zijn dan wel wordt verondersteld. Die bereidheid, zo leert het voorbeeld van de belastingdienst, wordt mede beïnvloed door de beschikbaarheid van (betrouwbare) digitale diensten.

Een bijzonder aandachtspunt is dat de openbare lichamen van de eilanden relatief veel gebruik maken van Facebook om informatie te delen met de inwoners. De reden daarvoor is dat binnen de context van een beperkte toegang tot internet toch veel inwoners (via hun smartphones) gebruik maken van social media.²⁰ In Europees Nederland staat het gebruik van Facebook door de overheid onder druk. Verschillende overheden in Europees Nederland hebben al aangegeven hiermee te zullen stoppen, of hebben dat al gedaan. Het zal duidelijk zijn dat de afweging om al dan niet door te gaan met het benutten van Facebook om informatie te delen met de inwoners in Caribisch Nederland weliswaar anders ligt, maar dat in die afweging ook dataveiligheid voor het gehele koninkrijk meegenomen moet worden.

Met gebruikmaking van de opgedane inzichten waarover in verschillende paragrafen in dit hoofdstuk verslag is gedaan, kunnen ook de twee laatste aandachtspunten zoals die genoemd zijn in paragraaf 3.1 worden geadresseerd. Dit geeft het volgende beeld:

- *Voldoet de maatschappelijke infrastructuur om diensten digitaal toegankelijk te laten zijn?*
In het verlengde van de constatering dat middelen en mogelijkheden van de overheden op de BES-eilanden soms nog tekortschieten, spreekt het voor zich dat de infrastructuur om diensten digitaal toegankelijk te laten zijn, op de eilanden niet optimaal is. Dat betreft niet alleen de infrastructuur van de aanbiedende partij, de overheid, maar ook de mogelijkheden binnen de lokale gemeenschappen.
- *Hebben de mensen voldoende toegang tot digitale middelen en kanalen en zijn deze voldoende betrouwbaar en beveiligd om digitale communicatie verantwoord te laten plaatsvinden?*
Er zijn voor de bevolking beperkingen wat de toegang tot internet en digitale diensten betreft. Die beperkingen liggen vooral in de mogelijkheden om de juiste devices aan te schaffen en de kosten voor toegang tot internet. Die beperkingen zijn echter relatief, verschillende onderzoeken laten zien dat een groot deel van de bevolking wel degelijk toegang heeft tot het internet. Zo is benutten van Facebook om tenminste informatie te delen momenteel vrij gebruikelijk. Dit zou vanwege beperkende regelgeving lastiger kunnen worden.

²⁰ Uit bijlage D is af te leiden dat het merendeel van de scholen op Sint-Eustatius geen eigen website hebben, maar gebruik maken van Facebook.

4. Consequenties voor de ambities in de Werkagenda

4.1 Beantwoording onderzoeksvragen

De in het vorige hoofdstuk gepresenteerde bevindingen zijn door de onderzoekers van PBLQ in samenhang geanalyseerd. Daarbij is vanzelfsprekend ook gebruik gemaakt van de kennis en ervaringen die binnen het bureau bestaan van vergelijkbare ontwikkelingen en uitdagingen in Europees Nederland.

Deze exercitie resulteert allereerst in de navolgende beantwoording van de onderzoeksvragen.

Deelvraag 1

Wat zijn de verschillen in beleid en wet- en regelgeving tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland als het gaat om de digitale dienstverlening in het (semi)publieke domein?

Antw: Er zijn zeker verschillen in beleid en wet- en regelgeving tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland als het gaat om de digitale dienstverlening. Deze verschillen worden echter niet als belemmerend voor de ontwikkeling van de digitale dienstverlening ervaren.

Verscheidende respondenten hebben genoemd dat er sprake is van (soms verouderde) Antilliaanse regelgeving die kan schuren met meer actuele regelgeving en actuele ambities. Echter, geen van hen is van mening dat deze situatie de ontwikkeling van de digitale dienstverlening belast. Als er al uitdagingen zijn met betrekking tot wet- en regelgeving, dan zijn die vergelijkbaar met Europees Nederland. Die uitdagingen betreffen vooral de kwestie hoe bij verdergaande digitalisering de grondrechten, waaronder privacy, van de inwoners voldoende zijn geborgd, maar ook hoe ondanks deze wetgeving efficiënt digitale gegevensuitwisseling plaats kan vinden tussen overheidsorganisaties onderling.

Deelvraag 2

Wat is bekend over de behoefte van de lokale bevolking ten aanzien van de digitalisering van de dienstverlening van de (semi)overheid, daaronder begrepen de domeinen 1) onderwijs en bibliotheken en 2) banken en betalingsverkeer?

Antw: Over het algemeen geldt dat er weinig tot niets bekend is over de behoefte van de bevolking ten aanzien van de digitalisering van de dienstverlening.

Kennisinstituten die een gedegen inzicht hebben in de opvattingen en wensen van inwoners van Europees Nederland geregeld moeten passen als het gaat om Caribisch Nederland.²¹ Actuele inzichten in de behoeften, wensen en verwachtingen van de inwoners zijn voornamelijk te ontleen aan de ervaringen van mensen die met digitalisering van de overheidsdienstverlening aan de slag zijn geweest op de eilanden. Veel van hen geven aan dat de bevolking weinig behoefte heeft aan de digitalisering van de dienstverlening. Fysiek contact zou de voorkeur hebben, zelfs al je daarvoor met enige regelmaat naar een kantoor van de overheid moet gaan. Toch is dat beeld genuanceerd. Vertegenwoordigers van ondernemers noemen dat deze groep graag een forse vooruitgang wenst. Niet alleen ervaren ondernemers de noodzaak van herhaalde bezoeken aan overheidsinstellingen als weinig efficiënt, zij zijn ook van mening dat meer mogelijkheden voor digitaliseren het ondernemersklimaat, in het bijzonder toerisme, ten goede zou komen. Verder laat het initiatief tot

²¹ Zie hiervoor onder meer bijlage C.

digitalisering van de inning van belastingen zien dat een groot deel van de belastingplichtigen alsnog kiest voor de digitale weg.

Deelvraag 3

Op welke wijze zouden burgers en bedrijven geholpen zijn bij het automatiseren van processen of het digitaliseren van contact met de (semi) overheid binnen deze domeinen?

Antw: Opvattingen over de behoefte onder de bevolking aan verdere automatisering en digitalisering lopen uiteen. Sommigen wijzen op de bescheiden digitale vaardigheden van de bevolking, in combinatie met een relatief laag opleidingsniveau en een beperkte toegang tot digitale middelen en Internet. Anderen geven aan dat veel inwoners waar mogelijk ook gebruik maken van digitale diensten (zoals de belastingaangifte). Ook ondernemers zien zeker voordelen aan verdergaande digitalisering. Er lijkt sprake van ruimte om meer gebruik te maken van digitale middelen.

In aansluiting op het antwoord op de vorige vraag zijn daar over het algemeen geen uitspraken over te doen. Maar tegelijkertijd is aannemelijk dat veel burgers en bedrijven zich zeker geholpen zouden voelen met het verder automatiseren en digitaliseren van contacten met de overheid. Een beter en uitgebreider aanbod zal vervolgens ook weer een positieve bijdrage leveren aan een veelvuldiger benutting daarvan door de inwoners. Het realiseren van een breder en betrouwbaar aanbod door de overheden op de eilanden wordt gehinderd door een gebrek aan deskundige mensen en middelen. In dat licht is met de beperkte middelen al relatief veel tot stand gebracht.

Deelvraag 4

Welke stappen zijn op korte termijn te realiseren (1-2 jaar), gezien de huidige situatie (digitale infrastructuur, inrichting van werkprocessen, digitale vaardigheden, wet- en regelgeving, etc.)?

Antw. Net als jaren terug in Europees Nederland is digitalisering in Caribisch Nederland primair geholpen met 'de basis op orde'. Dat betreft de aanwezigheid van betrouwbare basisregistraties. Dat betreft daarnaast een fysieke ICT-infrastructuur die digitalisering mogelijk maakt, inclusief betrouwbare applicaties en voldoende gekwalificeerd personeel. Op korte termijn gaat het vooral om investeringen om daar de basis voor te leggen.

Het leggen van een betrouwbare basis voor verdergaande digitalisering is essentieel. Die basis bestaat uit betrouwbare registraties en een digitale infrastructuur om daar op gepaste wijze gebruik van te kunnen maken. Dat is zeker één van de lessen die uit de ontwikkelingen in Europees Nederland kunnen worden getrokken. Dat is geen sinecure. Op korte termijn (1 à 2 jaar) zullen er weinig zichtbare resultaten zijn.

Als de ambities in de *Werkagenda Waardengedreven Digitalisering* worden beschouwd als een richtinggevende 'stip op de horizon', dan vraagt de realisatie van die ambities vooral om vasthoudendheid, zowel in aandacht als in investeringen.

Deelvraag 5

Met welke aanpassingen is de bevolking op de langere termijn geholpen (3-5 jaar), en welke stappen zijn nodig om dit te realiseren (digitale infrastructuur, inrichting van werkprocessen, digitale vaardigheden, wet- en regelgeving, etc.)?

Antw. In het verlengde van het antwoord op vraag 4 is de bevolking op langere termijn geholpen met meerjarige investeringen in de digitale infrastructuur van de overheden en het opleiden, werven en in dienst houden van gekwalificeerd personeel.

Het versterken van de digitale dienstverlening op de BES-eilanden is vooral een kwestie van 'lange adem'. Verschillende respondenten wijzen erop dat (zeker in het recente verleden) het gebruikelijk was om te werken met relatief kortlopende, specifieke projecten. Dergelijke projecten leidden wel tot enig resultaat, maar het kwam maar al te vaak voor dat na afronden van het project de resultaten snel verwaterden. Gezien deze gang van zaken is geregeld gepleit voor structurele investeringen in de versterking van de (digitale) dienstverlening.

Deelvraag 6

Welke aanpassingen zijn nodig om de dienstverlening op gelijkwaardig niveau te brengen met de dienstverlening in Europees Nederland en hoe kan digitalisering daaraan bijdragen?

Antw. Geen van de respondenten verwacht dat het op korte termijn mogelijk is om de digitale dienstverlening in Caribisch Nederland op hetzelfde niveau te brengen als de dienstverlening in Europees Nederland. Niet alleen is dat de verwachting, het wordt niet nodig geacht. Het investeren in verdergaande digitalisering, met daarin aandacht voor essentiële bouwstenen zoals betrouwbare registraties en infrastructuur, wordt gezien als een positieve ontwikkeling.

De redenen waarom op korte termijn weinig concrete resultaten beschikbaar zouden zijn, zijn in de antwoorden op de eerdere vragen al verstrekt. Zo ontbreken essentiële bouwstenen, zoals betrouwbare basisregistraties. De digitale systemen van de overheid en de integratie van de systemen en applicaties zijn niet op orde. Aanpassingen, vooral die gericht zijn op structurele verbeteringen, vereisen niet alleen forse investeringen. Het is dan ook van belang dat na de investeringen de opbrengsten in stand blijven en zich verder kunnen blijven ontwikkelen. Dat vereist structurele lange termijn investeringen, zowel in digitale infrastructuur als in de mensen om die te onderhouden en verder te brengen.

Deelvraag 7

Geeft het onderzoek aanleiding tot acties ter verbetering van de (niet-digitale) dienstverlening in algemene zin? Zo ja, welke zijn dit?

Antw. Het antwoord op deze vraag is in de voorgaande al gegeven. In algemene zin is er behoefte bij de betrokken overheden aan lange termijn investeringen in de (digitale) dienstverlening. Bovendien zijn er zeker ook kansen als het gaat om de acceptatie onder de bevolking.

4.2 Conclusies en aanbevelingen

Dit project is gestart als een verkenning van de haalbaarheid en wenselijkheid van de in de Werkagenda opgenomen ambities met betrekking tot digitalisering van de overheidsdiensten in Caribisch Nederland. In de gevoerde gesprekken is herhaaldelijk aan de orde gekomen dat de publicatie van de *Werkagenda Waardengedreven Digitalisering*, met de daarin opgenomen ambities voor de BES-eilanden, voor beweging heeft gezorgd. Weliswaar is in vrijwel alle gesprekken benadrukt dat er nog een wereld van verschil is tussen deze ambities en de concrete mogelijkheden in de praktijk, veel respondenten spraken over een betekenisvolle en richtinggevende ‘stip op de horizon’. De Werkagenda bevordert daarmee de samenhang in de thans al plaatsvindende investeringen in de digitalisering van de overheden en hun diensten. Bovendien heeft de publicatie van de Werkagenda gezorgd voor meer aandacht voor de digitale uitdagingen op deze eilanden. Vermeldenswaard in dit verband is dat ABD-interim, in opdracht van het ministerie van BZK, een advies over de versterking van de digitale infrastructuur op de BES-eilanden in voorbereiding heeft. Ook het CBS heeft geconstateerd dat de behoefte aan informatie over de situatie op de BES-eilanden recent is toegenomen.

In de ‘Verzamelbrief Digitalisering maart 2024’ benadrukt ook de Staatssecretaris dat het realiseren van de ambities in spoor 5 van de *Werkagenda Waardengedreven Digitalisering* een zaak is van de lange adem: “Gezien de ervaringen in Europees Nederland, waar we al jarenlang een pad hebben bewandeld, is het duidelijk dat een snelle inhaalslag niet realistisch is; een stapsgewijze aanpak is nodig.” Daarvoor, zo stelt de Staatssecretaris, zijn grondige aanpassingen nodig van interne werkprocessen, informatiesystemen en hoe de overheid communiceert met burgers en bedrijven. Ook vraagt het om betere juridische waarborgen voor privacy en informatieveiligheid.

Deze inzichten zijn in deze verkenning bevestigd. Realisatie van de ambities met betrekking tot dienstverlening door de overheid in Caribisch Nederland kent geen structurele beperkingen. Maar er moet daarvoor wel veel werk verzet worden.

Het algemene inzicht dat uit deze verkenning volgt is dat deze ambities gezamenlijk een nuttige ‘stip op de horizon’ vormen. Niemand is van mening dat de voorgestelde acties op korte termijn zijn te realiseren. Maar het wordt door menigeen zeer gewaardeerd dat de nationale overheid nu een poging heeft gedaan om de ambities voor de langere termijn vast te leggen.

Daarbij kan het echter niet blijven. Er is behoefte aan een uitvoeringsagenda, waarin activiteiten worden geprioriteerd, in projecten worden vertaald, waarbij de benodigde investeringen en de planning worden gespecificeerd. Eveneens dient er dan sprake te zijn van het aanbrengen van samenhang in de diverse initiatieven. Zoals in de beantwoording van de onderzoeksvragen in 3.1 herhaaldelijk is aangegeven, vereist dit een planning op langere termijn, en een investering die daarmee rekening houdt.

Naast investeringen in de overheden en hun dienstverlening verdient de digitale infrastructuur op de eilanden de aandacht. Internet is voor grote groepen inwoners lastig bereikbaar. Het Ministerie van BZK heeft wat dit betreft een advies in voorbereiding.

Alle geraadpleegde personen hebben genoemd dat het niet alleen ondenkbaar, maar ook onnodig is om te streven naar digitale dienstverlening door de overheden op de BES-eilanden die identiek is aan de dienstverlening in Europees Nederland. Het gaat om de BES-eilanden immers om gemeenschappen die anders zijn dan in Europees Nederland. Dat betreft om te beginnen de schaal van de betrokken gemeenschappen. Binnen die kleine gemeenschappen is tegelijkertijd sprake van grote heterogeniteit, in opleidingsniveau, in digitale vaardigheden en in taal. De aard van de gemeenschappen op de deze eilanden zal er altijd toe leiden dat er sprake moet zijn van maatwerk.

Om die redenen wordt naar mening van vele betrokkenen terecht niet gesproken over 'identieke' maar over 'gelijkwaardige' dienstverlening.

De digitalisering van de onderwijssector op de eilanden kan gezien worden als een goed voorbeeld waarin de sector graag de kansen benut van digitale dienstverlening. Echter, in de dagelijkse praktijk loopt deze sector op tegen de beperkingen als gevolg van het nog beschikken van een voldoende digitale infrastructuur (goede en betaalbare internetvoorzieningen, een door de overheid uitgegeven digitale identiteit (DigiD) en beperkte digitale vaardigheden van de docenten.

De reeds plaatsvindende transitie van legislatieve terughoudendheid naar 'comply or explain' draagt bij aan de randvoorwaarden voor digitale dienstverlening. Het vervangen van verouderde Antilliaanse wetgeving door Nederlandse wetgeving is van belang bij het verder digitaliseren van de overheidsdienstverlening.

Ter afsluiting zijn er de volgende aanbevelingen:

1. Een betere en meer uitgebreide digitale dienstverlening door de overheden op de BES-eilanden vraagt om vasthoudendheid en de bereidheid om meerjarig budget ter beschikking te stellen;
2. Laat de aandacht vooraleerst uitgaan naar 'de basis op orde'. Dat betreft de aanwezigheid van betrouwbare basisregistraties en een fysieke ICT-infrastructuur die digitalisering mogelijk maakt;
3. Wees je ervan bewust dat structurele investeringen in de randvoorwaarden en bouwstenen niet op korte termijn tot aansprekende en zichtbare resultaten zullen leiden;
4. Dring aan op een meerjarenuitvoeringsplan, waarin projecten en activiteiten in samenhang worden uitgewerkt, waarin aangegeven wordt hoe deze in de tijd worden uitgezet en om welke investeringen dit vraagt;
5. Voor een duurzame verbetering is het essentieel dat er sprake is van een organisatie die structureel zich verantwoordelijk voelt voor de digitalisering, beschikt over een overzicht van projecten en innovaties en in staat is om de beschikbare middelen op een efficiënte wijze in te zetten. Let er op dat duidelijk is welke organisatie deze verantwoordelijkheid invult en of deze beschikt over de benodigde mensen en kwaliteiten;
6. Versterk de stimulerende werking van het onderwijs op de bredere digitalisering van Caribisch Nederland, door het doelbewust opleiden en trainen van lokale onderwijzers in het gebruik van en onderwijs met digitale middelen.
7. Investeer in de toegankelijkheid van het internet; overweeg in dit verband om op de eilanden op drukke plekken gratis WiFi-punten aan te bieden.

Bijlage A Geïnterviewde personen

Functie

Directeur Rijksdienst Caribisch Nederland

CIO Rijksdienst Caribisch Nederland (voorheen Belastingdienst CN)

Waarnemend Rijksvertegenwoordiger Rijksdienst Caribisch Nederland

Afdelingshoofd IT Openbaar Lichaam Bonaire

Beleidsadviseur Kamer van Koophandel Bonaire

Business Advisor Kamer van Koophandel Bonaire

Directeur business operations & customer services Openbaar Lichaam Sint Eustatius

Medewerker Projectbureau Digitalisering Openbaar Lichaam Saba

Ondernemer en Secretaris Saba Business Association

Medewerkers CBS – Caribisch Nederland

Medewerkers Rijksinspectie Digitale Infrastructuur Caribisch Nederland

Medewerkers Directoraat-Generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie, Ministerie van BZK

Medewerkers Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties, Ministerie van BZK

Hoofd ICT Scholengemeenschap Bonaire

Leden van het Kernteam Caribisch Nederland van de Algemene Rekenkamer

Bijlage B Bestudeerde documentatie

Titel en auteur

Geactualiseerde Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren, Ministerie van BZK
Meerjareninformatieplan BZK 2024-2026, Ministerie van BZK
Akkoord Bonaire 2022-2023, Openbaar Lichaam Bonaire
Saba Package 2.0 (Bestuursakkoord 2022-2025), Openbaar Lichaam Saba
Afsprakenakkoord Sint Eustatius 2022-2023, Openbaar Lichaam Sint Eustatius
Kamerbrief Hoofdpijnen beleid voor digitalisering, Ministerie van BZK
Kamerbrief Telecomtarieven Caribisch Nederland, Ministerie van EZK
Kamerbrief Waardengedreven Digitaliseren, Ministerie van BZK
Kamerbrief Update voortgang Taskforce Knelpunten CN, Ministerie van BZK
Kamerbrief Onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland, Ministerie van BZK
Digitale infrastructuur Caribisch Nederland, Economisch Bureau Amsterdam (EBA)
Naar een stabiele en duurzame organisatie van Burgerzaken op de BES-eilanden - Haalbaarheidsonderzoek kwaliteitsverbetering burgerzaken, PBLQ
Kostenbeoordeling vast internet Saba en Sint Eustatius, Autoriteit Consument en Markt (ACM)
CBS meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2024-2028, CBS
Wijzigen van het BSN, Berenschot
Vijf jaar Caribisch Nederland – Gevolgen voor de bevolking, SCP
Kopzorgen van Caribische studenten, Nationale Ombudsman
Tussenrapportage Kopzorgen van Caribische studenten, Nationale Ombudsman
Samenvatting PwC Rapport – Onderzoek bancaire dienstverlening BES-eilanden, PwC

Bijlage C Algemene inzichten over de BES-eilanden

Er zijn diverse kennisinstellingen van wie het de opdracht is om informatie te verzamelen, te analyseren en daarover te rapporteren van alle inwoners van (Europees en Caribisch) Nederland. Zo verzamelt het CBS algemene informatie, het Sociaal en Cultureel Planbureau informatie over de sociale situatie van de inwoners – waaronder opvattingen over en ervaringen met de overheid – en verwerft het Planbureau voor de Leefomgeving (onder meer) informatie over de ruimtelijke infrastructuur. Deze kennisinstellingen zijn eveneens benaderd met de vraag of zij over relevante informatie – op hun werkterrein – van de BES-eilanden beschikken.

❖ Informatie van het CBS

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft sinds 2010 een nevenvestiging voor de BES-eilanden, die opereert vanaf Bonaire. Vanuit dit bureau coördineren zo'n vijf medewerkers de dataverzameling op verschillende onderwerpen. De verwerking van de data vindt in Europees Nederland plaats.

Bij gebrek aan (betrouwbare) bevolkingsregisters verzamelt het CBS om te beginnen algemene informatie over de samenstelling van de bevolking op de drie eilanden. Tevens is er elk jaar aandacht voor het opleidingsniveau van de inwoners. Het CBS voert geregeld vier verschillende persoonsenquêtes uit in Caribisch Nederland: het Arbeidskrachtenonderzoek (eens in de twee jaar) voor informatie over arbeidsdeelname en werkloosheid, een Omnibus-enquête (eens in de vier jaar) voor informatie over onder meer leefgewoonten, gezondheid, cultuur en vrije tijd, een budget onderzoek (eens in de 7 jaar) om te komen tot een goede weging van de productgroepen van de inflatiecijfers, en een scholierenonderzoek (eens in de 5 jaar) voor informatie over onder andere toekomstplannen van jongeren, en pesten op school. Naast deze persoonsenquêtes wordt ook jaarlijks een Nationale Rekeningen enquête uitgevoerd onder bedrijven, om te komen tot cijfers over het bruto binnenlands product (bbp).

De medewerkers van het CBS geven aan dat vrijwel alle informatie louter door middel van face-to-face enquêtes kan worden verkregen. De mogelijkheid om digitaal deel te nemen aan onderzoeken wordt wel aangeboden, maar daar wordt weinig gebruik van gemaakt. Gezien de omvang van de bevolking, met name op Sint Eustatius en Saba, zijn er wat dat betreft forse beperkingen. 'Enquête-moeheid' onder de inwoners is een reëel risico. Dat belemmert de mogelijkheden om onderzoeken te doen naar andere thema's.

Op de website van het CBS is een themadeel beschikbaar voor Caribisch Nederland.²² Daar zijn de opbrengsten van uitgevoerde onderzoeken beschikbaar. Naar zeggen van de medewerkers van het CBS is er ook informatie beschikbaar over de toegang tot het internet onder de bevolking, maar op het themagedeelte over Caribisch Nederland op de website van het CBS zijn deze gegevens niet aangetroffen.

Het CBS stelt voor Caribisch Nederland een werkprogramma op dat betrekking heeft op een periode van vijf jaar. Eind 2023 is het werkprogramma voor de jaren 2024 tot en met 2028 ter beschikking gekomen.²³ Onder meer wordt hierin genoemd dat met het aantreden van het Kabinet Rutte IV de behoefte aan actuele informatie over Caribisch Nederland is toegenomen, maar dat, om de eerdergenoemde redenen, het lastig is om daarin te voorzien.

²² Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/caribisch-nederland>

²³ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2023/cbs-meerjarenprogramma-caribisch-nederland-2024-2028>

❖ Informatie van het SCP

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in 2015, enkele jaren na de staatkundige veranderingen van 2010, een uitgebreid onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen op de BES-eilanden. Aan veel aspecten binnen de samenleving op deze eilanden is aandacht besteed. Ook zijn opvattingen van de inwoners zelf verkregen. Naast een representatief opinieonderzoek hebben er op alle eilanden kwalitatieve gesprekken plaatsgevonden. De rapportages van dit onderzoek bevatten veel informatie, over de overheid, opvattingen van de bevolking, de infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid en sociale veiligheid. Alleen, dit onderzoek is ondertussen tien jaar oud. Er heeft sindsdien geen herhaling plaatsgevonden. Voor zover bekend bestaan er ook geen voornemens daartoe.

In het rapport, zoals genoemd daterend uit 2015, wordt onder meer geconstateerd (pagina 108): “In Caribisch Nederland heeft bijna 75% van de bevolking (via het huishouden) toegang tot internet en bezit meer dan 96% van de bevolking een mobiele telefoon (tabel 3.1). Wel zijn er verschillen tussen de eilanden: de bevolking van Sint Eustatius heeft duidelijk minder toegang tot digitale middelen dan de bevolking van Bonaire en Saba. In 2012 behoorden de eilanden van Caribisch Nederland volgens webanalysebureau Renesys tot de landen met het hoogste risico om van het internet afgesloten te worden. De reden was dat er niet meer dan twee providers actief waren, wat een gevolg was van de kleine schaal van de eilanden.” Voorts wijst het SCP over de kwetsbaarheid van de kabelverbinding tussen de eilanden en ‘de rest van de wereld’ en de gebrekkige internetsnelheid.²⁴

❖ Informatie van het PBL

Het Planbureau voor de Leefomgeving gaf desgevraagd aan niet over specifieke kennis of informatie over de BES-eilanden te beschikken.

❖ Informatie van de ROB

Eveneens is bij de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) navraag gedaan. Deze raad heeft onlangs een briefadvies uitgebracht over de eilandelijke taken en middelen in Caribisch Nederland.²⁵ Desgevraagd heeft de ROB laten weten niet over aanvullende inzichten of informatie met betrekking tot Caribisch Nederland te beschikken.

❖ Informatie van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft in het verleden meermalen gerapporteerd over diverse aspecten van de verhoudingen tussen de BES-eilanden en Europees Nederland. Zo bevat de website van de Algemene Rekenkamer een toespraak van één van de collegeleden van de Algemene Rekenkamer uit 2021, waarin hij de binnen de ARK bestaande inzichten over de BES-eilanden belicht.²⁶ Concreet wordt verwezen naar een onderzoek, op verzoek van de Tweede Kamer, naar de bijzondere uitkeringen die Nederland verstrekt aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Gemeld wordt dat de ARK heeft vastgesteld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties er onvoldoende in slaagt om samenhang te realiseren en de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen door bijvoorbeeld een hogere algemene uitkering vanuit het BES-fonds te verstrekken. Sinds 2021 heeft de Algemene Rekenkamer de aandacht voor de ontwikkelingen op de BES-eilanden geïntensiveerd, onder meer door een kernteam in te stellen – bestaande uit drie medewerkers – dat

²⁴ Deze beperkingen en risico's zijn in de in het kader van de huidige verkenning gevoerde gesprekken bevestigd.

²⁵ Zie: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2024/2/22/de-financiele-verhoudingen-met-caribisch-nederland-moeten-op-de-schop>

²⁶ Zie: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/toespraken/2021/12/09/tien-jaar-na-de-ontmanteling-van-de-nederlandse-antillen-den-haag-9-december-2021>

structureel ontwikkelingen op de eilanden volgt en onderzoeken uitvoert. Immers, ook op deze eilanden worden rijksmiddelen besteed, zodat er een duidelijke grond is voor de Algemene Rekenkamer om onderzoeken te doen. Overigens geldt dat onderzoek naar de activiteiten van de openbare lichamen niet tot de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer behoort.

❖ Informatie van de Nationale Ombudsman

Ook is de Nationale Ombudsman benaderd met de vraag of deze functionaris over specifieke inzichten met betrekking tot Caribisch Nederland beschikt. De Nationale Ombudsman heeft in het verleden, ook samen met de Kinderombudsman, onderzoek gedaan naar armoede in Caribisch Nederland. Onder verwijzing naar drie eerdere onderzoeken constateren de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman dat er sprake is van onvoldoende verbetering voor mensen in Caribisch Nederland die in armoede leven.²⁷ Buiten deze aan de website ontleende informatie is geen nadere informatie verkregen.

❖ Informatie van het Rathenau-instituut

Naast deze aan de overheid verbonden kennisinstellingen is ook het Rathenau-instituut benaderd. Dit instituut doet onder meer intensief onderzoek naar modernisering en digitalisering en de consequenties daarvan voor samenleving en overheid. Het Rathenau-Instituut heeft in reactie aangegeven niet over specifieke inzichten met betrekking tot de BES-eilanden te beschikken.

²⁷ Hiervan wordt verslag gedaan in een gezamenlijke reflectie van de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman, die is gepubliceerd onder de titel 'De eindjes aan elkaar knopen'. Zie hiervoor: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2023/snelle-maatregelen-noodzakelijk-om-armoede-in-caribisch-nederland-aan-te> Op desbetreffende webpagina wordt ook verwezen naar de eerdere onderzoeken.

Bijlage D Inventarisatie digitalisering Onderwijssector

Deze bijlage bevat de bevindingen van de uitgevoerde inventarisatie via een bureaustudie naar de huidige staat van digitale dienstverlening van het onderwijs op de BES-eilanden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: de gevolgde aanpak, de bevindingen per eiland en ten slotte een samenvatting in de vorm van inzichten die uit de bevindingen opgemaakt worden. Aanvullend hierop is tijdens de gevoerde interviews gevraagd naar de status van digitalisering in het onderwijs, en is tot slot nog een gesprek gevoerd specifiek hierover met de Scholengemeenschap Bonaire.

Gevolgde aanpak

De huidige staat van de digitale dienstverlening zoals in deze bijlage beschreven, is gebaseerd op het raadplegen van websites van de verschillende onderwijsinstellingen op de BES-eilanden. Hierbij zijn de websites van het openbaar lichaam Bonaire (www.bonairegov.com) alsook de van de eilanden Sint Eustatius (www.statiagovernment.com) en Saba (www.sabagovernmet.com) als verwijzindex gebruikt. Waar nuttig is de elandgids (een uitgave van Rijksdienst Caribisch Nederland) gebruikt om de relevante websites te achterhalen.

De geraadpleegde websites van de onderwijsinstellingen zijn allereerst beoordeeld op de aanwezigheid/beschikbaarheid van drie vormen van digitale dienstverlening, namelijk:

- De **informatiedienst**: de website als algemene informatiebron voor iedereen die iets wil weten over de school, haar beleid, hoe onderwijs wordt gegeven, hoe de aanmeldingsprocedure loopt en meer van dergelijke nuttige informatie;
- De **communicatiedienst**: de website als kanaal om te communiceren met de school; veelal gerealiseerd met behulp van een e-mail, 'standaard' formulieren die digitaal kunnen worden aangeleverd of zelfs portalen waarop ingelogd kan worden om informatie te raadplegen (denk aan leerlingvolgsystemen);
- De **transactiedienst**: tenslotte kan de website de startplek zijn om bijvoorbeeld aan de slag te gaan met volgen van lessen op afstand. Denk aan vormen van e-learning.

Daarnaast is er ook gekeken naar het informatiebeveiligingsniveau van de websites door elk van de sites te beoordelen met behulp van het door de Nederlandse overheid ontwikkelde tool 'internet.nl'. Deze tool geeft weer wat het huidige beveiligingsniveau is van een website.

Bevindingen

Het eiland Bonaire

De volgende sites van onderwijsinstellingen op het eiland Bonaire zijn geraadpleegd:

Nr	Naam school	website
1	Basisschool Aquamarijn	www.basisschoolaquamarin.com
2	Basisschool De Pelikaan	www.bsdepelikaan.com
3	Kolegio Kristu Bon Wardador	www.ikckristubonwardador.com
4	Bredeschool Papa Kornes	www.kolegiopapacornes.com
5	Kolegio San Bernardo	www.koligiosanbernardo.com
6	Kolegio San Luis Betran	www.birgenmariabonaire.com/www.ikcrincon.com
7	Kolegio Rayo di Solo	www.koligiorayodisol.com
8	Kolegio Strea Briante	www.kolegiotraebriante.com

9 SGB – Scholengemeenschap Bonaire www.sgbonaire.com

De scholen beschikken allemaal over een website. Iedere website bevat een grote hoeveelheid aan relevante informatie over de school zelf, het beleid, hun werkwijze, etc. etc. Kortom, alle scholen bieden informatiediensten zoals in voorgaande paragraaf omschreven.

Ook maken alle scholen gebruik van communicatiediensten, waarbij de ene school wat meer de focus legt op het gestandaardiseerd kunnen stellen van vragen door gebruik te maken van digitale formulieren, terwijl de ander meer ruimte biedt aan e-mails. Sommige basisscholen maken gebruik van de communicatiefuncties die gekoppeld zijn aan bijvoorbeeld een leerlingvolgsysteem en/of onderwijskwaliteitssysteem om daarmee langs digitale weg het contact met de ouders te vergemakkelijken. Samenvattend: digitale communicatie met basisscholen is mogelijk.

De scholengemeenschap SGB maakt onder meer gebruik van Magister en Zermelo voor communicatie over roosters en resultaten met leerlingen en ouders. Dus ook bij het voortgezet onderwijs heeft digitale communicatie met leerling en ouder zich ontwikkeld, en is van een vergelijkbaar niveau zoals in Europees Nederland gewend.

SGB biedt geen vormen van 'leren op afstand' aan, wat een vorm van transactiedienst is. Tijdens corona is er wel onderwijs op afstand geboden, echter is dit na corona niet duurzaam ingericht.

Met behulp van de website 'internet.nl' is de veiligheid van elke geraadpleegde website beoordeeld. Onderstaande tabel bevat de scores.

Nr	website	Internet.nl score
1	www.basischoolaquamarin.com	70%
2	www.bsdepelikaan.com	70%
3	www.ikckristubonwardador.com	58%
4	www.skolampliopapacornes.com	(zie birgenmaria)
5	www.kolegiosanbernardo.com	(zie birgenmaria)
6	www.birgenmariabonaire.com / www.ikcrincon.com	58%
7	www.kolegiorayodisololo.com	58%
8	www.kolegiostraebriante.com	58%
9	www.sgbonaire.com	34%
10	www.bonairegov.com	58%
11	www.rijksdienstcn.com	100%

Kijkend naar de scores dan valt op dat geen enkele website van een onderwijsinstelling op Bonaire voldoet aan het Nederlandse normenkader. Een groot aantal van de websites haalt iets minder dan 60% van de score. Overigens, de website van het Openbaar Lichaam Bonaire (www.bonairegov.com) scoort op hetzelfde niveau.

Uit de score van de website van Rijksdienst Caribisch Nederland kan worden opgemaakt dat het wel mogelijk moet zijn om te voldoen aan de normstelling.

Het eiland Sint Eustatius

De volgende sites van onderwijsinstelling op het eiland Sint Eustatius zijn geraadpleegd:

Nr	Naam school	website
1	Bethel Methodist School	Facebook account
2	Golden Rock School	Facebook account
3	Gouverneur De Graaff School	Facebook account
4	Lynch Plantation School	Facebook account
5	Gwendoline van Putten School	www.gvpschool.com

Alleen de school die zorgt voor voortgezet onderwijs op het eiland heeft een eigen website. Op die site is de benodigde informatie te vinden over de school, missie en visie, het onderwijsaanbod en meer nuttige informatie voor ouders en kind. Via de website kan toegang worden verkregen tot Magister, een leerlingvolgsysteem.

Met behulp van de website 'internet.nl' is de veiligheid van elke geraadpleegde website beoordeeld. Onderstaande tabel bevat de scores.

Nr	website	Internet.nl score
1	Facebook account	
2	Facebook account	
3	Facebook account	
4	Facebook account	
5	www.gvpschool.com	44%
	www.statiagovernment.com	100%

Wat opvalt is dat scholen op Sint Eustatius in het primair onderwijs geen gebruik maken van eigen websites. Alleen de school voor voortgezet onderwijs beschikt over een website. De beveiliging van de betreffende site voldoet voor minder dan 50% aan de (Europees) Nederlandse norm, terwijl het wel mogelijk is om te voldoen aan de vereisten (zie de website van het openbaar lichaam St. Eustatius).

Het eiland Saba

De volgende sites van onderwijsinstellingen op het eiland Saba zijn geraadpleegd:

Nr	Naam school	website
1	Sacred Heart School	www.sabasacredheartprimary.com
2	Saba Comprehensive School	www.learningsaba.com

De website voor het primair onderwijs bevat de benodigde algemene informatie over de school, haar missie, de schoolleiding, het onderwijssysteem, etc. Met andere woorden: de website bevat voornamelijk informatiediensten. Daarnaast bevat de website ook zogenaamde communicatiediensten met inlogfaciliteiten op het leerlingvolgsysteem (Presentis). Vormen van transactiediensten en/of 'e-learning' zijn niet beschikbaar via deze site.

Het voortgezet onderwijs op Saba maakt gebruik van het eloo platform ter kwaliteitsbevordering van de educatie en de communicatie met leerling en ouder.

Met behulp van de website 'internet.nl' is de veiligheid van elke geraadpleegde website beoordeeld. Onderstaande tabel bevat de scores.

Nr	website	Internet.nl score
1	www.sabasacredheartprimary.com	34%
2	www.learningsaba.com	32%
	www.sabagov.com	52%

De community op Saba is klein. Dat wordt onder gereflecteerd in het aantal scholen: één voor primair onderwijs en één voor voortgezet onderwijs. De websites van beide scholen voldoet voor ruim minder dan 40% aan de (Europees) Nederlandse norm voor informatiebeveiliging.

De hiervoor gepresenteerde bevindingen zijn gebaseerd op een bureaustudie die in oktober 2023 is uitgevoerd. De status van geraadpleegde websites en hun beveiligingsniveau kan in de tussentijdse tijd zijn veranderd.

Samenvatting en overall inzichten

De onderwijssector op de BES-eilanden maakt net zoals vele scholen in Europees Nederland gebruik van digitale voorzieningen voor de informatieverschaffing, communicatie en interactie met leerlingen en ouders. Het niveau van digitale dienstverlening op dat punt lijkt redelijk vergelijkbaar met de situatie in Europees Nederland.

Wat opvalt is dat het inwoneraantal van een eiland sterk gecorreleerd is met de mate waarin die voorzieningen zijn doorontwikkeld c.q. geëvolueerd. Een belangrijke oorzaak hiervan kan zijn dat naarmate de 'community' kleiner wordt de behoefte aan digitale informatieverschaffing en interactie afneemt.

De scholen bieden geen e-learning programma's aan. Ook dit valt goed te verklaren uit de geografische omvang van elk van de eilanden en het gegeven dat kinderen en jonge mensen tot aan de leeftijd van leerplicht vooral op het eiland leven. Universitair onderwijs is er niet. Daarvoor zijn de leerlingen/studenten verplicht om zich aan te melden op buitenlandse hogescholen en universiteiten. De kwaliteit van de internetbeveiliging van de websites blijft veelal ruim onder het niveau van de (Europees) Nederlandse norm.

Inwoners van de eilanden hebben nog niet de beschikking over een (door de overheid uitgegeven) digitale identiteit zoals DigiD. Dit maakt het voor instellingen lastig om op een veilige en betrouwbare wijze transactiediensten aan te bieden. Privacy schending en misbruik liggen op de loer, en vormen voor de instellingen een serieus obstakel om dergelijke digitale diensten te kunnen aanbieden.