

Rapport van de Commissie
Integrale Sociaal-Economische Aanpak
Bonaire

**RAPPORT VAN
DE COMMISSIE INTEGRALE SOCIAAL-ECONOMISCHE AANPAK BONAIRE**

Uitgebracht aan het Bestuurscollege van het Eilandgebied Bonaire en de
Regeringen van de Nederlandse Antillen en Nederland, volgens het
Eilandsbesluit d.d. 5 augustus 1992, nr.2

Kralendijk/Willemstad/'s Gravenhage
December 1992

INHOUD

Samenvatting	7	
Verantwoording en uitvoering	13	
I	DE MILIEU-MAATSCHAPPELIJKE BASIS	17
1.1	Een korte schets van de Bonaireaanse samenleving	17
1.1.1	De opkomst van het toerisme	17
1.1.2	De milieu-maatschappelijke consequenties	18
1.1.3	Een nieuwe Bonaireaanse opstelling	19
1.2	Bonaire beschikt over een bijzonder produkt	20
1.2.1	Het milieu als bouwsteen voor de toekomst	20
1.2.1.1	Milieu en economie gaan samen	20
1.2.1.2	Milieuzorg en -wetgeving	21
1.2.1.3	De Bonaireaan en het milieu	23
1.2.2	Kultuur	24
1.2.2.1	Kenmerken van de Bonaireaanse cultuur	24
1.2.2.2	Bescherming en bevordering van het eigene	26
1.2.3	Monumentenzorg en architectuur	27
1.3	Randvoorwaarden voor een economisch rendabel produkt	28
1.3.1	Ruimtelijke ordening	28
1.3.2	Onderwijs en opvoeding	31
1.3.3	Fysieke infrastructuur	33
1.3.4	Gezondheidszorg	34
1.3.5	Lage kriminaliteit	35

II	HET EKONOMISCH POTENTIEEL VAN BONAIRE	39
2.1	Bonaire's speelruimte binnen de Nederlandse Antillen	39
2.2	Van achtertuin naar een nieuw tijdperk	41
2.3	Beschouwing van de huidige Bonaireaanse economie	43
2.3.1	De groei gemeten	43
2.3.2	De sektorale situatie en mogelijkheden	45
2.4	Toerisme: Grondslag voor de ontwikkeling van Bonaire	47
2.4.1	Beperkte mogelijkheden van diversifikatie	47
2.4.2	Een internationaal gevraagd produkt	48
2.5	Het toeristisch produkt als bron van inkomsten	50
2.6	Een evenwichtige groei van het toerisme	51
2.6.1	Afstemming van vraag en aanbod in het toerisme	51
2.6.2	De draagkapaciteit van de milieu-maatschappelijke basis	53
2.6.3	De eis van evenwicht vanuit de macro-economie	55
2.7	Kern van het verhaal: beleid	56
2.7.1	Beleid gericht op realistische en evenwichtige groei	56
2.7.2	Aandacht voor kwaliteit	57
2.7.3	Verhogen van financiële opbrengsten uit het toerisme	58
2.7.4	Bestuur	59
2.8	Voorwaarden voor een evenwichtige distributie van de ontwikkeling	59
2.8.1	Geografische spreiding van de ontwikkeling	59
2.8.2	Volkshuisvesting en woningbouw	60
2.8.3	Sankties en controle	61

III	FINANCIEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING	65
3.1	Streven naar vermindering van de financiële afhankelijkheid	65
3.1.1	Overzicht van de financiële situatie	65
3.1.2	Motieven tot vermindering van de afhankelijkheid	66
3.1.3	De inkomstenkant	67
3.1.3.1	De speelruimte voor het Eilandgebied	67
3.1.3.2	Verbetering van de belastingkontrole	68
3.1.3.3	Verhoging van overheidsopbrengsten uit de economische ontwikkeling	68
3.1.4	De uitgavenkant	71
3.2	Ontwikkelingssamenwerking	72
3.2.1	Complementariteit	72
3.2.2	De samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen	72
3.2.3	De Bonaireaanse situatie	74
3.2.4	Enkele probleemgebieden	75
IV	BELEID EN BESTUUR	77
4.1	Waarom een goed bestuursapparaat voor Bonaire?	77
4.2	Het bestuursstelsel van het Eilandgebied	77
4.2.1	Bestuursorganen en -taken	77
4.2.2	Beperkingen van de kleinschaligheid	79
4.3	Het functioneren van het bestuursapparaat	80
4.3.1	Besluitvorming in het algemeen	80
4.3.2	Voorbereiding	80
4.3.3	Uitvoering	82
4.3.4	Het financieel beheer	82
4.3.5	Verantwoording	83
4.3.6	Toetsing en sturing	83
4.4	Het functioneren van de democratie: eilandsraad en gezaghebber	84
4.5	Verbetering van bestuursorganisatie en instrumentarium	86
4.6	De Landsdiensten op Bonaire	88

V	KONKLUSIE	91
VI	AANBEVELINGEN	93
	Resúmen	101
	Bijlage A: Eilandsbesluit	108
	Bijlage B: Literatuurlijst	110
	Bijlage C: Lijst van geïnterviewden	111

Samenvatting

De laatste jaren is de economische ontwikkeling van het Eilandgebied Bonaire in een stroomversnelling beland; ingrijpende veranderingen vinden overal in de gemeenschap plaats. Een situatie van grote vraag naar werkgelegenheid, die de Bonaireaan voor de jaren tachtig steeds dwong werk in het buitenland te gaan zoeken, veranderde in een werkoverschot, met een influx van buitenlandse arbeidskrachten tot gevolg.

Van een voor de buitenwereld afgesloten gemeenschap, waarin wat landbouw, veeteelt en visserij voor een marginaal bestaan zorg droegen, veranderde Bonaire in betrekkelijk korte tijd in een op dienstverlening, en wel het toerisme, gedreven maatschappij. Mede als gevolg van het toerisme kwamen ook de modernste communicatiemiddelen binnen bereik van de gemiddelde Bonaireaan.

Het toerisme bracht niet alleen welvaart met zich mee maar ook problemen. Zo neemt de kriliminaliteit toe en ook het gebruik van verdovende middelen. Prijsstijgingen voor belangrijke zaken zoals huizen en gronden maken het eigen woningbezit steeds moeilijker het leefpatroon en de cultuur in het algemeen van de Bonaireaanse bevolking staan ineens onder zware druk.

Deze druk op de bestuurders, zowel intern door op hen afkomende lokale problemen, als extern door vooral buiteneilandse investeerders, vereist een beleidskader voor de door hen te nemen beslissingen. Binnen dit beleidskader zou een beleid/stappenplan ingepast moeten worden, welk plan mede richtinggevend moet zijn voor het samenwerkingsbeleid tussen de Nederlandse Antillen, Nederland en Bonaire.

Het Bestuurscollege van het Eilandgebied Bonaire, de noodzaak onderkennend van een beleidskader voor de sociaal-economische ontwikkeling, besloot tot het instellen van een commissie. Deze Commissie kreeg tot taak het opstellen van een rapport, dat enerzijds uitgangspunten dient aan te geven voor de sociaal-economische ontwikkeling van het Eilandgebied Bonaire en anderzijds voorwaarden dient te bevatten voor de implementatie daarvan.

Op grond van haar onderzoek kwam de Commissie tot de volgende konklusies:

- A. Bonaire bezit een uniek produkt, namelijk haar milieu, aangevuld met de kultuur en de kultuurmonumenten. Dit produkt, mits beschermd en in kwaliteit verzekerd, leent zich uitstekend voor de uitbouw van een toeristische industrie met hoge toegevoegde waarde voor het Eilandgebied. Ontwikkeling en exploitatie van dit produkt bieden nieuwe vooruitzichten aan het Eilandgebied Bonaire om meer dan ooit een financieel beleid te voeren gericht op het verkrijgen van meer zelfstandigheid en daardoor meer inhoud met betrekking tot zijn autonomie;
- B. een Bonaireaanse beleidsvisie met milieu als kernelement kan alleen tot de gewenste resultaten leiden indien gedragen door de hele bevolking. Naast wettelijke maatregelen met inherente controles en sancties, zijn ook voorlichtingscampagnes, schoolprogramma's en sociale akties met milieu als onderwerp onontbeerlijk. Voorts wordt deze beleidsvisie slechts gemeengoed wanneer de totale bevolking daarvan de vruchten plukt;
- C. een keuze voor het toerisme waarbij het milieu centraal staat, betekent in zekere mate afstand nemen van een politiek gebaseerd op diversifikatie naar de sectoren landbouw, veeteelt en vooral industrie toe, en het kanaliseren van de beperkte middelen en menskracht naar de toeristische sektor en het milieuprodukt;
- D. een keuze voor het toerisme waarbij het milieu centraal staat betekent vooral het afzien van bevordering van massa-toerisme, voorts het beperken van de groei van het aantal hotelkamers en duiken;
- E. belangrijke randvoorwaarden dienen in acht te worden genomen, wil het milieu voor de Bonaireaanse bevolking en de overheid vruchten afwerpen. Hierbij is de totstandkoming van wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening essentieel. Evenwel spelen ook factoren zoals goed onderwijs, fysieke infrastructuur, volksgezondheid, en lage kriminaliteit een niet onbelangrijke rol bij het economisch produktief maken van het milieuprodukt;
- F. het milieuprodukt dat Bonaire te bieden heeft vertegenwoordigt een waarde, die met het wereldwijd schaarser worden van dit produkt steeds toeneemt. De toerist is bereid voor het genot van dit produkt te betalen. Het beleid van de overheid moet dan ook gericht zijn op het behoud, beschermen en verbeteren van dit produkt, alsmede op het optimaal profijt trekken uit de economische ontwikkeling, die het aan dit milieu gerelateerde toerisme genereert;

- G belangrijke voorwaarde om inhoud te kunnen geven aan de geschetste beleidsvisie en om de economische mogelijkheden te realiseren, is de beschikking over een adequaat funktionerend bestuursapparaat, waarbij ook de voor de ontwikkeling van het Eilandgebied belangrijke Landsdiensten worden gerekend. Voorts dient de Eilandsraad als vertegenwoordiging van de bevolking zich meer dan tot nu toe het geval was te richten op de optimale participatie in beleidsvoorbereiding, -uitvoering, -kon trole en -sturing;
- H de ontwikkelingssamenwerking tussen Bonaire, de Nederlandse Antillen en Nederland dient complementair te zijn op de eigen ontwikkelingsinspanning. In Bonaireaans verband houdt dit in dat de ontwikkelingssamenwerking aanvullend dient te werken op het door Bonaire geformuleerde ontwikkelingsbeleid en dus ook dient in te spelen op het nieuw ontdekt Bonaireaans ontwikkelingspotentieel.

Het is een gegeven dat Bonaire in de regio vooroploopt op het gebied van natuurbehoud en natuurbescherming. Diverse bestuurlijke en verordenende maatregelen vormen daarvan het bewijs. Echter vinden steeds meer activiteiten op het eiland plaats die nadelig zijn of kunnen zijn voor het milieu dan wel voor het rustieke karakter van het eiland.

Hierbij manifesteert zich het ontbreken van een beleidsvisie, waarbij als uitgangspunt voor de sociaal-economische ontwikkeling, het milieu als kernelement fungeert. Hierdoor blijft het merendeel der bevolking, die de natuur om zich heen altijd als een vanzelfsprekendheid heeft ervaren en vanwege het uitblijven van een voor haar aantrekkelijk economisch rendement, het milieu niet altijd op de juiste waarde wist te schatten, in het ongewisse wat voor economische activiteiten voordelig zijn voor haarzelf en voor het eiland.

Aan de andere kant zijn buitenlandse investeerders en toeristen bewust geworden van de voordelen van het milieuprodukt op Bonaire en trekken in toenemende mate daar profijt uit. En hierin ligt de kern voor Bonaire's sociaal-economische ontwikkeling. Doordat het milieuprodukt op Bonaire uniek is en met de dag in waarde toeneemt, kan van de toerist een vergoeding gevraagd worden voor het genot van dit produkt. Deze vergoeding kan omhoog gaan naarmate een gericht overheidsbeleid ervoor zorgdraagt, dat het milieuprodukt niet alleen ongeschonden blijft, doch zelfs in waarde toeneemt.

De aanbevelingen die de Commissie doet ter behoud, bescherming en versterking van het milieu liggen op het gebied van de ruimtelijke ordening, monumentenzorg, bouw- en woningverordening, alsmede in het beperken van de groei van het aantal hotelkamers en van de druk op het milieu in het algemeen door het voeren van een selektief toeristenbeleid.

De voordelen uit een dergelijk beleid geven de overheid meer financiële zelfstandigheid, versterken de eilandelijke autonomie en dragen bij tot verhelping van de financiële en monetaire problematiek van de Nederlandse Antillen. De voorstellen van de Commissie moeten ertoe bijdragen dat de gewone dienst van de eilandsbegroting tegen het jaar 1998 nagenoeg uit eigen middelen is te dekken. Echter de eigen inspanning zal voorlopig waarschijnlijk onvoldoende zijn om de forse investeringen, die o.a. qua infrastructuur noodzakelijk zijn, te bekostigen. Vandaar dat complementaire ontwikkelingshulp benodigd blijft, waarbij de Commissie de vorm van programmahulp aanbeveelt.

Ook de bevolking moet meer bewust gemaakt worden van het unieke produkt waarover zij beschikt. Gerichte voorlichtingscampagnes zijn daartoe vereist, alsmede onderwijs- en trainingsprogramma's toegespitst op de economische en bestuurlijke behoeften. Belangrijk hierbij is dat de bevolking zelf direkt de voordelen geniet bij deze nieuwe sociaal-economische aanpak. Daarbij dient te worden gestreefd naar een zo groot mogelijke spreiding van de welvaart en naar een volkshuisvesting en woningbouw die qua prijs door de bevolking is te dragen. Een bewuste bevolking levert niet alleen het maatschappelijk draagvlak voor maatregelen op milieu-terrein, doch kan ook zelf bijdragen via kultuuruitingen, verzorgings- en verfraaiingsakties, tot een opwaardering van het milieuprodukt.

Het voeren van een sociaal-economisch beleid vereist ook het beschikken over een behoorlijk bestuursapparaat, dat zowel in de beleidsvoorbereiding, uitvoering, controle en sturing de eilandelijke overheid bijstaat. Helaas is het huidige betuursapparaat naar het oordeel van de Commissie kwalitatief onderbezet. Met inachtneming van remuneratie en andere sociale aspecten, dient met kracht lokaal kader ter versterking te worden geworven. Assistentie vanuit Nederland biedt tijdelijk soulaas, maar is zowel vanwege het streven naar meer inhoud voor de eilandelijke autonomie, als vanwege het kostenaspect minder gewenst.

Enkele diensten c.q. afdelingen waarvoor de Commissie speciale aandacht vraagt zijn:

- de dienst planologie, die nog ingesteld moet worden en die een belangrijke rol dient te spelen bij de beleidsvoorbereiding;
- de Secretarie, de afdelingen Financiën en Personeelszaken en de Dienst Openbare Werken, die vooral in de uitvoering en controle essentieel zijn voor een goed funktionerend bestuur.

Voorts vraagt de Commissie aandacht voor de Landsdiensten op Bonaire. Hun functioneren kan niet los gezien worden van de eilandelijke diensten en bijgevolg dienen zij ook betrokken te worden in het kwaliteits-verbeteringsproces. Enkele Landsdiensten zoals Handel, Industrie en Werkgelegenheid (HIW) en Sociale Zaken zijn in het decentralisatieproces blijven steken, waardoor enkele belangrijke taken, zoals effectieve controle op prijzen en arbeidsomstandigheden, niet plaatsvinden. De Commissie vindt een spoedige afhandeling van deze zaken op haar plaats.

Verder wil de Commissie erop wijzen dat een op het toerisme gericht sociaal-ekonomisch beleid, een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak moet hebben. In dit kader is het van belang dat ook de eilandsraad zich de nieuwe beleidsvisie eigen maakt en uitdraagt. Mede met het oog op versterking van de democratische gedachte, zou de verplichting in artikel 106 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) moeten worden opgenomen dat de eilandsraad minstens een keer per maand openbaar vergadert. Een dergelijke bepaling voorkomt dat de eilandsraad lange tijd qua openbare vergaderingen inactief blijft bij gebrek aan quorum, waardoor de bevolking ook verstoken blijft van informatie die doorgaans via dit publieke forum aan de orde wordt gesteld.

Het milieuproduct van Bonaire is van zo groot belang voor de sociaal-ekonomische ontwikkeling van het eiland, dat de Commissie gemeend heeft garanties te moeten voorstellen om aantasting van dit produkt zoveel mogelijk te voorkomen. De Commissie beveelt dan ook aan dat de gouverneur in zijn hoedanigheid van hoofd van de Landsregering, de gezaghebber, met toepassing van artikel 68 van de ERNA, aanwijzingen aan de gezaghebber geeft om eilandsverordeningen, -besluiten en -beschikkingen die het milieu raken, binnen tweemaal 24 uur na de vaststelling, aan de gouverneur voor te leggen.

Teneinde uitvoering te kunnen geven aan het voorgaande, geeft de Commissie in overweging:

- het opstellen van een beleidsstappenplan voor de korte, middellange en lange termijn, welk plan het in dit rapport geschetste beleid als basis moet hebben;
- aanpassing van het bestaande publiek investeringsprogramma, waarbij rekening gehouden wordt met de exploitatielasten voor de eilandelijke begroting.

Deze twee taken zouden binnen een periode van drie maanden na het verschijnen van dit rapport, moeten worden uitgevoerd.

Verantwoording en uitvoering

Ter introductie

Het Eilandgebied Bonaire maakt de laatste jaren een snelle economische ontwikkeling door, gepaard gaande met ingrijpende veranderingen in praktisch alle geledingen van de maatschappij. Hier gaat in vele opzichten een positieve impuls van uit. Echter, deze veranderingen oefenen tevens een sterke druk uit op zowel het geestelijke als het fysieke milieu en stellen tevens nieuwe eisen aan het institutioneel kader en de mensen op het eiland.

Gezien de versnelling waarin het ontwikkelingsproces is geraakt, is het noodzakelijk om periodiek een evaluatie te maken van de situatie waarin het Eilandgebied zich bevindt, om waar nodig het proces tijdig te kunnen bijsturen.

Het Eilandgebied Bonaire heeft in het verleden reeds getoond een planmatige ontwikkeling voor te staan. Getuige hiervan zijn de diverse verordeningen die in het leven zijn geroepen, voornamelijk met het oog op bescherming van het milieu, alsmede de vele rapporten, die een harmonieuze ontwikkeling van het Eilandgebied in zijn geheel of een bepaalde sektor daarvan voorstaan.

Echter zijn de vaak waardevolle aanbevelingen van die rapporten niet, althans niet volledig tot hun recht gekomen. Niet ontkend kan worden dat ook op Bonaire politieke cultuur en staatkundige regels daarbij een rol spelen. Doch ongetwijfeld is ook het gebrek aan de nodige menskracht, bestuurlijke organisatie en financiële middelen daaraan debet.

In dit verband komt de vraag op of het huidige beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking tussen het Eilandgebied Bonaire, de Nederlandse Antillen en Nederland in voldoende mate beantwoordt aan de specifieke noden en karakteristieken van het Eilandgebied.

Een analyse van dit beleid is dan ook gewenst om eventuele knelpunten te kunnen opheffen. Verder dienen de drie partners tot nieuwe financiële afspraken te komen, daar de huidige situatie niet alleen ondoorzichtig is, doch vaak een belemmering vormt voor de overheid om adequate voorzieningen te treffen voor wat betreft de fysieke en sociale infrastructuur en de milieuzorg. Bij de financiële afspraken dient de eigen inbreng van het Eilandgebied zelf geenszins te worden ontzien.

Teneinde het voorgaande in een breed sociaal-ekonomisch kader te plaatsen heeft het Eilandgebied Bonaire, na overleg met de minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen, besloten een commissie in te stellen.

Taak en samenstelling van de Commissie

De Commissie is ingesteld bij Eilandsbesluit van 5 augustus 1992, nr. 22, en officieel geïnstalleerd op 20 augustus 1992 door de Gezaghebber van het Eilandgebied Bonaire.

Zij heeft tot taak:

het opstellen van een rapport, dat enerzijds uitgangspunten dient aan te geven voor de sociaal-ekonomische ontwikkeling van het Eilandgebied Bonaire en anderzijds voorwaarden dient te bevatten voor de implementatie hiervan.

Naast een evaluatie van het sociaal-ekonomisch ontwikkelingsproces dient het rapport aanzetten te geven voor het voeren van een samenwerkingsbeleid tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Bonaire voor de komende middellange termijn.

Tot leden van de Commissie zijn benoemd:

mr. M.A. Pourier, tevens voorzitter;
ir. R.L. James, vice-voorzitter;
mr. drs. A.J.G. Reinders;
de heer R.P. Saleh;
drs. B.A. den Tuinder;
de heer P.B. Jordens is als secretaris aan de Commissie toegevoegd.

Aanpak van het onderzoek

Voor haar feitelijk onderzoek heeft de Commissie analyses gemaakt van een groot aantal dokumenten, die in de loop der jaren over het eiland Bonaire of over een bepaalde sektor van maatschappij zijn verschenen.

Voorts zijn interviews gehouden met o.a. bestuurders, politici, ambtenaren, externe deskundigen, en met vele personen betrokken bij de sociaal-educatieve en ekonomische ontwikkeling en de milieuzorg van het eiland.

De Commissie spreekt hierbij haar dank uit voor de zeer waardevolle medewerking van al deze instanties en personen en voor hun bereidwilligheid hun ideeën schriftelijk ten behoeve van de

Commissie vast te leggen. Deze bijdragen hebben de Commissie in de uitvoering van haar taak aanzienlijk geholpen, temeer daar de beschikbaarheid van officieel bijgewerkte en bruikbare statistische gegevens op vele gebieden ontbreekt.

Het rapport

Een belangrijk gedeelte van de bevindingen van de Commissie, zoals weergegeven in de hoofdstukken I, II, III, en IV, zijn gebaseerd op gegevens verkregen uit de dokumentatie en van de geïnterviewden.

Alhoewel niet strikt tot haar taak behorend wil de Commissie opmerken dat het Eilandgebied in haar sociaal-ekonomisch beleid aanzienlijk wordt beperkt door:

- de staatkundige constellatie, die het Eilandgebied vaak verplichtingen oplegt die zijn draagkracht voor wat betreft menskracht, bestuurlijke organisatie en financiële middelen te boven gaan;
- Landsdiensten, die vanwege een gebrekkige bezetting niet naar behoren functioneren en zodoende kontraproduktief werken op activiteiten gericht op een harmonieuze sociaal-ekonomische ontwikkeling van het Eilandgebied.

De Commissie meent dat zij moeilijk aan deze problematiek voorbij kan gaan, en wijdt daarom in hoofdstuk IV, waar het bestuursapparaat ter sprake komt, enkele gedachten daaraan.

In hoofdstuk V heeft de Commissie uit de bevindingen van de vier voorgaande hoofdstukken enkele van de naar haar oordeel meer belangrijke konklusies getrokken.

Hoofdstuk VI bevat voorstellen gericht op het bereiken van een integrale sociaal-ekonomische aanpak op middellange termijn voor het Eilandgebied Bonaire. Daarbij is ook aandacht besteed aan het bevorderen van een meer op de behoeften van de Bonaireaanse samenleving geënte relatie in de ontwikkelings samenwerking met de regeringen van de Nederlandse Antillen en Nederland.

1.1 EEN KORTE SCHETS VAN DE BONAIREAANSE SAMENLEVING

1.1.1 De opkomst van het toerisme

Bonaire is een eiland van circa 11.500 inwoners in de Caribische Zee. Zij kan bogen op één van de mooiste koraalriffen ter wereld, en werd bezocht door 50.000 toeristen in 1991. Zij heeft een eigen luchthaven waar de KLM-Boeing 747 nu tweemaal per week rechtstreeks uit Nederland arriveert. Bonaire is ook een eiland met een eigen haven, een olieoverslagbedrijf en vele hectares zoutpannen, waar flamingokolonies hun broedplaatsen hebben.

In de eerste helft van deze eeuw stond de Bonaireaanse economie op een zeer laag peil. De twintiger tot en met vijftiger jaren, toen op Curaçao en Aruba olie-industrieën gevestigd en geëxploiteerd werden, worden voor Bonaire wel de tijd van de postwissel-economie genoemd. Bonaireanen verlieten het eiland op zoek naar betere economische mogelijkheden en droegen zorg voor hun gezin via postwissels van nabij of van verre. Het inwonertal van 7.500 in 1925 verminderde als gevolg van de uittocht, in enkele jaren tot beneden de 5.000.

Midden vijftiger jaren, met de automatisering van de raffinaderijen en de daarmee samenhangende uitstoting van vele arbeiders, begonnen vele Bonaireanen terug te keren. Het bevolkingscijfer groeide aan tot 8.000 in 1970. Werkloosheid was een groot en nijpend structureel probleem in die periode.

Gaandeweg vanaf de zestiger jaren begon het eiland een zekere aantrekkingskracht uit te oefenen op Amerikaanse en andere duikliefhebbers en rustzoekers. De toename van het toerisme op Bonaire paste in de wereldwijde ontwikkeling, waarin vakantie welhaast een levensbehoefte werd en het toerisme één van de snelst groeiende economische sectoren is geworden. In een wereld, waarin rust, ongerepte natuur en natuurlijke schoonheid steeds zeldzamer werden, kon Bonaire uitgroeien tot een gezochte vakantiebestemming. Het werd steeds duidelijker dat Bonaire veel te bieden had aan de toerist: ongerepte natuur boven en onder water, vriendelijkheid, rust en een ongespannen sfeer.

Het toerisme op Bonaire raakte in een versnelde ontwikkeling, en sinds de tachtiger jaren wordt de economie van Bonaire gedomineerd door het toerisme. Het eiland, voor lange tijd een rustige, wat achtergebleven, ongerepte achtertuin, kwam opeens in de belangstelling van internationale investeerders

en andere welgestelden die er een verblijf -- tijdelijk of vast -- wilden verwerven. De prijzen van gewilde bouwgrond aan zee stegen in tien jaar met een faktor 50. Zowel het fysieke milieu (natuur) en het 'geestelijk milieu' (cultuur) van Bonaire werden aangetast. En dit alles kwam en komt nog steeds in snelle vaart over een samenleving die lange tijd betrekkelijk vaste patronen kende.

Al deze omwentelingen, gepaard gaande met vraagstukken op allerlei terrein, moeten door het Bonaireaanse bestuur in goede banen geleid worden. Tevens moeten al deze ingrijpende veranderingen door de Bonaireanen sociaal-psychologisch verwerkt worden.

1.1.2 De milieu-maatschappelijke consequenties

Het toerisme heeft ingrijpende veranderingen op Bonaire gebracht. Over het algemeen zijn deze veranderingen potentieel heilzaam en nuttig. De op landbouw en veeteelt gestoelde bedrijvigheid is omgezet in een dienstverlenende economie. De infrastructuur is uitgebreid ter voorziening in de veranderde en toegenomen behoeften zoals een nieuwe luchthaven, een grotere haven, meer wegen en verbeterde nutsvoorzieningen.

Echter, in de laatste jaren begint ook het inzicht door te dringen dat dit overweldigend groeiende toerisme, ook zijn negatieve kanten heeft.

Tal van fraaie plekken op het eiland komen in handen van veelal buitenlandse projektontwikkelaars, waaronder soms ook spekulanten of niet altijd even bonafide investeerders, en gaan verloren voor de lokale bevolking. Grote stijgingen van grondprijzen en bouwkosten treden op. De prijzen lijken thans meer bepaald te worden door wat in de toekomst mogelijk wordt geacht dan op grond van reële ervaringen. Het bezit en de bouw van huizen voor de lokale bevolking wordt steeds duurder.

Er bestaat een duidelijk gebrek aan lokale werkkrachten voor aan het toerisme gerelateerde banen, zoals in de hotels, watersportbedrijven en de bouwsector. Dit heeft tot gevolg gehad dat menig werkgever ertoe is overgegaan buitenlandse werkers aan te trekken.

Samen met de toeristen brengen deze nieuwkomers andere patronen van consumptie en gedragingen mee, die ten dele overgenomen worden door de plaatselijke bevolking, maar vaak ten koste van de eigen traditionele gewoonten en waarden. Deze sociale veranderingen dragen o.m. zichtbaar bij tot de toename van de kriminaliteit en drugsgebruik op Bonaire. In deze situatie is het mogelijk dat de lokale bevolking, die traditiegetrouw zeer gehecht is aan stilte en rust, zich in toenemende mate overspoeld voelt door vreemdelingen en dat hierdoor spanningen kunnen ontstaan. Alom komen vanuit de

bevolking vragen op: waartoe dient deze ontwikkeling, aan wie komt die ten goede, wat winnen de Bonaireanen ermee en wat is het profijt voor de gemeenschap?

Paradoxaal en tragisch genoeg is het juist de traditioneel rustieke sfeer van Bonaire, die de grootste aantrekkingskracht vormt voor de toerist, vooral voor de diepzeeduiker en welgestelde vreemdeling. Wanneer echter het eiland 'overbevolkt' raakt met toeristen en het milieu en de rust zware schade zouden worden aangedaan, dan zou dit het einde van de toeristenindustrie kunnen betekenen. Zonder een planmatige controle op de toenemende toeristenstroom zal het toerisme op Bonaire zichzelf omzeep helpen.

1.1.3 Een nieuwe Bonaireaanse opstelling

In een tijd van omwenteling en overweldigende groei is het zaak de ontwikkelingen te relateren aan wat een gemeenschap psychologisch en qua incasserings- en aanpassingsvermogen verwerken kan. Het is moeilijk Bonaire en de Bonaireaan in een paar alinea's te typeren; hierbij toch een poging tot enige kenschets.

Typerend voor de Bonaireaan is een sterke onderlinge betrokkenheid, solidariteit en hulpverlening voor elkaar. Typerend is ook een uitgesproken vriendelijkheid en ontvankelijkheid voor buitenstaanders. Treffend is het ontbreken van 'xenofobie'. Terwijl eilandelijkheid enerzijds leidt tot betrokkenheid op elkaar en dus een zekere geslotenheid of 'autonomie', staan de Bonaireanen anderzijds ook heel welwillend, ontvankelijk en flexibel tegenover invloeden van buiten.¹

Tegenover deze sociaal-psychologische 'autonomie' en flexibiliteit van de Bonaireaanse samenleving staat een aantal afhankelijkheden en beperkingen. Zo bestaat behoefte aan deskundigheid van buiten (op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, financiën, bestuur), omdat die in een kleinschalige gemeenschap nu eenmaal niet altijd voorhanden is. Een beroep op buitenstaanders is dan onontkoombaar.

Bonaire maakt deel uit van het Antilliaanse staatsverband en het bredere Koninkrijksverband. De Bonaireaanse afhankelijkheid komt hierbij naar voren, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs. Het eiland is afhankelijk van de Nederlandse taal, Nederlandse ideeën en systemen en van Curaçao en Nederland voor vervolgoopleidingen, met alle gevaren van 'braindrain'.

Afhankelijkheid geldt ook ten aanzien van exogene economische ontwikkelingen, waarop Bonaire geen invloed heeft. Bijna alle consumptie-artikelen moeten bijvoorbeeld worden geïmporteerd. In al deze relaties is Bonaire tot nu toe meestal de vragende partij, de 'underdog', de hulpbehoevende, geweest. Al deze

afhankelijkheden tezamen maakten dat Bonaire zich soms speelbal voelde, slachtoffer en bedelaar die de hand moet ophouden. Alhoewel dit geleid heeft tot een zekere houding van afhankelijkheid in het doen en laten van de Bonaireanen, ook bij de lokale politici en bestuurders, daarin is nu verandering waar te nemen.

Dankzij de opleving van de economie en de daarmee samenhangende mogelijkheden, kan de eerder beschreven karakterologische 'autonomie' van de Bonaireaan thans meer tot haar recht komen. Met de groei van het toerisme dringt het inzicht door dat Bonaire een eigen, uniek produkt bezit, te weten het milieu, in de zin van boven- en onderwater milieu en zijn natuurschoon. Dit milieuprodukt vormt de basis voor verdere economische groei van het eiland. Zoals in Hoofdstuk III van dit rapport beschreven, biedt deze economische groei mogelijkheden tot vermindering van Bonaire's financiële afhankelijkheid. Kortom, zowel het bezit van een eigen produkt en de mogelijkheid daarover te beschikken, maken dat de Bonaireaan zich in toenemende mate 'autonomer' voelen. Een verzet tegen de genoemde reeks van afhankelijkheden is mogelijk. Bonaire wordt dus wel degelijk in staat geacht de vele eerdergenoemde veranderingen te kunnen verwerken. Het is belangrijk dat Bonaire deze capaciteit bezit om antwoord te geven op de vele vraagstukken waarmee het eiland gekonfronteerd wordt.

1.2 BONAIRE BESCHIKT OVER EEN BIJZONDER PRODUKT

1.2.1 Het milieu als bouwsteen voor de toekomst

1.2.1.1 Milieu en economie gaan samen

Wereldwijd zijn zowel de belangstelling en bewustwording omtrent de ecologie, als de vraag naar uitzonderlijke toeristische bestemmingen, groeiende. Het besef dringt door dat de bescherming van het milieu essentieel is voor het voortbestaan van de mensheid en dat ecologische en economische belangen samen dienen te gaan en elkaar zelfs dienen te ondersteunen. Voorts speelt het genot dat de natuur kan brengen een belangrijke rol bij de groeiende behoefte aan vakantie en ontspanning. Bonaire lijkt deze trends op een unieke wijze te kunnen combineren en exploiteren.

Het koraalrif, de ongerepte natuur en de rust, kortom het milieu in het algemeen heeft Bonaire altijd al bezeten. Vanwege de vrij recente vraag ernaar afkomstig van buiten het eiland is de waarde van deze natuurlijke hulpbron gestegen en kan het de basis gaan vormen voor een economische ontwikkeling met hoge toegevoegde waarde voor het eiland en zijn bewoners. Bij deze economische ontwikkeling staat het toerisme centraal.

Er heeft aldus een drastische verandering plaatsgevonden in de benutting van de natuurlijke hulpbronnen waarmee Bonaire van oorsprong is toegerust. Het natuurlijke en landschappelijke aanzicht, aangevuld met het kulturele en architectonische profiel van Bonaire maakt dat het eiland zich onderscheidt van zoveel andere Caribische eilanden. Het is zaak om dit comparatieve voordeel te gebruiken, met andere woorden, het Bonaireaanse produkt te ontwikkelen en uit te baten, maar tegelijkertijd ook te koesteren. Later in dit rapport zal blijken dat het milieuprodukt uiterst rendabel gemaakt kan worden voor de Bonaireaanse gemeenschap, mits aan enkele belangrijke randvoorwaarden wordt voldaan.

Het milieu is een essentiële faktor wanneer gedacht en gesproken wordt over de toekomst van Bonaire. Het milieu is het Bonaireaanse kapitaal bij uitstek. De Commissie vindt zelfs dat de Bonaireaanse economische ontwikkeling, in positieve en negatieve richting, samenhangt en verbonden is met de wijze waarop met het Bonaireaanse milieu wordt omgegaan.

Een natuurschoon zoals het Bonaireaanse wordt steeds schaarser en Bonaire dus steeds rijker. Daarmee is niet gezegd dat Bonaire benaderd moet worden als een soort reservaat, dat coute que coute in de bestaande staat gehandhaafd moet worden. Integendeel, er moet in het produkt geïnvesteerd worden, opdat het op termijn zijn vruchten gaat afwerpen. Het is de generator en het vliegwiel voor een gezonde sociaal-economische ontwikkeling, die zal leiden tot verhoging van de levensstandaard, tot adequate werkgelegenheid en via partikuliere en overheidsinkomsten tot goede en betaalbare huisvesting, goede nutsvoorzieningen, goed onderwijs, kortom toenemende welvaart, welzijn en welbevinden voor de Bonaireanen.

1.2.1.2 Milieuzorg en -wetgeving

De waarde van milieu en natuur is niet of nauwelijks in geld uit te drukken. Probleem is evenzeer dat de economische baten van milieubehoud versluierd zijn en vaak pas op langere termijn zichtbaar worden, hetgeen praktisch-politieke afwegingen soms ten nadele van het milieu kunnen doen uitvallen. Maar het inzicht dat natuur en milieu kostbaar en soms onschatbaar zijn, begint op Bonaire te leven en ook dringt het besef door dat milieubehoud en welvaartsgroei niet onverenigbaar zijn en dat natuurbehoud en milieuzorg zeer versterkend zijn voor de verdere economische ontwikkeling.²

De Bonaireaanse politiek begreep dit in elk geval tijdig. Reeds in 1975, is aan het Bureau Plan'D2 de opdracht gegeven tot een Physical Development Plan voor Bonaire. Volgens dit doorwrochte en hecht doortimmerde ontwikkelingsplan is groei in tal van opzichten mogelijk, maar het moet een gereguleerde groei zijn die de waarden van het milieu ontziet.

In 1988 werd een ander rapport uitgebracht aan het Bonaireaanse Bestuurscollege door PBSA, getiteld: Environmental Assessment of Bonaire. Op systematische wijze wordt in dat rapport uiteengezet welke negatieve effecten er uitgaan op het milieu van bestaande of toekomstige ontwikkelingen in het toerisme.

Ook in het Structure Plan van 1990, opgesteld door de consultantant firma CDC, komt de milieu-problematiek aan de orde. Beheerste en gecontroleerde groei, dat is wat ook dit Plan aanbeveelt na een uitgebreide analyse van recente ontwikkelingen.

Een en ander vereist een gedisciplineerd en krachtig richtinggevend bestuur, met een visie voor het lange termijn belang van Bonaire, om weerstand te kunnen bieden aan de steeds aanwezige neiging de winst op korte termijn te willen maximaliseren, maar daarmee de kip met gouden eieren te slachten.

Gelukkig dat de Antilliaanse en Bonaireaanse overheden een aantal bestuurlijke en verordenende maatregelen terzake hebben genomen. De verwerving door STINAPA (Stichting Nationale Parken) van Washington-Slagbaai en de aanwijzing van dit gebied als nationaal park zijn daarvan sprekende voorbeelden, zoals ook de feitelijke bescherming van Lac Baai en Klein Bonaire.

Het is zaak om, ten behoeve van een belang als milieuzorg, de nodige structuren, instrumenten en waarborgen te creëren, omdat het evident is dat het hier gaat om een als publiek belang te behartigen aangelegenheid. Evenwichtige wetgeving kan dan een belangrijk middel zijn om structurele waarborgen en bescherming te bieden, om de waan van de dag tegen te gaan en kortzichtigheid een halt toe te roepen. Binnen de Nederlandse Antillen heeft Bonaire op enkele fronten voorop gelopen in de totstandkoming van milieu-maatregelen en milieu-wetgeving. Zo rijk gezegend als Bonaire is, heeft het natuurlijk ook het meest te verliezen! Een korte schets van de wettelijke regelingen is hier op haar plaats.

In 1961 kwam de Eilandsverordening tot bescherming van zeeschildpadden en kreeften tot stand, in 1963 de Eilandsverordening houdende voorschriften op het gebruik van treknetten, in 1971 de Visspeerverordening en in 1975 de Koraalverordening. Als zeer waardevol springt eruit de Bonaireaanse Natuurbeschermings- en Monumentenverordening van 1967, die het Bestuurscollege de mogelijkheid biedt bij Eilandsbesluit waardevolle gebieden met bijzondere fauna, flora en geologische verschijnselen en marien-biologisch belangrijke kustgebieden aan te wijzen als reservaten, en regels te stellen voor het beheer daarvan.³

In 1971 kwam de Wetlands Conventie tot stand, een internationale overeenkomst, waarbij watergebieden die van zeer belangrijke betekenis zijn als verblijfplaatsen voor vogels,

beschermd worden. Van Antilliaanse zijde werden meteen aangemeld, in volgorde van importantie, het Gotomeer, Slagbaai, het Oude Pekelmeer en Lac, alle op Bonaire, en vervolgens pas enkele wetlands op Aruba en Curaçao.

Van de Antilliaanse wetgeving op milieu- en natuurgebied kan genoemd worden de Landsverordening Mariene Natuurreservaten (1976), die evenwel nooit in werking is getreden!

De belangrijkste Bonaireaanse wettelijke regeling is in 1989 in werking getreden, te weten de Verordening Marien Milieu, die in de plaats trad van een aantal hiervoor genoemde regelingen. Kern van de regeling is dat een onderwaterpark in het leven wordt geroepen, waarvan enkele delen als reservaat zijn aangewezen. Voor het Lac gelden ook een aantal beperkende maatregelen.

Op basis van deze verordening geldt vanaf 1 januari 1992 dat duikers een gebruikersheffing van NAf 17,50 per jaar betalen. Naar het oordeel van de Commissie funktioneert deze Verordening alleszins bevredigend en onderstreept zij hoe regulering, in goede overeenstemming met de duikscholen, het kwetsbare milieu kan dienen en toeristische ontwikkeling niet alleen niet in de weg staat, maar deze zelfs op langere termijn bevordert.

Als laatste kan genoemd worden de ontwerp-Hinderverordening Bonaire, in oktober 1992 door de ontwerper Mr. P. Verfaille aangeboden aan het Bestuurscollege. met dit ontwerp wordt weer een goede stap gezet in de richting van een afdoende milieu - bescherming. Deze ontwerp-verordening, die --eenmaal vastgesteld-- een heel lang bestaande leemte vult, is geïnspireerd door de Hinderverordening Curaçao 1953, echter met ingrijpende aanpassingen en met ondervanging van de daarin gekonstateerde tekortkomingen. Ook is in dit ontwerp een verband gelegd met de Eilandsverordening Ontwikkelingsplanning Bonaire en de Bonaireaanse Bouw- en Woningverordening. Deze ontwerp-Hinderverordening ziet met name toe op milieu-belastende activiteiten die bedrijfsmatig plaatsvinden. Middels een vergunningenstelsel vindt regulering plaats en zijn sancties bij overtreding van voorschriften. mogelijk. Het is zaak dat deze concept-verordening zo snel mogelijk wordt voorgelegd aan de Eilandsraad.

1.2.1.3 De Bonaireaan en het milieu

De Bonaireaanse overheid, bij uitstek de hoedster van het algemeen belang, dient tevens via voorlichtingscampagnes en schoolprogramma's, de milieubewustheid en -vriendelijkheid bij het volk te vergroten. Immers, degene die het fysieke milieu het meest direkt beleeft, is natuurlijk de Bonaireaan zelf. De Bonaireaan kan simpelweg door zijn/haar omgeving schoon te houden, zijn/haar tuin te verfraaien en vervuiling van stranden en koraalriffen te voorkomen, een waardevolle bijdrage leveren aan de versterking van het milieuproduct. Hierbij kan de invoering van "statiegeld" voor het inleveren

van wegwerpverpakking, zoals bierflessen en limonade blikken, een nuttige incentive vormen om het eiland te vrijwaren van deze bevuilding.

Maar hoe staat de Bonaireaan tegenover het milieu?

Bonaire is altijd gezegend geweest met een overvloed aan ongerept natuurlandschap, met een schat aan koraalriffen en met een rijke cultuur die van de ene generatie op de andere werd overgeleverd. Logisch dat deze 'goederen' als een vanzelfsprekendheid werden ervaren. Het feit dat de Bonaireaan er in materieel opzicht weinig wijzer van werd, leidde ertoe dat deze goederen in zijn/haar ogen als van mindere waarde werden aangemerkt. Men mag dan ook van geluk spreken dat de zaken, die de welvaart op de zuster eilanden Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben bepaald -- de olieraffinage en het massatoerisme -- Bonaire bespaard zijn gebleven. Deze zaken zouden ongetwijfeld desastreus zijn geweest voor datgene wat nu algemeen als een uniek goed wordt ervaren.

Dat Bonaire een waardevol produkt heeft, is inmiddels bekend bij de buitenlander. Op de eerste plaats is dat de toerist, die bereid is voor dit produkt te betalen. Op de tweede plaats zijn er de spekulanten die op dit produkt afkomen. Het kan nimmer de bedoeling zijn dat Bonaire, van wege materieel gewin op korte termijn, uitverkoop houdt van zijn natuurlijke rijkdommen.

Toch neemt de druk om tot een snellere ontwikkeling te komen toe vanuit de hoek van de ontwikkelaars van hotels, restaurants en onroerend goed. Gelukkig beginnen groeperingen in Bonaire zelf zich tegen het al te opdringerig optreden van bepaalde potentiële investeerders te verzetten. Het heeft de Commissie getroffen hoezeer, hoe overeenstemmend en consistent het belang van het milieu voor de Bonaireaanse ontwikkeling wordt beleefd en uitgedragen. In de hoorzittingen van de Commissie was dit geluid een vast terugkerend thema. En dit niet in de vorm van obligate lippendienst, nee, veeleer als uiting van een diep besef waar van de diverse Bonaireaanse maatschappelijke groeperingen, variërend van STINAPA tot de Vereniging Bedrijfsleven Bonaire, doordrongen zijn. De waardering voor het milieu begint dus langzamerhand onderdeel te worden van de Bonaireaanse opvattingen en cultuur.

1.2.2 *Kultuur*

1.2.2.1. *Kenmerken van de Bonaireaanse cultuur*

Zoals gezegd vormt de Bonaireaanse cultuur onderdeel van het unieke toeristische produkt. Cultuur in het algemeen is een dynamisch proces, omvattende de levenswijze en karakterologische gedragspatronen van een samenleving. De Bonaireaanse cultuur is, historisch gezien het resultaat van akkulturatie van de Indiaanse, Afrikaanse en Europese invloeden; een

samensmelting van lokaal aanwezige elementen met van buiten overgenomen gedragspatronen.

Als een aantal sprekende kenmerken van de Bonaireaanse cultuur kunnen wij aangeven:

- Het bestaan van hechte familiebanden. Dit leidt tot respect voor elkaar, onderlinge verknochtheid, betrokkenheid en hulp. Tevens draagt dit ertoe bij dat opvattingen en gebruiken levend blijven en dat er een vorm van sociale controle is.
- Een pluriforme samenleving, als gevolg van akkulturatie en diverse invloeden, waardoor integratie van diverse sferen leidt tot verrijking en versterking, met veelkleurigheid als resultaat.
- Openheid naar de buitenwereld toe, ondanks de eilandelijke beslotenheid, en open naar nieuwkomers, genegen deze op te nemen in de bestaande konstellatie.
- Het Papiamentu als belangrijke kulturele pijler, die steeds en tegen de verdrukking zijn plaats wist te behouden.
- Een zekere tweepoligheid tussen Playa (Kralendijk) en Rincon, waarbij Playa in de afgelopen decennia veel dominanter is geworden, mede als gevolg van een zekere verwaarlozing van Rincon. Die tweepoligheid leidt tot concurrentie en rivaliteit die op zich stimulerend zou kunnen zijn, maar die jammer genoeg de vorm aanneemt van politiek antagonisme.
- Het bestaan en de hechte verankering in de bevolking van tal van kulturele expressievormen: dans, muziek, handenarbeid, oogstfeesten en andere folkloristische uitingen. Hierbij valt in het bijzonder Rincon op, waar traditiegetrouw kulturele manifestaties plaatsvinden, zoals het oogstfeest de 'simadan', de viering van 'San Juan' en 'San Pedro, carnavals- en mascarada' optochten. De viering van de 'Dia di Rincon' vormt een hoogtepunt qua kulturele manifestatie, daar de folklore in al haar uitingsvormen, zoals muziek, dans, spelen keuken, naar voren komt.
- De 'kunuku'. Naast het reguliere huis, bezitten Bonaireaanse families vaak een 'kunuku' (een klein boerderijtje op enkele hectares grond), waar simpel, op wat ouderwetse wijze geleefd wordt, zelfvoorziening plaatsvindt (kleinschalige groente-, fruit- en geitenteelt) en feesten worden gehouden, dit, alles enigszins teruggetrokken van de 'moderne' cultuur.

Deze en andere kenmerken maken de Bonaireaanse cultuur uit, vertegenwoordigen ook de eigenheid en identiteit, en verdienen het -- zeker in een tijd van snelle ontwikkelingen en insluipende beïnvloeding van buiten -- versterkt, gestimuleerd en begunstigd te worden.

1.2.2.2 Bescherming en bevordering van het eigene

In de maalstroom waarin Bonaire terecht is gekomen, veroorzaakt door het sterk toegenomen toerisme en de binnenkomst van meer permanent verblijvende buitenlanders, dreigt het gevaar dat de materiele aspecten de meer ideële opzij zetten.

Objektief toegenomen welvaart, zichtbaar in grotere werkgelegenheid en/of bestedingsmogelijkheden, impliceert niet noodzakelijkerwijs dat ook het subjektieve welzijn en welbevinden van de Bonaireaan navenant is toegenomen. Welzijn en welbevinden zijn niet sterk kwantificeerbaar en niet scherp te benoemen, maar daarom niet zonder betekenis. Integendeel, in de hoorzittingen van de Commissie was in verschillende toonaarden hoorbaar hoe een toenemende ongerustheid ontstaat over het verlies van het Bonaireaans eigene en hoe de noodzaak werd gevoeld op immaterieel gebied tegenwicht te bieden tegen de materiele ontwikkelingen die, deels exogeen bepaald, over Bonaire heenkomen.

De Commissie moet konstateren dat in Bonaire de publieke promotie van de kulturele sektor achtergebleven is bij die van andere sectoren. Daar zijn sprekende voorbeelden van te geven:

- De Openbare Bibliotheek funktioneert matig en heeft een zeer pover boekenbezit, als gevolg van geringe financiële middelen.
- Het Cultureel Centrum Bonaire is dysfunktioneel, ten dele als gevolg van 'interne' bestuursproblemen, maar zeker ook omdat er onvoldoende waardering en ondersteuning, ook op financieel gebied, is van de kant van de overheid.
- Het Museo di Boneiru is een schitterend initiatief, waar met zeer beperkte middelen goed werk wordt verricht, maar dat met ruimhartige overheidssteun, o.m. met financiën, nog veel meer zou kunnen presteren. De potentie is er voldoende, enthousiaste medewerkers evenzeer, alleen de middelen ontbreken.
- De vijf buurtcentra (Nikiboko, Noord Saliña, Antriol, Tera Cora en Rincon) drijven geheel op vrijwilligers. De subsidies vanwege het Eilandgebied en OKSNA zijn zeer beperkt en zonder meer onvoldoende om op wat ruimere wijze projekten, kursussen, edukatieve vormings- en rekreatieve activiteiten op te zetten.

Een duidelijke indikatie van het geringe belang dat aan deze kulturele activiteiten wordt toegekend, biedt de begroting van het Eilandgebied. Voor 1993 is, op een exploitatiebegroting van NAF 47 miljoen, voor bibliotheekwerk NAF 300.000 uitgetrokken, voor sport NAF 400.000, voor het museum NAF 41.000 en voor kunst NAF 59.000!

Een droevige verhouding die slechts opgelost kan worden door principieel te kiezen voor deze sektor! Goede voorzieningen op dit vlak en een gericht stimulerend subsidiebeleid maken dat bijgedragen wordt aan de algemene vorming van de

bevolking en een zinnige opvang van de jeugd, en verkleinen tevens tendensen tot ongewenst gedrag in de vorm van baldadigheid, alcohol- en drugsgebruik.

Ook op grond van een andere motivering verdient de kulturele sektor steun. Nu Bonaire zoveel duidelijker een geliefde vakantiebestemming is geworden, zijn het kulturele aanbod en de uitstraling hiervan volstrekt onvoldoende. De cultuur dient het Bonaireaanse toeristische produkt te ondersteunen en te versterken. Bij het leveren, van een uniek produkt aan de toerist moet in toenemende mate een beroep worden gedaan op de eigen kulturele uitingen, zoals folkloristische shows, waarbij vooral aan Rincon een belangrijke rol kan worden toebedeeld. Ook grote kulturele en sportevenementen, zoals de jaarlijkse carnaval en de regatta, lenen zich uitstekend voor een combinatie met de toeristische industrie.

1.2.3 Monumentenzorg en architectuur

Dat Bonaire voor toeristen op het ogenblik een aantal attracties heeft, zit onmiskenbaar in de natuurmonumenten, maar ook in haar uit het verleden stammende kultuurmonumenten, die het totale aanzicht van het eiland aanvullen.

'Het is vandaag dat de monumenten van morgen worden gebouwd', zo mag in alle eenvoud gesteld worden.

De gebouwde omgeving weerspiegelt de denkbeelden uit verleden en heden. Er bestaat niet alleen een plicht en een uitdaging om enerzijds zorgvuldig om te gaan met het historisch erfgoed, maar ook om anderzijds iets toe te voegen aan nieuwe bouwwerken van duurzame esthetische waarde. Bij nieuwe gebouwen gaat het niet alleen om de gebruikswaarde in het nu, maar ook om de waarde daarvan voor de toekomst. Evenzeer geldt het omgekeerde: lelijke gebouwen op verkeerde plaatsen blijven dag in dag uit een doorn in het oog en doen afbreuk tot in lengte van jaren.

Wat de historische monumenten aangaat is Bonaire, vergeleken met Curaçao minder ruim bedeed, maar toch in een voldoende mate, om een zorgvuldig omgaan daarmee te rechtvaardigen. Dit besef leeft gelukkigerwijs op Bonaire aan de kant van het volk en bestuur. Richtinggevend voor hoe om te gaan met de historische monumenten van Bonaire is het rapport van het Bureau Plan'D2, Historic Monuments of Bonaire (1989). Daarin is met alleen een handzame inventarisatie en beschrijving van de bestaande situatie opgenomen, maar ook een opsomming gegeven van de noodzakelijke akties.

In het rapport wordt ook een meer, fundamentele beschouwing gewijd aan de vraag waarom monumentenzorg een zaak van de overheid dient te zijn. Vrij vertaald komt de daarbij gevolgde gedachtengang neer op het volgende. Wanneer een gebouw een dierbaar deel van onze geschiedenis vertegenwoordigt of het stempel draagt van ons kultureel verleden dan

heeft het een waarde verkregen die de grenzen van het partikuliere eigendom overstijgt. Daarom zal de bestuurder erop moeten toezien dat, wanneer het instandhouden van het eigendom een te grote last voor de partikuliere eigenaar gaat worden, financieel of op andere wijze tussenbeide gekomen wordt. In verband hiermee is het belangrijk beschermingsbeleid op milieugebied uit te breiden tot de fysieke aanwezigheid van het tastbare verleden en erfgoed.

Wat geldt voor het milieu en de cultuur, geldt ook voor de historische monumenten. Als onderdelen van het Bonaireaanse toeristische produkt dienen deze drie attributen verbeterd en gekoesterd te worden. Voor wat betreft de bouwmonumenten verdient aandacht het feit dat de toeristische ontwikkelingen nieuw ontworpen hotel- en huizenprojekten binnen brengen, die in een aantal gevallen iets toevoegen aan de Bonaireaanse schoonheid, maar die soms ook een eenvormige fantasieloze stijl vertegenwoordigen, welke haaks staat de plaatselijke, historisch gegroeide stijl en architectuur. Het gevaar dat dreigt is dat Bonaire aldus een eiland wordt als zoveel andere in het Caribisch gebied en zijn onderscheidende uiterlijk in bouwvorm en -stijl verliest. Daarmee zou ook Bonaire's toeristisch produkt in waarde afnemen en minder produktief zijn voor de ontwikkeling van het eiland.

1.3 RANDVOORWAARDEN VOOR EEN EKONOMISCH RENDABEL PRODUKT

Het toeristisch produkt van Bonaire, dat bestaat uit het milieu, de cultuur, en de monumenten, dient ook zoveel en zo goed mogelijk beheerd te worden opdat elke Bonaireaan ervan kan meeprofiteren. Over het economisch rendement dat uit het produkt gehaald kan worden zal in Hoofdstuk II worden uitgewijd. Eerst is het van belang aan te geven wat de milieumaatschappelijke randvoorwaarden zijn om Bonaire's produkt veilig te stellen en uit te bouwen tot een economisch rendabel kapitaalgoed. Aandacht voor de volgende elementen is vereist: ruimtelijke ordening, onderwijs, een goede fysieke infrastructuur, gezondheidszorg en een effectieve aanpak van de kriminaliteit.

1.3.1 Ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening verdient de hoogste prioriteit bij het veiligstellen van het Bonaireaanse toeristische produkt. In minder dan tien jaar tijd heeft Bonaire een metamorfose ondergaan en is haar uiterlijke verschijningsvorm drastisch veranderd. Voor velen zal het een gruwel zijn te aanschouwen hoe op tal van onverwachte plaatsen hotels, appartementen en villa's de grond uit zijn verzezen. En uiteraard zijn het de mooiste plekken, die het eerst ontwikkeld worden. De Caribische zee-kant is op tal van plaatsen in handen van partikulieren of projektontwikkelaars, die er in hoog tempo

komplexen uit de grond stampen, na de barrière van verkaveling genomen te hebben. De eilandelijke overheid is hierbij zelf te hulp geschoten, door grote stroken te verkavelen en te ontsluiten door middel van de aanleg van wegen, water en elektriciteit, alsmede door grondruil.

Dit alles is onderdeel van de vooruitgang, maar ook in vele opzichten een stelselloze, ongestuurde en ongebreidelde vooruitgang, afhankelijk van wat zich aan potentiële projecten aandienende. Afhankelijk ook van de toegang en overtuigingskracht die men zich heeft weten te verschaffen naar het Bestuurscollege. Afhankelijk misschien ook van subjektieve voorkeur en wellicht ook, een zekere willekeur bij de besluitvormende overheidsinstanties. Meer dan zelf te kunnen sturen werd Bonaire gestuurd.

In alle recente rapporten en geschriften over Bonaire is een steeds terugkerende konstante, namelijk dat er op korte termijn een goed stelsel van ruimtelijke ontwikkeling, gestoeld op adequate regelgeving tot stand moet worden gebracht. Tot op het ogenblik, zonder regulerende wetgeving, zonder planning, zijn ruimtelijke ontwikkelingen te herleiden tot veelal exogene factoren.

Vanaf het rapport van het Bureau Plan'D2, Physical Development Plan (1975), is gehamerd op het belang en de noodzaak van een goede ruimtelijke ontwikkelingsplanning. In het Rapport van de Gemengde Commissie van Deskundigen, Aanzet tot een Integraal Beleidskader voor de Nederlandse Antillen in de Jaren Tachtig, wordt in 1979 ten aanzien van Bonaire gekonkludeerd: "Het is nu nog mogelijk om met een doelgerichte ruimtelijke ordening, de leefomstandigheden in gunstige zin te beheersen. Daartoe kan op basis van het Ontwerp Structuurplan van het Bureau Plan'D2 voortgebouwd worden".

Vijftien jaar later geldt dit nog steeds, maar de tijd begint nu wel erg te dringen, anders valt er niets meer te beheersen. De bij het Physical Development Plan behorende bestemmingskaarten zijn ook heden ten dage, met aanpassingen die nodig zijn vanwege feitelijke ontwikkelingen, een goed uitgangspunt voor de totstand te brengen bestemmingsplannen. Waar normaal de totstandkoming van bestemmingsplannen en plankaarten een proces van jaren beslaat, zal dankzij dit voorwerk, dit niet meer dan enkele jaren hoeven te duren. Evenzeer zal dit Physical Development Plan de basis kunnen vormen voor op korte termijn te nemen voorbereidingsbesluiten, waardoor de huidige situatie 'bevroren' kan worden.

Ook in het Structure Plan (1990) van de consultant CDC is een macht aan materiaal en bouwstenen te vinden voor de spoedige totstandkoming van bestemmingsplannen. Dit Plan suggereert de totstandkoming van een centrale unit planologie. Deze unit zou moeten bestaan uit een samengevoegde staf van Kadaster, Bouwvergunningen en Domeinbeheer. Het Structure Plan stelde dat deze unit operationeel zou moeten op zijn laatst medio

1991. Inmiddels is ruim anderhalf jaar voorbij met weinig aanstalten om deze (toch door de Eilandsraad onderschreven) suggesties uit te voeren.

Evenzo stelde het Structure Plan dat de onderliggende eilandelijke ruimtelijke ordeningsregelgeving in 1991 klaar zou moeten zijn en door de Eilandsraad goedgekeurd. Inmiddels is het weer een jaar later, een jaar waarin allerlei ongestructureerde ontwikkelingen hun gang hebben kunnen gaan.

Wanneer een ruimtelijke ordeningsregeling, inclusief bestemmingsplannen, tot stand komt, geldt deze voor heel Bonaire en Klein Bonaire, ongeacht de onderliggende eigendomssituatie van de grond. Die eigendomssituatie is grofweg gesproken op Bonaire aldus:

- Partikuliere eigendom bestaat ten aanzien van een aantal zeer grote percelen (vroegere plantages, stroken langs de kust en het merendeel der percelen binnen Kralendijk).
- Meer dan de helft van de Bonaireaanse grondoppervlakte is formeel nog overheidseigendom, te herleiden tot de vroegere domeingronden. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn grote delen daarvan, na verkaveling uitgegeven in erfpacht. De oorspronkelijke gedachte achter deze uitgifte in erfpacht was dat op deze wijze ook midden en lagere Bonaireaanse inkomenstrekkingen tegen een acceptabele prijs grond voor hun huizenbouw konden verwerven. De canonverplichting was dientengevolge zeer laag. Hoewel een aantal malen aangepast, is deze in een aantal situaties -- met name waar deze gronden ook in erfpacht zijn uitgegeven voor meer toeristisch georiënteerde projecten -- absurd laag. Absurd laag omdat de kosten die op de overheid gedrukt hebben voor algehele ontsluiting in geen verhouding staan tot de jaarlijkse canonkosten van de erfpachter, die feitelijk op zeer goedkope wijze bouwgrond in handen kregen (en krijgen). De formele erfpachtskonstructie is nauwelijks te onderscheiden van partikulier eigendom. Een gedifferentieerde verhoging van de erfpachtscanon -- te differentiëren naar sociale woningbouw, gewone partikuliere woningbouw, condominiums, toeristische projecten -- acht de Commissie op haar plaats. Evenzo acht zij het aangewezen een baatbelasting tot stand te brengen, waardoor projecten die welhaast integraal door overheidspenningen ontsloten worden, uitgesmeerd over meerdere jaren, belast kunnen worden voor de feitelijk gemaakte ontsluitingskosten.
- Evenzeer valt aan te treffen de situatie van kortlopende huur van overheidsgrond, in beginsel op jaar tot jaar basis. Deze constructie is vaak toegepast in het verleden, veelal om sociale of andere, ook elektorale motieven. Van dit soort huren bestaan vaak uiterst gebrekkige contracten en ontbreekt evenzeer een goede

administratie. Noch bij het Kadaster, noch bij Domeinbeheer bestaat een duidelijk zicht hierop, met alle gevaren van misbruik.

- Een vierde vorm van grond'bezit' ligt in de praktijk van toegekende opties. Een figuur waarvan de overheid in de afgelopen jaren vaak gebruik heeft gemaakt. Aan projektontwikkelaars werd voor een bepaalde periode een optie (tot erfpachtverlening) gegeven, soms tegen een geringe financiële kontraprestatie, waarbij na vervulling van opeenvolgende voorwaarden omtrent de voortgang van het projekt, de optie omgezet werd in erfpacht. Het gevaar hierbij is, dat wanneer opties worden verleend die de handen van het Bestuurscollege onnodig binden, het profijt onevenwichtig aan de kant van projektontwikkelaars komt te liggen of deze, ook in juridische zin, claims kunnen gaan leggen, wanneer de eilandelijke overheid van deze verleende opties af wil komen.

Hoe is tot op heden de juridische context voor eilandelijke ruimtelijke ontwikkelingsplanning? Op het moment vindt op Bonaire alles wat men ruimtelijke ordening zou kunnen noemen plaats op basis van de Bouw- en Woningverordening 1935. Deze biedt slechts een zeer beperkt instrumentarium daartoe en is in geen enkel opzicht aangepast aan de eisen van de tijd.

Voor een gericht en gekoördineerd toeristisch en algemeen economisch beleid is een dito ruimtelijk beleid onontbeerlijk. De Landsverordening Grondslagen Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning (1976) scheidt de verplichting tot een landelijk ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en geeft het kader aan voor het ruimtelijke ordeningsrecht van de eilandgebieden. Hoe traag en moeizaam de eilandelijke implementatie van de ruimtelijke ordening tot stand komt illustreert Curaçao. In 1983 trad de Curaçaose Eilandsverordening in werking, maar het duurde tot 1992 alvorens een Eilandelijk Ontwikkelingsplan, dat van bestemmingsvoorschriften vergezeld ging, tot stand kwam. Dit plan ligt nu bij de Eilandsraad ter goedkeuring.

Voor Bonaire zou deze zaak in zeer korte tijd gerealiseerd moeten en kunnen worden. Dit is voor het eiland een halszaak. Er bestaat, sinds oktober 1992, een ontwerp-eilandsverordening, opgesteld door Mr. P. Verfaille. Het ontwerp regelt op juridisch hechte wijze, in algemene zin datgene dat nastrevenswaardig wordt geacht. De Commissie wil zich ten volle opstellen achter dit ontwerp.

1.3.2 Onderwijs en opvoeding

Een op de eisen van de tijd afgestemd onderwijs is een essentiële faktor in de sociale en economische ontwikkeling van Bonaire. In het onderwijs wordt de basis gelegd voor de kwaliteit van een samenleving, en dus ook voor het economisch produkt dat zij kan leveren.

Voor Bonaire geldt in het bijzonder dat goed en modern onderwijs onmisbaar is voor de economische ontwikkeling. Bij schaarste aan natuurlijke grondstoffen is het menselijk kapitaal de economische groeifactor bij uitstek. Onderwijs is het middel om dit kapitaal veilig te stellen en te bevorderen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Bonaireaanse overheid, door middel van wetgeving voor financiering van het onderwijs, 'human investment' pleegt. De uitgaven voor onderwijs voor 1993 zijn begroot op ruim NAF 10 miljoen, zijnde 21% van de totale lasten.

Bij een Bonaireaanse ontwikkelingsstrategie dient een goede afstemming te bestaan tussen wat het onderwijs biedt en wat de behoeften van de economische sektor zijn.

Op het moment wijken vraag en aanbod in bepaalde sectoren duidelijk van elkaar af. Dit is zonneklaar in de horeca-sektor, het ambtelijk apparaat en de bouwsector, waar nu op alle niveaus een beroep moet worden gedaan op werkers van buiten het eiland bij gebrek aan genoeg geschikte lokale mensen. Bonaireanen zelf zijn zo vaak niet voldoende in de gelegenheid geweest voordeel te trekken van de opgang van de economie.

Hoe groot ook het belang is van goed onderwijs voor Bonaire en de Bonaireanen, ook hier geldt weer de regelmatig terugkerende konstante, dat Bonaire ook in onderwijsverband afhankelijk is. Afhankelijk van een Nederlands onderwijssysteem. Afhankelijk van het Land en van Curaçao waar het betreft wetgeving en de implementatie daarvan. Afhankelijk van elders ontwikkelde onderwijsmethoden. Voor onderwijs na de HAVO zijn de Bonaireaanse jongeren gedwongen naar elders -- Nederland of Curaçao -- te verkassen. Afhankelijk ook van buiten wanneer acht geslagen wordt op het docentenaanbod. Bijna de helft van de leerkrachten op Bonaire is afkomstig uit Nederland en Suriname. Dat leidt er bijvoorbeeld toe, dat wanneer er gekozen zou worden voor het Papiamentu als instructietaal in het basisonderwijs dit vrijwel onmogelijk zou zijn, simpelweg vanwege de afkomst van de leerkrachten.

Allemaal afhankelijkheden en beperkingen die een goede onderwijskwaliteit voor een deel in de weg kunnen staan. Daarom acht de Commissie het een groot goed, dat zeer recentelijk toch een eigen beleidsvisie is ontwikkeld, in de vorm van een onderwijsnota getiteld Na Kaminda pa un Mihor Edukashon (1992). In die nota wordt o.a. aandacht geschonken aan de naschoolse opvang van de Bonaireaanse jeugd, waaraan -- naar de Commissie uit haar hoorzittingen is gebleken -- grote behoefte bestaat. De ideeën die in de nota worden geventileerd omtrent de opleiding en upgrading van overheidspersoneel spreken de Commissie zeer aan, zoals ook de ideeën omtrent na-schoolse vakopleiding. Meer specifiek die voor de hotelvakopleiding verdienen bijval.

De bestaande kloof in de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt kan meer gedicht worden. Zo liggen er naar het idee van de Commissie ook mogelijkheden voor introductie van

leerlingenstelsels, waarbij jongeren naast hun baan voor vier dagen, één dag scholing per week ontvangen in nauwe samenwerking met het bedrijf waar zij werkzaam zijn. De ervaringen die op Curaçao zijn opgedaan door Feffik en die laten zien hoe via deze vorm diskrepancies tussen vraag en aanbod overbrugd kunnen worden, zijn alleszins richtinggevend.

Ook bestaat aandacht voor de onderwijsvoorzieningen. Door het Bestuurscollege is inmiddels in gang gezet rehabilitatie en opknappbeurten van een aantal scholen, waaraan reeds langer dringend behoefte was.

Herhaalde malen is in voorgaande paragrafen het belang van vorming en voorlichting (o.a. met betrekking tot milieu, cultuur, monumenten) naar voren gekomen. Het spreekt voor zich dat, tevens met het oog op het toerisme, hier een rol ligt voor de onderwijssector -- zowel de formele als de informele.

In de sfeer van inhoudelijke basisonderwijsvernieuwing zou gedacht kunnen worden aan een vak 'sociale vorming', waarin zaken aan de orde kunnen komen als de ontwikkeling van waarden, normen en geestelijke instellingen tegen de achtergrond van de Bonaireaanse samenleving, ook acht slaand op de snelle ontwikkelingen daarin als gevolg van het toegenomen toerisme.

In dit verband wil de Commissie ook wijzen op het programma Skills for Adolescence, dat een integrale aanpak voorstaat voor de verbetering van de gezondheid en het welzijn van de jeugd via een veelzijdig onderwijsprogramma en een uitvoerige ouderlijke en maatschappelijke betrokkenheid. Dit programma wordt thans aan het Peter Stuyvesant College in Curaçao onderwezen.

Voorts, voor het op peil houden van het onderwijs kan de Koninkrijksband intensiever worden geëxploiteerd. Het huidige beleid van ontwikkelingssamenwerking op het terrein van onderwijsvernieuwing is erop gericht om in betrekkelijk korte tijd een inhaalslag uit te voeren. Wanneer deze projecten eenmaal zijn gerealiseerd is het zaak dat het onderwijs op peil blijft. Ondersteuning daarvan kan worden geboden door een effectief programma van edukatieve uitwisseling. De edukatieve uitwisseling tot één van de reguliere eigenschappen van de Koninkrijksband moet worden gerekend. Ten behoeve van school- en edukatieve televisie kan de Koninkrijksband belangrijke diensten verlenen. Konkrete projecten zijn in voorbereiding.

1.3.3 Fysieke infrastructuur

Infrastructuur -- haven, luchthaven, wegen, telekommunikatie, etc. -- is imperatief voor het economisch produktief maken van het toeristisch produkt. Immers, de toerist eist kwalitatief hoge dienstverlening en gerief, ook qua transport-

verbindingen, kommunikatie, water en elektriciteit. Mede met behulp van projekten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking met Nederland en de Europese Gemeenschap (EG) kan Bonaire bogen op betrekkelijk goede infrastrukturele voorzieningen.

Zo verzorgt de KLM direkte vluchten tussen Europa en Bonaire. De Antilliaanse Luchtvaart Maatschappij (ALM) speelt een belangrijke rol in het onderhouden van luchtverbindingen via/met Curaçao en het leveren van passagiers uit o.a. de Verenigde Staten. Het wegennet en de openbare nutsvoorzieningen, water en elektriciteit, landsradio en telefoon, voldoen aan de basisbehoeften.

Het vorenstaande betekent qua exploitatie een zware last voor de eilandsbegroting. Echter, wil Bonaire een kwaliteitsprodukt leveren, ook op het gebied van infrastrukturele voorzieningen, dan moet aan het onderhouds-aspekt extra aandacht worden besteed. Dit is primair de zorg van het Eilandgebied zelf en het uit het toeristisch produkt te halen economisch rendement, zoals in de volgende hoofdstukken nader beschreven, dient garant te staan voor de zelfstandige financiering van dit onderhoud. Voorzover de infrastrukturele voorzieningen zelf niet volledig kunnen worden gefinancierd door de Eilandsoverheid, zal een complementair beroep op de donorlanden moeten worden gedaan. Hierover wordt in Hoofdstuk III uitgewijd.

1.3.4 Gezondheidszorg

Een andere randvoorwaarde voor Bonaire's toeristisch produkt is een adequate gezondheidszorg. Gelukkig bestaan goede voorzieningen op het eiland die voor primaire medische opvang van niet ernstige ziekte en ongevallen kunnen zorgdragen. De gezondheidszorg op Bonaire is in betrekkelijk goede staat, als kan worden afgegaan op het sterftcijfer, de levensverwachting en het ziektepatroon van de bevolking. Er is een ziekenhuis (St. Franciscus Hospitaal) met 70 bedden. Voorts zijn er 4 artsen en 4 tandartsen. Ondanks deze voorzieningen zijn de bewoners en bezoekers van Bonaire, voor specialistische hulp en chirurgie aangewezen op het buitenland en Curaçao.

Natuurlijk is gezondheidszorg in de eerste plaats van belang voor de eigen bevolking, maar de rol die de zorg voor de gezondheid speelt bij het toerisme moet ook niet worden onderschat. Alhoewel de medische en hygiënische voorzieningen op Bonaire niet nadrukkelijk worden overwogen wanneer een buitenlander besluit een reis naar Bonaire te ondernemen, dragen zij wel bij tot het algehele imago van een kwaliteitsprodukt.

Essentieel zijn bijvoorbeeld de hygiënische kondities bij voedsel- en watervoorziening en wateraanvoer en -afvoer. De overheid dient hier met wetgeving en voorschriften, alsmede

met effectieve controle op de naleving, te sturen. In dit verband is in 1991 een Drank- en Horecaverordening opgesteld die, zo is de bedoeling, begin 1993 per eilandsbesluit van kracht zal worden. Hierin wordt geregeld waar allerlei etablissementen in deze sektor aan moeten voldoen om een vergunning te kunnen krijgen en te behouden.

Een ander punt vormen de hygiënische aspecten van de drinkwateraanvoer en de afvalwaterafvoer. Drinkwater is duur in Bonaire, niet alleen vanwege de hoge productiekosten (ontzilting van zeewater), maar ook vanwege de grote lengte, met relatief weinig aansluitingen, van het distributienet. Omdat verbeterde technologie ontzilting ook bij relatief kleine volumes al rendabel heeft gemaakt, overwegen sommige hotels en andere grote verbruikers of een eigen drinkwatervoorziening niet voordeliger is. Voor de overheid is het belangrijk een duidelijk beleid te hebben in dit verband. Enkele overwegingen die hierbij een rol dienen te spelen zijn:

Als een grote konsument van de gemeenschapsvoorziening afhaakt of er niet op aansluit, dan komen de kosten buitenproportioneel voor de rest van de gemeenschap. Natuurlijk dient ook een partikuliere installatie regelmatig door de overheid op doeltreffendheid, doelmatigheid en efficiëntie te worden gecontroleerd. De kosten hiervoor dienen in rekening te worden gebracht. Ook kleine waterfabriekjes hebben een wateropname en een olie-gestookte produktie- en opslageenheid nodig, hetgeen tot kust-, geluids- en landschapsvervuiling kan leiden.

Dit soort overwegingen speelt wellicht nog sterker bij het afvoeren van afvalwater. De afvoer van vloeibaar afval op Bonaire bestaat in het algemeen uit septic tanks /beerputten, een geïndividualiseerde riolering als het ware, terwijl hotels over het algemeen hun afvalwater in zekere mate zuiveren en met het produkt hun eigen groenvoorziening irrigeren. Over de kwaliteit van de septic tanks en de afvalwaterzuivering van de hotels is weinig bekend. Met de steeds stijgende druk van de bevolking en toeristen neemt de behoefte aan een centrale oplossing van het afvalwater probleem toe. Daar komt nog bij dat het afvalwater een bedreiging kan vormen voor de kwaliteit van het koraalrif.

1.3.6 Lage kriminaliteit

Bij de bescherming en koestering van het Bonaireaans milieu en de cultuur, dient voorts speciale aandacht te worden besteed aan de geestelijke vervuiling en verval, die niet alleen door het toerisme, maar vooral door de moderne kommunikatiemiddelen in Bonaire zorgwekkende vormen begint aan te nemen. Dit manifesteert zich in stijgende kriminaliteit, waarbij verdovende middelen vaak een rol spelen.

De totale geregistreerde kriminaliteit is van een gemiddelde van 369 gevallen per jaar over de jaren 1982-1987 gestegen tot gemiddeld 535 per jaar gedurende de jaren 1988-1991. Voor wat betreft de drugs-gerelateerde delikten gold over diezelfde periodes een toename van gemiddeld 20 tot 50 gevallen per jaar.

Een andere faktor die ongelukkigerwijs bijdraagt aan het sociaal verval, is het feit dat de economische opleving meer vrouwen in het arbeidsproces heeft gebracht en ook het proces van verslappende ouderlijke verantwoordelijkheid heeft versneld. Daarbij komt ook nog de ouderlijke neiging om kinderen af te stoten wanneer deze in aanraking komen met justitie, waardoor het kind van kwaad tot erger vervalt.

De Commissie deelt de bezorgdheid van de instanties die zich gekonfronteerd zien met verslaafden in verdovende middelen. Naast een effectievere politiekontrolé, acht zij een betere koördinatie tussen de diverse instanties op het terrein van drugspreventie, -rehabilitatie en resocialisatie noodzakelijk. Vooral de preventie door middel van persoonlijkheidsvorming geniet de voorkeur. Het voorstel om antidrugsvorming in het lesrooster van de scholen op te nemen; zoals in de onderwijsnota Na Kaminda pa un Mihor Edukashon wordt voorgesteld, is dan ook toe te juichen. Echter ook het aspect resocialisatie verdient aandacht en gezien de ernst van het probleem zou ook in Bonaire aan een opvangcentrum voor verslaafden aan verdovende middelen moeten worden gedacht.

Verder is goede nota genomen van het beleid dat door Indebon (de overheidsinstantie voor sportzaken) wordt voorgestaan en waarbij aangedrongen wordt op:

- Meer akkomodaties voor de sportbeoefening, niet alleen met het oog op de bevolkingstoename maar ook ter opvang van de jeugd vooral buiten schooltijd.
- Meer opleiding voor jeugdleiders.
- Een gericht subsidiebeleid ter versteviging van o.a. het verenigingsleven.

Het is vanzelfsprekend dat bij het creëren van meer activiteiten voor de jeugd de kans dat deze ontspooft vermindert.

De leefbaarheid van het eiland vormt de aantrekkingskracht zowel voor de Bonaireaan zelf, als voor de rustzoekende toerist. Het is dus zaak dat via gerichte akties de toenemende kriminaliteit zowel in preventief als repressief opzicht wordt aangepakt om de leefbaarheid, die een van de voornaamste attributen van het eiland vormt, te garanderen.

NOTEN

1. Ongetwijfeld valt deze ontvankelijkheid en openheid ook te herleiden tot de omstandigheid dat zoveel Bonaireanen in het verleden veelvuldig zijn uitgezwermd naar de raffinaderijen van Curaçao en Aruba, naar Venezuela, als schipper, bootsman of visser, of in de laatste decennia naar Curaçao of Nederland om opleidingen te volgen.

2. Een ander voorbeeld, buiten de toeristische sektor, van hoezeer economie en milieu hand in hand kunnen gaan, wordt geïllustreerd door de zoutpannen van het zoutbedrijf AKZO in Zuid-Bonaire, die als broedplaats worden gebruikt door flamingo's en ander gedierte. Ondanks de klaarblijkelijke economische functie van het exploitatiebedrijf AKZO, het ook instrumenteel in het beschermen van waardevolle ecologische bronnen.

3. Bijvoorbeeld, het algemeen beheer van het Washington-Slagbaai Nationaal Park berust bij het Bestuurscollege, dat een derde met het dagelijks beheer kan belasten. Probleem is evenwel dat het eilandsbesluit nimmer tot stand is gekomen, waardoor het park tot op heden wettelijke bescherming mist, met alle risico's van dien!

4. Door de week na 13:00 uur.

2.1 BONAIRE'S SPEELRUIMTE BINNEN DE NEDERLANDSE ANTILLEN

De eilanden van de Nederlandse Antillen vormen vijf economiën van kleine schaal. De Antilliaanse bevolking is totaal 190.000 zielen groot en het Bruto Binnenlands Produkt (BBP) zoals berekend door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bedroeg NAF 2,4 miljard in 1988. Het totale landoppervlak van 800 km² is schaars bedeed met natuurlijke hulpbronnen. Er bestaan dan ook weinig activiteiten van enige omvang in de primaire en sekundaire sectoren gebaseerd op lokale grondstoffen. Vanzelfsprekend is de graad van internationale openheid van deze economiën dan ook hoog; zo werd in 1988 87% van het totale Antilliaanse BBP geïmporteerd en 66% ervan geëxporteerd.

Het dient te worden opgemerkt dat het ontwikkelingsniveau van de Nederlandse Antillen gunstig afsteekt bij dat van andere landen in de regio. Ook het loonniveau is relatief hoog, terwijl de inflatie relatief laag is met 3 à 4% per jaar. In 1988 was het BBP per capita van de Nederlandse Antillen US\$ 7.400.

In feite kan men nauwelijks spreken van een Antilliaanse economie. Interinsulaire economische verbindingen ontbreken nagenoeg. Bovendien zijn er aanzienlijke verschillen in de welvaartsniveaus van de diverse eilanden. Het algehele beeld van de Antilliaanse economiën tezamen wordt in belangrijke mate bepaald door Curaçao. Curaçao vormt 75% van de bevolking van de Nederlandse Antillen en draagt 71% bij aan het totale BBP van de vijf eilanden. Vergeleken hiermee valt Bonaire in het niet: Bonaire's aandeel in het Antilliaans gebeuren bedraagt slechts 6% qua bevolking en circa 5% voor wat betreft het BBP.

Er kan evenmin gesproken worden van een 'Benedenwindse economie'. Terwijl Curaçao economisch redelijk divers is met als voornaamste pilaren de overheidssector, het toerisme, de olie-raffinage, de financiële dienstverlening, en de sektor handel, distributie & overslag, bepaalt het toerisme het economisch beeld van Bonaire. Toen de Curaçaose economie in de jaren 1983 tot 1988 zeer ongunstige tijden doormaakte, zag die van Bonaire toch kans te groeien. Toch zijn er zekere economische banden tussen Curaçao, en Bonaire. Deze banden komen vooral tot uiting in het onderlinge verkeer van goederen, kapitaal en personen.

Zo loopt het merendeel van de produkten die Bonaire importeert en exporteert, via transpor verbindingen met Curaçao.

verschillende Bonaireaanse bedrijven zijn dochters of filialen van een moedermaatschappij op Curaçao en repatriëren hun winst naar dat eiland. Voor wat betreft het personenverkeer is er de laatste jaren een ommekeer te bemerken. Trokken in het verleden Bonaireanen in grote getale naar Curaçao op zoek naar werkgelegenheid, sinds de recente economische crisis op Curaçao en de groei van het toerisme op Bonaire, vinden steeds meer Curaçaoënaars werk op Bonaire.

Binnen de Antilliaanse constellatie heeft Bonaire een beperkte speelruimte bij het uitzetten van een economisch beleid. Sinds 1991 bestaat er geen Departement voor Economische Zaken meer op Landsniveau. Dit Departement werd namelijk gedecentraliseerd. Tot op heden heeft Bonaire geen eigen, adequaat funktionerende Dienst Economische Zaken.

Ook bij de ontwikkelingssamenwerking met Nederland en andere internationale donoren wordt niet direkt rekening gehouden met de zorgen en noden van de onderscheidene eilanden. De donoren erkennen alleen het Land, de Nederlandse Antillen, als recipiënt van ontwikkelingsgelden en hebben geen beleid gericht op de individuele eilanden. Dat het 'primaatschap' voor wat betreft de eilandelijke ontwikkeling bij de individuele eilanden ligt, wordt wel erkend door de Landsoverheid. Een materie die zwaar drukt op de samenwerkingsrelatie binnen het Koninkrijk, is de binnenlandse en buitenlandse schuld van de Lands- en de eilandsoverheden. Het totaal van deze schuld is in 1991 opgelopen tot omstreeks Naf 2,5 miljard, ofte wel zo'n 80% van het BBP in dat jaar. Het direkte aandeel in de schuld is voor Bonaire ongeveer Naf 45 miljoen (ongeveer 30% van het Bonaireaanse BBP). Dit is exclusief de schulden die het Land is aangegaan namens Bonaire voor door het buitenland op het eiland gefinancierde projecten in de publieke sektor.

De voornaamste instantie die thans macro-economisch beleid voert op 'Antilliaans' niveau -- met een dominante nadruk op Curaçao -- is de Centrale Bank (BNA). In de periode 1986-1991 liepen de internationale reserves bij de BNA terug van Naf 625 miljoen tot Naf 441 miljoen, of tot het equivalent van 2,5 maand aan importen. Het in de beschouwde periode meestal negatieve saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans is dus voor een belangrijk deel uit de reserves van de BNA gefinancierd en voor de rest met leningen en giften uit het buitenland. Veruit het grootste deel van het betalingsbalanstekort is terug te voeren tot begrotings tekorten of overbesteding van de diverse eilandsoverheden.

In haar jaarverslag van 1991 waarschuwt de BNA, vanuit haar eigen verantwoordelijkheid voor een evenwichtige macro-economische ontwikkeling, het Land dat het op te grote voet leeft en legt ook een stevige waarschuwing neer bij het Ministerie van Financiën, om via Lands- en eilandsbegrotingen orde op zaken te stellen. Voorlopig zit het niet mee, want het begrotingstekort voor 1992 wordt geschat op Naf 145 miljoen, exclusief de resultaten van nog te nemen maat-

regelen. Voor Bonaire is de schatting voor dit jaar NAf 9 miljoen, waarin een aantal posten nog niet zijn meegenomen.

Uit het voorgaande blijkt dat het macro-beleid als het ware over de hoofden van een eilandsbestuur heengaat en dat de meest directe schakel met zulk beleid voor een eilandsbestuur het eilandsbudget is. Het jaarverslag van de BNA maakt er daarom veel werk van om aan te geven hoe essentieel een gezond eilandelijk begrotingsbeleid is om als Land een stabiel en bestendig macro-ekonomisch beleid te kunnen voeren. In die zin is een verantwoord beleid, ook van de andere eilanden maar vooral Curaçao, van direkt en eminent belang voor Bonaire.

2.2 VAN ACHTERTUIN NAAR EEN NIEUW TIJDPERK

In de Pre-Columbiaanse periode (vóór 1499) kende Bonaire een vorm van georganiseerde landbouw, werd er aardewerk vervaardigd en waren er handelskontakten met Curaçao en het vasteland van Zuid-Amerika. De Spanjaarden kwalificeerden Bonaire als 'isla inutil', omdat er geen edele metalen werden gevonden. Zij introduceerden er nieuwe flora en fauna die op termijn een rol gingen spelen in de Bonaireaanse ekonomie. Zij exporteerden huiden en looistof van de dividivi via Curaçao naar Europa.

De Nederlandse koloniale periode duurde van 1636 tot 1868 met een onderbreking van 1792 tot 1816. Tot 1792 behoorde Bonaire aan de West-Indische Compagnie (WIC). Zeezout, huiden, wat schapenwol, verfhout (grondstof voor het verven van textiel), dividivi (looistof), paarden en ezels werden geëxporteerd. Vlees en maïs gingen naar Curaçao, al is er van de maïskultuur nooit veel terecht gekomen. Landbouw werd door de Indianen en Afrikaanse slaven vrijwel uitsluitend voor lokaal gebruik bedreven. Curaçao ontwikkelde zich vanaf het begin als een bestuurlijk centrum en stapelplaats, terwijl Bonaire een typisch 'win'gewest werd, al leed de WIC op Bonaire verlies, evenals op Aruba en Curaçao.

In 1816 werd Bonaire een plantage van de Nederlandse Staat. Als gouvernementsplantage, alle gebreken van exploitatie ten spijt, blijkt Bonaire zich te hebben kunnen bedruipen. Maar met de afschaffing van de slavernij in 1863 bleek de exploitatie van vele zaken niet rendabel meer. In 1868 werd ongeveer 60% van het eiland (inklusief Klein Bonaire) in enkele grote kavels verkocht; de rest, vooral rond de bevolkingskoncentraties gelegen, werd domeingrond. Dit betekende dat voormalige slaven en andere onvermogenen van grondbezit verstoken bleven, in loondienst moesten en/of kleine plots van de domeinen konden huren om wat kleine landbouw te plegen. Deze grondtransakties uit 1868 werken door tot op de dag van vandaag.

De nieuwe grote landeigenaren vonden al snel uit dat de zoutgaring en andere activiteiten die door slavenarbeid werden bedreven, nu met betaalde arbeidskrachten niet winstgevend te maken waren. De landbouw, altijd het zorgenkind op Bonaire, bleef beperkt tot het bebouwen van kleine grondjes. Vele dingen werden op Bonaire geprobeerd: hennep, tabak, dakpannen-fabrikage, een klinkerfabriek, hoedenvlechterij etc., maar niets sloeg werkelijk aan.

Aan het eind van de 19e eeuw vonden veel Bonaireanen werk in de kopermijnen van Venezuela. In het begin van de 20e eeuw werkten Bonaireanen in Suriname bij het aanleggen van een spoorlijn, maar ook in Colombia, Cuba en de Verenigde Staten werd werk gevonden. Dit soort migratie culmineerde in het werken in de olie-industrieën van Curaçao en Aruba vanaf het begin van de twintiger jaren. Veel Bonaireanen werkten ook op de tankers die olie en olieprodukten van en naar, de raffinaderijen vervoerden. In 1955, toen de bevolking van Bonaire ongeveer 5.500 zielen telde, woonden op Curaçao ongeveer 3.000 Bonaireanen en op Aruba zo'n 900. Bonaire werd het postwisseleiland en 'het eiland zonder raffinaderij' en kreeg in de Antillen de relatief lage en afhankelijke status die daarbij paste.

Tot aan de zestiger jaren leerde de geschiedenis dat Bonaire's natuurlijke hulpbronnen nauwelijks in staat waren de bevolking een menswaardig bestaan te bieden. In de zestiger jaren komt dan de ontwikkelingssamenwerking met Nederland en de Europese Gemeenschap op gang, waarbij financiële hulp een belangrijke bron van investeringen wordt voor Bonaire. In het eerste 'moderne' integrale ontwikkelingsprogramma voor Bonaire (1984), worden de aanspraken van Bonaire als onderdeel van het Koninkrijk, als het ware vastgelegd door de levensstandaard in zekere zin los te koppelen van wat de bronnen van het eiland te bieden hebben en op te waarderen "tot een peil dat in overeenstemming is met de eisen van de moderne samenleving".

Tevens begonnen in die tijd buitenlandse ondernemingen zich op Bonaire te vestigen: Trans World Radio en Radio Nederland Wereldomroep in de jaren zestig, en de Bonaire Petroleum Corporation (BOPEC) en het zoutwinningsbedrijf AKZO in de jaren zeventig. De gelden die uit de ontwikkelingssamenwerking beschikbaar kwamen, werden voornamelijk aangewend in de infrastructuur om het eiland een zo stevig mogelijke economische basis te geven. Zo werd het vliegveld uitgebreid, hetgeen, o.a., een expansie van het aantal buitenlandse bezoekers mogelijk maakte.

Aldus kwam het eiland in toenemende mate in de internationale belangstelling. Bonaire werd ontdekt door het toerisme, maar ook was het zo dat Bonaire betrekkelijk goed overweg kon met het toerisme. Reeds in een ontwikkelingsplan van 1956 werd het toerisme gesignaleerd als voornaamste bron van inkomsten

voor Bonaire in de toekomst. Sindsdien zijn studies en plannen (van 1979, 1984 en 1990) steeds tot diezelfde konklusie gekomen.

Tussen 1981 en 1991 is het aantal verblijfstoeristen verdrievoudigd, van 16.500 tot 49.533. De deviezen die het toerisme in deze jaren opbracht, zoals geschat door de BNA, groeiden met faktor 4 tot Naf 42,4 miljoen in 1991. Werkgelegenheid op Bonaire groeide met 24% in de periode 1981-1988. En alhoewel het BBP, zelfs in nominale eenheden, zoals gedefinieerd door het CBS, is gedaald tussen 1981 en 1988, gaat de Commissie er vooralsnog van uit dat in de tachtiger jaren tot en met het begin der negentiger jaren de toegevoegde waarde van de totale produktie van de Bonaireaanse economie gestaag is gestegen dankzij een duidelijke groei van de toeristische sektor.

I

Voor het eerst staat Bonaire in de internationale belangstelling van toeristen, investeerders, consultants, marienbiologen, etc. Van een Spaanse 'isla inutil' en Nederlandse achtertuin werd *Bonaire* een duikersparadijs en oase van rust voor liefhebbers uit diverse regionen.

2.3 BESCHOUWING VAN DE HUIDIGE BONAIREAANSE EKONOMIE

2.3.1 De groei gemeten

Op grond van gegevens van het CBS zou het BBP van Bonaire in lopende marktprijzen zijn teruggelopen van Naf 134,3 miljoen in 1981 tot Naf 113,7 miljoen in 1988. Deze cijfers zijn echter behoorlijk beïnvloed door de prijsfluktuaties van de olievoorraden van de BOPEC. In het BBP ad Naf 134,3 miljoen (1981) zat meer dan Naf 35 miljoen voorraadwinsten van BOPEC, waardoor volgens de Nationale Rekeningen meer dan 50% van dat BBP werd verdiend in één sektor: vervoer, opslag en kommunikatie, hetgeen duidelijk een vertekend beeld geeft van de structuur van de economie van Bonaire in dat jaar.¹

Het kwantificeren van de economische ontwikkeling blijft een moeilijke zaak zolang er geen, onvoldoende of minder bruikbare statistische gegevens beschikbaar zijn voor Bonaire. Bij een schaarste aan gegevens of vanwege statistische anomalieën en/of definitieproblemen, kunnen misschien interessante maar toch verkeerde konklusies worden getrokken. Zodoende bemoeilijkt gebrek aan gegevens, zowel kwalitatief als kwantitatief, een goed bestuur en een duidelijk beleid.

Wellicht zijn de economische veranderingen op Bonaire gedurende de laatste decennia het beste te illustreren met een overzicht van de ontwikkeling van de werkgelegenheid op de formele arbeidsmarkt.

De onderstaande tabel geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen. De werkgelegenheid is in 31 jaar vervijfvoudigd. De groei was geleidelijk, met 6% per jaar gedurende 1960-1972; 4,6% per jaar gedurende 1972-1981; en 5,0% per jaar voor de periode 1981-1991.

In 1960 participeerde 17,3% van de totale bevolking in de werkgelegenheid, in 1991 was dit 44,4%. Een interessanter cijfer is het deel van de bevolking dat werkt als proportie van de potentieel actieve bevolking, dus de leeftijdsgroep van 16-60 jaar. In deze leeftijdsgroep zaten 6.499 personen in 1990 en leverde misschien maximaal 5.000 inzetbaren, terwijl er ongeveer 4.000 Bonaireanen werk hadden. Het is daarom niet moeilijk om met stelligheid te voorspellen dat bij het opstarten van nieuwe activiteiten een groeiend deel van de arbeidskrachten uit het buitenland zal moeten komen.

Tabel: Ontwikkeling van de werkgelegenheid per sektor¹

	1966	1977	1981	1988	1991	
					Aantal	%
Landbouw, visserij, mijnbouw	156	115	80	108	178	3,6
Industrie	133	198	137	148	98	2,0
Water, gas, elektriciteit	30	68	73	122	93	1,9
Bouwnijverheid	nb	233	297	410	863	17,4
Handel, hotel, restaurant	98	413	915 ²	968 ³	1569	31,7
Bank, verzekeringswezen	nb	38	76	375	224	4,5
Transport, opslag, communicatie	97	149	179	126	374	7,6
Gemeenschaps & persoonlijke diensten	258	750	1274	1516	1448	29,3
Andere	79	66	nb	nb	99	2,0
Totale werkgelegenheid	1007	2030	3031	3773	4946	100,0
Totale bevolking Bonaire	5812	8181	9222	10610	11139	
Werkgelegenheid als % van de totale bevolking	17,3%				44,3%	

nb Gegevens voor deze sektor zijn niet separaat beschikbaar, maar zijn wel in het totaal inbegrepen.

1 Inklusief buitenlandse werknemers. De gehanteerde definities zijn niet steeds dezelfde geweest, terwijl ook de indeling van de bedrijven over de diverse sectoren niet in alle jaren dezelfde is geweest.

2 Inklusief 'andere activiteiten'

3 Waarvan 68 in duikscholen.

In 1987, bij een totale werkgelegenheid van 2.977, verzochten 347 buitenlanders een werkvergunning. In 1989 waren er 799 verzoeken en in 1991, bij een werkgelegenheid van 4.946, was het aantal aanvragen opgelopen tot 1.080, waarvan er 994 werden gehonoreerd. Dus ziet het er naar uit dat het aantal buitenlanders dat op Bonaire werk komt zoeken in de duizenden kan gaan lopen, overigens met alle problemen van dien.

Eind 1991 stonden op Bonaire 239 personen ingeschreven als werkzoekend; 149 daarvan waren zonder beroep en soms moeilijk inzetbaar, of ingeschreven, maar vanwege onderstand niet echt gemotiveerd om aan het werk te gaan. Met deze momentopname van 90 resterende werklozen (minder dan 2% van de werkende en werkzoekende populatie) kent Bonaire dus de luxe van feitelijk volledige werkgelegenheid, met het gevaar van oververhitting van de economie. Reeds in 1990 waarschuwde het Structure Plan voor dit gevaar.

2.3.2. De sektorale situatie en mogelijkheden

Om additioneel inzicht te verkrijgen in de structurele opbouw van de economie van Bonaire moet toch het BBP worden gebruikt. In verband met de hierboven beschreven potentiële problemen bij gebruik van deze maatstaf, wordt in het volgende een gemiddelde van het BBP genomen over de jaren 1985-1988. De kompositie van het BBP van Bonaire was over die periode als volgt.

Tabel: Sektorale kompositie van het BBP van Bonaire, gemiddeld over de periode 1985-1988

	NAf (miljoen)	%
Landbouw, visserij, mijnbouw	8,1	7,2
Industrie	2,7	2,4
Openbare nutsbedrijven	5,5	4,9
Bouwnijverheid	15,7	13,9
Handel	10,7	9,4
Hotel, restaurant	9,6	8,5
Bank, verzekeringswezen	6,6	5,8
Transport, opslag, communicatie	23,0	20,3
Gemeenschaps- en perslk. diensten	15,8	13,9
Overheid	18,7	16,5
Af: rentemarge banken	- 3,2	- 2,8
Totaal BBP (marktprijzen)	113,2	100,0

Het is duidelijk dat er in elk van de sectoren landbouw, visserij en mijnbouw afzonderlijk niet bijzonder veel omgaat. Zoals de geschiedenis al heeft laten zien, heeft de landbouw in Bonaire weinig potentie, en wordt voornamelijk op zelf voorzieningsniveau uitgeoefend. Commercialisering was en is niet lonend. Men loopt tegen de obstakels van schaarste aan regenwater en de duurte van leidingswater aan. Land- en tuinbouwprodukten kunnen elders in de regio goedkoper worden geproduceerd, waarbij nog komt dat, buiten de zelfvoorziening of 'volkstuinbouw' de bevolking, geen grote affiniteit heeft met het werken in de land- en~ tuinbouw. Reeds nu moeten landbouwers worden ingevoerd. Ook voor de extensief bedreven veeteelt is de onregelmatige regenval een nadeel. Voorts ondervinden landbouw en veeteelt veel last van diefstal, vandalisme en van aanvallen door loslopende honden.

Het Ontwikkelingsprogramma (1984) propageerde tuinbouw op Bonaire "met het oog op de doelstelling van zelfvoorziening." Het Structure Plan (1990) heeft als doelstelling 15% van de hotelvraag naar groenten, vis, kip en geitenvlees in 1996 lokaal te produceren. Gezien het bovenstaande lijkt het idee van zelfvoorziening, of zelfs export van sommige produkten, niet realistisch. Dat betekent niet dat er niets aan land- en tuinbouw zou moeten worden gedaan; integendeel. Een deel van

de Bonaireaanse bevolking vindt er, soms part-time, nog steeds een bestaan en/of bevrediging in en de Dienst LVV doet goed werk in het stimuleren van coöperaties. Maar landbouw en veeteelt zouden meer gezien moeten worden in het licht van een goed beheer en conservering van het milieu. De LVV propageert reeds een aantal eenvoudige maar waardevolle en fundamentele projecten die aan een dergelijke heroriëntatie een goede impuls zouden kunnen geven. Ook de gewone burger kan, zoals eerder gesteld, op simpele manier bijdragen aan de verrijking van het Bonaireaanse milieu-toeristisch produkt middels het verfraaien van zijn/haar tuin.

Voor wat betreft de visserij zijn de economische mogelijkheden van Bonaire eveneens beperkt. Een klein deel van de bevolking van Bonaire zal voorlopig zeker doorgaan met de kleinschalige manier van vissen zoals men gewend is en de vangst direkt aan restaurants en partikulieren blijven verkopen. De overheid zou deze vorm van visserij op bescheiden wijze kunnen steunen. Fundashon Marcultura is in 1983 opgezet, nadat in 1981 Aruba, Bonaire en Curaçao begonnen waren op kleine schaal jonge karko uit te zetten rond de eilanden om overbevissing te neutraliseren. De doelstellingen zijn, naast het doorgaan met het karko programma, om een rendabele vorm van aquacultuur te ontwikkelen. Het projekt kwam in bedrijf in mei 1990. Het is een combinatie van onderzoek en pogingen tot commercialisatie. Het is vooralsnog niet zeker of er voldoende comparatieve voordelen zijn in het projekt om het tot een financieel onafhankelijke operatie te maken.⁵ De relatie met het mariene milieu is duidelijk en kan, afhankelijk van de inhoud van het onderzoeksprogramma, zijn nut hebben, ook en vooral in verband met mariene georiënteerd toerisme.

Ook industrie speelt slechts een bescheiden rol op Bonaire. Het winnen van zeezout door natuurlijke verdamping van zeewater valt in de statistieken onder mijnbouw, maar zou evengoed onder industrie kunnen worden ingedeeld. De AKZO operatie beslaat 3.800 hectare (13% van het eilandoppervlak), geeft werk aan 58 mensen en exporteert per jaar gemiddeld ongeveer 300.000 ton zout. BOPEC heeft een opslagkapaciteit van ongeveer 1,3 miljoen ton. De doorvoer is 5 tot 6 miljoen ton per jaar. Er werken 90 eigen medewerkers en 110 anderen, veelal van buiten het eiland, via aannemers. Overigens is het koraalrif in de buurt van deze installatie regelmatig geïnspecteerd en in goede staat bevonden. De Antillean Rice Mill (ARM), waar 50 mensen werken, exporteerde tot voor kort 90% van haar produktie naar Curaçao. Recentelijk heeft een wijziging van de EG-regels de mogelijkheid geopend om gepelde rijst rechtstreeks in de EG-landen te importeren vanuit de Landen en Gebieden Overzee (LGO). De ARM operaties op Bonaire worden in verband daarmee uitgebreid en zullen mogelijkerwijs verder worden uitgebreid indien de uitkomst van een EG-evaluatie van de nieuwe regels positief uitvalt. Alles bij elkaar biedt de industriële sektor op Bonaire werk aan minder dan 250 mensen.

Het toerisme naar Bonaire is de afgelopen 10 jaar sterk gestegen, in de tweede helft van de tachtiger jaren zelfs sterker dan voor het hele Caribische Gebied. Het aandeel van toeristen uit de Verenigde Staten is afgenomen van 63% in 1981 tot 45% in 1991, terwijl het aandeel van Europa in diezelfde periode toenam van 14% tot 32%, waarvan driekwart uit Nederland. Deze wat meer evenwichtige opbouw in de oorsprong van de toeristen zal voor een deel het gevolg zijn van verhoogde promotie-activiteiten in Europa, maar is vooral de reactie van de markt op een sterk in waarde gedaalde dollar en de daarmee verbonden Antilliaanse Gulden (NAf). In de Nationale Rekeningen lijkt het aandeel van het toerisme in het nationale inkomen onderschat, maar het kan ook een aanwijzing zijn dat Bonaire zelf aan het toerisme relatief weinig overhoudt. Overigens zijn veel activiteiten indirect met het toerisme verbonden en het aandeel van het BBP dat direct en indirect in het toerisme wordt verdient, zal rond de 30% liggen. Dit percentage komt ook meer, overeen met het feit dat de sektor handel, hotel & restaurant in 1991 31,9% van de werkgelegenheid op Bonaire (tegen 9,7% 31 jaar geleden) opleverde.

De Commissie ziet het toerisme als de sektor met het meeste potentieel voor Bonaire's sociaal-ekonomische ontwikkeling. In Hoofdstuk I is een beschrijving van het toeristische produkt gegeven, alsmede van de randvoorwaarden waaraan moeten worden voldaan bij een keus voor het toerisme als voornaamste pijler van de ekonomische ontwikkeling. In de volgende paragrafen wordt aandacht besteed aan de factoren die deze keus bepalen en de grenzen die aan de groei van aan de het toerisme gesteld moeten worden om een evenwichtige ontwikkeling te garanderen.

2.4 TOERISME: GRONDSLAG VOOR DE ONTWIRRELING VAN BONAIRE

2.4.1 *Beperkte mogelijkheden van diversifikatie*

In verband met de sterke groei van het toerisme en de on-evenwichtigheid die dit meebrengt in de sektorale opbouw van de ekonomie van Bonaire, dringen vrijwel alle rapporten over Bonaire aan op diversifikatie. Dat is jammer, want zo'n aanbeveling houdt onvoldoende rekening met de reële mogelijkheden van de Bonaireaanse ekonomie. Een lange historie van 'trial -and error' heeft al laten zien hoe gering de ekonomische mogelijkheden zijn. Beperkende factoren zijn er vele:

- het welvaartsniveau van Bonaire en daarmee het loonpeil en de sekundaire arbeidsvoorwaarden zijn hoog. Het minimumloon ligt met ongeveer \$600/mnd in de industriële sektor 4-6 maal zo hoog als in werkelijk lage lonen landen;
- het eiland heeft geen grondstoffen (behalve zout) en alle grondstoffen en/of halffabrikaten voor het maken

- van een eindproduct zouden dus moeten worden ingevoerd; niet alleen arbeid, maar ook water en elektriciteit zijn duur;
- de lokale markt is klein en Bonaire kan dus niet profiteren van 'economies of scale', tenzij men alle surplus produktie over zee of door de lucht, dus tegen extra kosten, gaat afvoeren;
 - recentelijk is de faktor bijgekomen dat Bonaire volledige werkgelegenheid kent, dus dat elke nieuwe aktiviteit zal leiden tot meer immigratie van arbeid.

Op basis van dit soort reële omstandigheden leidt het voeren van een agressief en ongenueanceerd diversifikatie beleid ongetwijfeld tot averechtse effecten. Nogmaals, dit betekent niet dat eventuele initiatieven in sectoren buiten het toerisme geen aandacht verdienen. Maar de toeristische sektor alleen al eist forse investeringen en de onverdeelde aandacht van het eilandsbestuur. Overheveling van attentie en fondsen vanuit het toerisme naar andere, nieuwe aktiviteiten doet afbreuk aan de kwaliteit van het toeristische produkt alsook aan de in Hoofdstuk I genoemde randvoorwaarden om uit dit produkt zoveel mogelijk sociaal-ekonomisch profijt te halen. In dit verband kunnen tevens genoemd worden die inspanningen die nodig zijn om het institutioneel kader voor het toerisme te verbeteren. Het Bonaire Marien Park (BMP) bijvoorbeeld, heeft sinds het in 1980 werd opgezet een staf van 3 personen, terwijl de duikaktiviteit sindsdien is verviervoudigd. De BMP-staf wenst dan ook het aantal personeelsleden op zes te brengen door additioneel een parkwachter, een administrateur en iemand belast met informatie en PR te benoemen. Gezien de belangen die er voor geheel Bonaire mee gemoeid zijn, lijkt dit een zeer zinnig voorstel.⁶

De BMP-staf stelt ook voor drie onderzoeksprojekten te starten van elk twee jaar: een base-line studie, een studie naar het effect van het duiken op het rif, en een studie naar de waterkwaliteit. De kosten worden in totaal op ongeveer NAF 0,5 miljoen geschat, een geringe investering in het beter kunnen beheren van dit produkt die niet in verhouding staat tot de grote belangen die er mee gemoeid zijn.

2.4.2 Een *internationaal gevraagd produkt*

Toerisme is geen bevlieging maar een bron van echte groei. In delen van de wereld, die hebben wat de vakantieganger zoekt, is toerisme vaak de snelst groeiende sektor van de ekonomie. De Caribische regio is zo'n gebied. Naast het zon-zee-zand toerisme neemt daar nu ook het meer gespecialiseerde cruise-, jacht-, duik- en eco-toerisme sterk toe. Op een aantal eilanden wordt een derde van het BBP al in het toerisme verdiend. In 1985 werd door toeristen in het Caribisch gebied \$5 miljard uitgegeven, hetgeen in 1990 naar schatting was opgelopen tot bijna \$9 mrd. Als onderdeel van het gebied hebben de Antillen en Aruba aanzienlijk meegeprofiteerd van deze

ontwikkelingen en enkele van de Nederlands-Antilliaanse eilanden hebben kans gezien een eigen naam en reputatie op te bouwen.

Lang zijn wereldwijd de primaire en sekundaire sectoren beschouwd als de dragers van economische vooruitgang en het heeft lang geduurd voor diensten (d.w.z. de tertiaire sektor) waardering kregen als bron van reële economische groei. Dat idee lijkt nog steeds niet algemeen geaccepteerd. Toerisme wordt ervaren als seizoensgevoelig, tijdelijk, 'zacht' en een te kwetsbare basis om een toekomst op te bouwen.

Vakantie en vrije tijd nemen toe als gevolg van de toenemende welvaart in grote delen van de wereld, terwijl diezelfde welvaart en de moderne manier van leven de oorzaak zijn van veel spanningen die vrije tijd, vakantie en ontspanning tot een haast even noodzakelijk goed maken als eten en drinken. Het is een zó noodzakelijk goed geworden dat de konsument er een goede prijs voor over heeft. Naar een hoogwaardig produkt is ook in een conjuncturele neergang vraag.

Zeer veel vakantiebestemmingen bieden zee, zand, en zon en de konkurrentie in dit segment van het toerisme is dan ook moordend. In deze massamarkt proberen bestemmingen zich te onderscheiden met nóg betere en luxere hotels voor nóg lagere prijzen en door bet bieden van additionele faciliteiten (golfcourses, zwembaden, gezondheidsklinieken, konferentie-akkomodatie, casino's, pretparken). Aruba en Sint Maarten zijn hiervan een voorbeeld. Maar Bonaire hoort in dit marktsegment niet thuis.

Gelukkig blijken bet koraalrif en andere milieu gerelateerde aspecten van Bonaire's 'activa' van betekenis te zijn in de moderne tijd. Bonaire heeft zich al sinds jaren een eigen naam opgebouwd als bestemming voor duiktoerisme. Ongeveer 40% van de bezoekers zijn duikers, terwijl een additionele 25% gekwalificeerd kan worden als duik-gerelateerd. Het BMP werd opgezet ter bescherming en ter garandering van een gekontroleerde exploitatie van bet 52 km lange koraalrif. In deze aanpak is Bonaire niet uniek. Volgens een inventarisatie in 1988 waren er in bet Greater Caribbean Basin 135 beschermde kust en mariene gebieden. Het Bonaireaanse produkt moet dan ook worden aangevuld met andere elementen om uniek te kunnen zijn in een regio vol konkurrenten. Met zijn milieu, bestaande uit niet alleen de riffen maar ook bet verdere, ongerepte natuurschoon (parken, flamingo's) en de rustieke sfeer, in combinatie met de vriendelijkheid, de kulturele uitstraling en een schat aan historische monumenten, heeft Bonaire toch een bijzonder, herkenbaar en algemeen erkend, ja, een uniek produkt, en daardoor een specialisme in de toeristenmarkt. Als zodanig leent dit produkt zich uitstekend voor de opbouw van een toeristische industrie met hoge toegevoegde waarde voor bet eiland.

2.5 HET TOERISTISCH PRODUKT ALS BRON VAN INKOMSTEN

Het feit dat sommigen in de Bonaireaanse gemeenschap nog wantrouwend staan tegenover het toerisme en menen dat het eiland er voorlopig meer lasten dan lusten aan heeft, is waarschijnlijk gedeeltelijk terug te voeren tot een gebrek aan gericht beleid. Een door de gemeenschap gedragen toerisme is een belangrijk pluspunt bij het ontwikkelen van een eigen produkt in een toeristenmarkt vol concurrenten.

Dat Bonaire relatief weinig aan het toerisme verdient, komt niet doordat de toerist goedkoop uit zou zijn op Bonaire of weinig zou besteden. Naar het zeer belangrijke gegeven van hoogte en patroon van uitgaven van de toerist op Bonaire nooit systematisch onderzoek gedaan. Op basis van partiele onderzoekjes en enquêtes (laatstelijk in van verband met een rifonderzoek van de Wereld Bank⁷) zijn de uitgaven per toerist geschat op \$175 per dag:

Hotel, maaltijden	\$ 90
Aktiviteiten als duiken, excursies, auto	55
Andere uitgaven als casino, restaurant, club	30
	<u>\$175</u>

Voor 50.000 toeristen per jaar, die gemiddeld 7,0 nachten blijven, zou dat Bonaire dus aan bruto inkomsten \$61 miljoen per jaar opleveren.⁸ In veel landen met een toeristenindustrie zorgen 'forward and backward linkages' er voor dat veruit het grootste deel van die bestedingen in het land zelf blijft, waarbij het inkomenseffekt via nauw met elkaar geïntegreerde activiteiten in de economie wordt vermenigvuldigd. Op Bonaire is dit niet het geval. De toeristenindustrie is natuurlijk in het geheel niet geïntegreerd met bijvoorbeeld de zoutindustrie, de rijstpellerij of BOPEC. Vrijwel alles wat de toeristensektor nodig heeft moet worden ingevoerd: kapitaal (de meeste hotelcapaciteit is in buitenlandse handen), bouwvakkers en hotelpersoneel, voeding en drank en alle eetgerei en tafellinnen, zelfs water en elektriciteit (beide worden gemaakt met geïmporteerde machines en olie). Logisch dat slechts een klein percentage van de inkomsten direkt aan het eiland ten goede komt, voornamelijk in de vorm van lonen aan Bonaireaanse werknemers.

De reactie op het van het eiland 'weglekken' van verdiende valuta is vaak het aanbevelen van fiskale maatregelen om de invoer te bestrijden, of veel meer lokaal te gaan produceren door agressief te gaan diversifiseren. Beide aanbevelingen zijn kontra-productief omdat Bonaire, als economie met weinig natuurlijke hulpbronnen, gebaat is bij een vrije handel, en omdat, zoals gezegd, diversifikatie weinig kans van slagen heeft en bovendien reeds schaarse middelen verlegd van het toerisme naar sectoren die geen comparatieve voordelen hebben.

De oplossing voor Bonaire ligt in de realisatie dat het eiland zelf in de serie componenten die haar toeristisch produkt bevat de meest essentiële elementen, namelijk de arbeid, het milieu, de kulturele charme, en de monumenten inbrengt. Deze elementen, de natuur en het rif in het bijzonder, zijn het eigendom van de bevolking van Bonaire. Vreemd genoeg betaalt de toerist vrijwel niets voor het Bonaireaans produkt, behalve dan voor de duikers- en logeergastenbelasting, maar die zijn bijzonder laag in vergelijking met zowel de intrinsieke waarde van het milieu als de enorme investeringen die nodig zijn om het produkt te onderhouden en te leveren aan de toerist. De gemeenschap van Bonaire zou het milieu als het ware voor een aanzienlijke som aan een touroperator kunnen verpachten. De Commissie beveelt dit zeker niet aan, maar het illustreert dat de Bonaireaanse gemeenschap als het ware de concessionele rechten om niet weggeeft aan toeristen en hoteleigenaren van buiten. In het algemeen dient het beleid er op gericht te zijn de kosten en baten horen; namelijk de kosten bij de toerist, die van al het moois op Bonaire komt genieten en de baten zoveel mogelijk bij de bevolking van Bonaire, de rechtmatige eigenaren van al dat moois. Aandacht voor deze aspecten vereist kordaat beleid.

Mogelijkheden zijn er alom voor Bonaire om meer met zijn produkt te verdienen dan tot nu toe het geval was. In Hoofdstuk III zal over deze mogelijkheden worden uitgewijd. Anderzijds moet ook rekening worden gehouden met de grenzen die de groei van het toerisme heeft.

2.6 EEN EVENWICHTIGE GROEI VAN HET TOERISME

Het exact bepalen van het optimale pad waarlangs het toerisme in Bonaire zich zou moeten ontwikkelen is niet eenvoudig. Vele recente rapporten, alsmede de geïnterviewden, hebben aangegeven dat er een grens bestaat aan de groei van het toerisme, wil deze sektor op evenwichtige wijze bijdragen aan de sociaal-ekonomische ontwikkeling van het eiland. In hetgeen volgt wordt vanuit drie gezichtspunten een benadering beredeneerd die voor een evenwichtige ontwikkelingsstrategie enig houvast kan geven: vanuit de toeristen sektor zelf, vanuit het sociale en eco-systeem en vanuit macro-ekonomische overwegingen.

2.6.1 Afstemming van vraag en aanbod in het toerisme

Horwath & Horwath telde op Bonaire 490 beschikbare hotelkamers in 1987 en concludeerde dat ten behoeve van een evenwichtige ontwikkeling van het toerisme op het eiland, uitbreiding van het aantal hotelkamers van 490 tot 1.000 over een periode van 10 jaar nodig is. Dit houdt in gemiddeld zo'n 50 nieuwe kamers per jaar. Dit komt overeen met een uitspraak van een andere consultant, A.D. Little, die twee jaar eerder in een studie een uitbreiding met 500 kamers in 10 jaar

verantwoord achtte. Volgens de visie van deze experts zou bij een evenwichtige ontwikkeling van het toerisme op Bonaire de hotelcapaciteit in 1998 dus ongeveer 1.000 kamers omvatten. Dit zou volgens die studies een aantal bezoekers van om en nabij de 50.000 per jaar inhouden.

Het Tourism Corporation of Bonaire (TCB) heeft geprobeerd vast te stellen hoe groot de hotelakkomodatie op Bonaire is en wat er in de pijplijn zit. Mid-1992 is het resultaat als volgt, waarbij eenheden met meer dan twee bedden (condominiums, appartementen) toch als een standaard-eenheid met twee bedden zijn opgenomen:

	<u>aantal kamers</u>
grotere etablissementen	443
kleinere etablissementen	190
appartementen	<u>81</u>
totaal	714 (waarvan 112 met meer dan 2 bedden)

Het TCB heeft ook een inventarisatie gemaakt van nieuwe akkomodatie onder konstruktie en plannen daarvoor voor de periode tussen nu en 1998. De ervaring is dat plannen soms wat optimistisch blijken te zijn, maar aan de andere kant mag ook verwacht worden dat in de beschouwde periode plannen tot realisatie zullen komen die nu nog niet in de pijplijn zitten.

<u>gereed in</u>	<u>aantal kamers</u>
1992	104
1993	430
1994	387
1995	20
1996	96
<u>1997</u>	<u>350</u>
totaal	1.387 (waarvan 467 met meer dan 2 bedden)

Dit zou een uitbreiding betekenen met meer dan 200 kamers per jaar of vier maal zo snel als eerder door consultants aanbevolen. Samen met de huidige 714 eenheden zou Bonaire tegen 1998 dus over 2.101 eenheden kunnen beschikken.

Echter, wanneer alle eenheden met meer dan twee bedden worden omgerekend naar 2-persoons eenheden, dan heeft Bonaire in 1992 niet een logeerakkomodatie van 714 maar van 973 eenheden. Op dezelfde manier valt te berekenen dat er niet een capaciteit van 1.387 eenheden in de pijplijn zit, maar van 1.854 eenheden, waarmee het totaal in 1998 op 2.827 eenheden zou komen, hetgeen een groei van ruim 309 kamers per jaar betekent!

Bij het berekenen van de bezettingsgraad gaat het TCH uit van 973 huidige eenheden, hetgeen dan een bezettingsgraad oplevert van 52 à 54% in 1992.¹⁰ In 1998, met een dergelijke

bezettingsgraad, zouden er met de verwachte 2.827 eenheden 140.000 à 155.000 toeristen te akkomoderen zijn.

Het lijkt verstandig er rekening mee te houden dat Bonaire op grond van wat nu reeds aan bouwactiviteit en plannen in de pijplijn zit, over vijf jaar, dus in 1998, de capaciteit heeft om aan tenminste 150.06,0 toeristen akkomodatie te bieden. Om dit aantal ook daadwerkelijk te bereiken zou een groei van ongeveer 20% per jaar nodig zijn. De groei over de afgelopen vijf jaar was 12.8% per jaar. Zou deze laatste groei aanhouden dan zouden tegen 1998 rond 100.000 toeristen Bonaire bezoeken.

Gekonkludeerd moet dus worden dat vraag (het aantal toeristen; volgens de trend 100.000 in 1998) en aanbod (het aantal kamers; volgens de pijplijn 150.000 in 1998) niet in evenwicht zijn op Bonaire. Het aanbod in 1998 zal de vraag bij verre overschrijden. Dit betekent ,een nóg lagere bezettingsgraad dan de huidige 53% -- een situatie die zorgen baart.

2.6.2 De draagcapaciteit van de milieu -maatschappelijke basis

Welvaart die duurt kan op Bonaire alleen met zorg voor het milieu en aandacht voor de negatieve effecten van het toerisme voor de Bonaireaanse gemeenschap. Zoals reeds geargumenteed in Hoofdstuk I, heeft de sociale sektor, voornamelijk op het kulturele vlak, een bepaald tolerantievermogen voor wat betreft economische groei. Hetzelfde geldt voor het milieu. Het toerisme in Bonaire zou bij te grote en ongeregelde groei zijn eigen dood kunnen schrijven. Omdat de bovengrens van de toeristische druk op de maatschappij moeilijk vatbaar is voor gekwantificeerde omschrijving, en omdat de toeristische druk op het mariene milieu vooralsnog groter is dan die op het landelijk milieu, wordt in deze paragraaf uitsluitend naar het koraalrif gekeken om een benadering te krijgen voor de draagcapaciteit van de milieumaatschappelijke basis van Bonaire's ontwikkeling. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de eerdergenoemde studie van de Wereld Bank (juli 1992).

Het rif kan worden aangetast door ziektes in de oceaan (virussen) en door menselijke handelingen onder water (duiken, gebruik van ankers) en op het land (lozingen van afval en dergelijke). In de studie van de Wereld Bank wordt de problematiek van het tegelijkertijd realiseren van economische en ecologische doelstellingen besproken. Men heeft vooral een antwoord willen vinden op de vraag of bescherming van het milieu en ontwikkeling van het toerisme verenigbaar zijn. Een totaal van 79 duikers werd geïnterviewd, waarvan 41 die meer dan 100 maal op Bonaire hadden gedoken. Een groot aantal onderwater kleurendia's werd gemaakt en geanalyseerd. Op basis van deze gegevens is vervolgens een kritisch niveau bepaald van het aantal

bezoeken waarboven er een merkbare invloed uitgaat van het duiken op het koraal. De drempel ligt tussen 4.000 en 6.000 duiken per jaar per lokatie. Er zijn maximaal 86 duiklocaties mogelijk en bij een 'veilig' aantal van 4.500 duiken per jaar geeft dat een theoretische capaciteit van het rif van 387.000 duiken per jaar. Echter, niet alle lokaties zijn elk jaar in gebruik (momenteel tussen de 60 en 70) en niet alle lokaties worden even intensief gebruikt. Voor een realistische capaciteit beveelt de Wereld Bank, daarom aan uit te gaan van 190.000 a 200.000 duiken per jaar. Op termijn zou het geleidelijk aan mogelijk worden de reële capaciteit op te rekken in de richting van de theoretische capaciteit. Dat kan door beter en strikt beheer en controle van het BMP en door het geven van betere informatie/opleiding aan duikers (onervaren duikers doen eerder en meer schade dan ervaren duikers) en door het zich strikt houden aan wat de studie een "reef etiquette" noemt.

Het is dus onwenselijk het koraalrif van Bonaire als een massaproduct te propageren. Beschadiging van het rif betekent niet het algehele einde voor, maar het onttrekt: wel de basis aan het toerisme naar Bonaire. Gevreesd moet worden dat als koraalrif op is het eigenlijk met het toerisme is gedaan.

In het begin van de tachtiger jaren is vastgesteld dat duikers gemiddeld 8,7 maal doken tijdens een bezoek. Met het in proportie teruglopen van het aantal bezoekers uit de Verenigde Staten is de verhouding duikers in het totale aantal bezoekers teruggelopen van ongeveer 44% begin tachtiger jaren tot 39% nu. Deze cijfers leveren het volgende op. Om onder de realistische capaciteit van 200.000 duiken per jaar te blijven, mogen per jaar niet meer dan 5.000 toeristen Bonaire bezoeken. Bij een aantal toeristen per jaar van over de 100.000 begint het aantal duiken reeds gevaarlijk dicht bij het theoretische maximum van 387.000 duiken per jaar te komen.

Zoals gezegd, de capaciteit van het rif oprekken, zodanig dat het niet in kwaliteit achteruit gaat, is een zaak van geleidelijkheid en lange termijn. Dit is mogelijk middels beleid gericht op (1) het beperken van het totale aantal toeristen en/of (2) het laten afnemen van de proportie duikers onder de toeristen, bijvoorbeeld door andere attracties op Bonaire relatief meer te bevorderen, of door het duiken duurder te maken. Als de proportie echte liefhebbers toeneemt mag het aantal duiken per bezoek gemiddeld gaan oplopen.¹²

Vanuit het rif geredeneerd, en de eisen van het eco-systeem centraal stellend met het oog op de lange termijn belangen van het toerisme, zal er heel wat beleid nodig zijn om de capaciteit van het rif veilig op te rekken zodanig dat Bonaire verantwoord 100.000 toeristen kan ontvangen rond 1998.

2.6.3 De eis van evenwicht vanuit de macro-ekonomie

In deze paragraaf zal getracht worden een benadering te geven van wat een redelijke logeerakkomodatie voor Bonaire zou kunnen zijn op basis van macro-ekonomische overwegingen. Deze benadering kan op twee manieren geschieden: via een berekening van beschikbare investeringen en via de lokaal beschikbare werkgelegenheid.

Het benaderen van de groeikwestie vanuit macro-ekonomische overwegingen wordt ernstig belemmerd door het niet of zeer onvolledig beschikbaar zijn van gegevens. Volgens de Nationale Rekeningen was het BBP van Bonaire in 1988 NAf 113,7 miljoen. Met een inflatie op Bonaire van gemiddeld 4% per jaar gedurende 1988-1992 volgens de Centrale Bank (BNA) en een groei van de werkgelegenheid van gemiddeld 13,5\$ per jaar over dezelfde periode zal het BBP nominaal wellicht met meer dan 8 à 9% per jaar zijn toegenomen. Het BBP voor 1992 kan dan ook geschat worden op ongeveer NAf 150 miljoen. Aannemende dat ongeveer 20% daarvan wordt geïnvesteerd, waarvan 60% door particulieren. Van dit laatste weer 60% in het toerisme, waarvan 85% zijnde investeringen in hotels, dan zou op jaarbasis rond de \$ 5-6 miljoen beschikbaar zou zijn voor hotelbouw en renovatie.¹³ Dit zou betekenen dat bij geschatte bouwkosten van \$60.000 per kamer er per jaar 85-95 nieuwe kamers zouden kunnen worden gebouwd. Natuurlijk pretendeert deze berekening niet de juiste waarden voor alle gebruikte parameters te kennen. Het bedoelt slechts een benadering te geven van wat onder gemiddelde omstandigheden en een evenwichtige ontwikkeling de orde van grootte van nieuw te bouwen logeerakkomodatie zou kunnen zijn.¹⁴

Werkgelegenheid is een andere macro-ekonomische faktor die een rol speelt in een al dan nipt evenwichtige verdere ontwikkeling van de ekonomie van Bonaire. Aannemend, zoals algemeen wordt gedaan, dat er per kamer één baan binnen en één baan buiten de toeristensektor wordt gecreëerd, zouden er door het programma in de pijplijn (200 kamers per jaar) zoals eerder besproken 2 x 1.387, dus 2.774 banen worden gecreëerd tussen nu en 1998.¹⁵ Eerder in dit rapport is al besproken dat Bonaire volledige werkgelegenheid kent. Met een actief beleid, dat er op dit punt overigens nog niet is, zouden wellicht nog enkele honderden, vooral vrouwen, er toe kunnen worden gebracht aan het (betaalde) arbeidsproces deel te nemen al zou er dan zeker moeten worden geïnvesteerd in voorlichting en opleiding. Daarmee zouden over een periode van zes jaar wellicht ongeveer 80 lokale personen per jaar aan het aantal werkenden kunnen worden toegevoegd; zonder actief beleid zal dit wellicht slechts ongeveer de helft zijn. Het betekent dat bij realisatie van het bouwprogramma dat in de pijplijn zit ongeveer 2.300 tot 2.500 buitenlandse werkkrachten extra zullen moeten worden aangetrokken, boven de 900 à 1.000 die nu al op Bonaire werkzaam zijn.

Bij een beperkter bouwprogramma van 550 eenheden in de komende zes jaar (90 kamers per jaar) zouden volgens dezelfde

aannames 1.100 banen worden gecreëerd. Bij een actief werkgelegenheidsbeleid zijn dan altijd nog zo'n 700 arbeidskrachten extra van buiten Bonaire nodig, hetgeen het totaal op dicht bij de 2.000 zou brengen bij een verwachte autochtone bevolking rond 1998 van 11.800.

De te hoge investeringen in de bouw en te snelle stijging van de werkgelegenheid voor wat een evenwichtige ontwikkeling zou kunnen worden genoemd, zijn slechts twee manifestaties van een groeiend macro-ekonomisch probleem op Bonaire. Het risico is groot dat bij een dergelijke ontwikkeling oververhitting van de ekonomie niet meer is tegen te houden, gegeven de beslissingen die al, of juist nog steeds niet, genomen zijn.

2.7 KERN VAN HET VERHAAL : BELEID

2.7.1 *Beleid gericht op realistische en evenwichtige groei*

Vele interviews van de Commissie op Bonaire gaven aan: een gebrek aan beleid of het uitvoeren hiervan, en het onvoldoende richting kunnen geven aan een ontwikkeling die lijkt te versnellen en die de voorbeelden van elders op de Antillen (Aruba, Sint Maarten) -- die een waarschuwing zouden moeten zijn -- lijkt te gaan kopiëren. Uit paragraaf 2.6 kan worden afgeleid dat er een groot probleem bezig is op Bonaire af te komen.

Bovenstaande argumentatie is te vergelijken met die van het Structure Plan, opgesteld door CDC in 1990. Dit Plan formuleerde in ruim twee jaar geleden een gekwantificeerd, dus verifieerbaar, raamwerk voor de ontwikkeling van Bonaire dat nog steeds zeer bruikbaar is als instrument voor een degelijk bestuur en een breed gedragen en gericht beleid. De Commissie stelt nadrukkelijk dat de uitkomst van haar berekeningen in paragraaf 2.6 in strekking exakt dezelfde is als die van het Structure Plan. De berekeningen van de Commissie lijken het realiteitsgehalte van het Structure Plan's realistische scenario voor het jaar 2000 (haast 90.000 bezoekers) te bevestigen. Vanwege de twee jaren van versnelde activiteiten en groei sinds het verschijnen van het Structure Plan in 1990, kan de Commissie de grens nu leggen op 100.000 bezoekers in 1998.

Deze grens gaat samen met het beperken van de akkomodatie (omgerekend in 2-persoonskamers) op 1.600 eenheden in 1998 (een gemiddelde groei van maximaal 120 nieuwe eenheden per jaar) en het maximaal aantal duiken op 9.000 per jaar per lokatie.

Al eerder is opgemerkt dat de gemiddelde bezettingsgraad van hotels op Bonaire relatief laag is volgens de rapportage van het TCB. Natuurlijk kan onderrapportage en het relatief hoge

percentage appartementen in de totale logeerakkomodatie een rol in spelen. Maar toch verwondert het dat hotels bij een bezettingsgraad van rond de 55% winst kunnen maken, terwijl het break-even point in de hotelsektor algemeen geacht wordt rond de 65 à 70% te liggen. Wellicht schrijven sommige hotels onvoldoende af. Het kan ook te maken hebben met hotelprijzen die hoger zijn dan op grond van kwaliteit en comfort gerechtvaardigd. Een lage bezettingsgraad en toch winst maken kan ook te maken hebben met 'voucher sales' waarbij de toerist bij de touroperator een pakket koopt, inclusief hotel, maaltijden en vaak ook het duiken, autohuur etc., welke diensten de toerist dan in Bonaire kan verkrijgen tegen het overleggen van vouchers. Het geld komt dus nooit in Bonaire, maar wordt, onder aftrek van een commissie, direkt overgemaakt naar de offshore kantoren van de diverse dienstverleners. Dit geeft liquiditeits-problemen. Het feit dat hotels, tot de slechte betalers van openbare nutsbedrijven behoren (water, elektriciteit, telefoon) en grote achterstanden hebben in het afdragen van de logeer-gastenbelasting, kan er ook op wijzen dat bij de relatief lage bezettingsgraad de financiële positie van de hotelsektor zwak is. Het lijkt dus in het belang van alle partijen als het beleid van de overheid er op gericht zou zijn om de bezettingsgraad van de bestaande capaciteit te verhogen door capaciteitsuitbreiding te beperken.

2.7.2 Aandacht voor kwaliteit

Als toeristenbestemming is en heeft Bonaire een bijzonder produkt. Produkten hebben grenzen, met aan het ene uiterste massa produkten met kleine winstmarges en aan het andere uiterste exclusieve produkten met grote marges. Zee-zon-toerisme is zo'n massa produkt, waarbij charters en package tours de aantallen groot maken en de marges klein houden. Ondanks het uniek produkt van Bonaire, vooral gebaseerd op het milieu, lijkt het beleid zich toch te richten op het aantrekken van grote aantallen bezoekers. Verschillende rapporten, zoals het Structure Plan, hadden er nu juist op aangedrongen het bestuur van Bonaire de terzake noodzakelijke beslissingen te laten nemen en daarmee het toerisme in een voor de Bonaireaanse gemeenschap optimale richting te leiden. Daar lijkt tot nu toe weinig van terecht te zijn gekomen. Een positievere evaluatie van wat tot nu toe is gebeurd zou kunnen zijn, dat het beleid om partikuliere investeerders in de toeristensektor en toeristen naar Bonaire te krijgen zeer succesvol is geweest. Dat heeft geleid tot (meer dan)voldoende capaciteit. Daarom is het de hoogste tijd voor een verandering van beleid, namelijk het verlaten van een 'horizontaal' beleid, d.w.z. verbreding van de capaciteit, en het overgaan tot een 'vertikaal' beleid, d.w.z. meer kwaliteit en het verankeren en verdiepen van wat men heeft. Hier wordt bedoeld op de kwaliteit van het produkt Bonaire. Aan de hand van de randvoorwaarden in Hoofdstuk I besproken, kunnen bij een beleid gericht op kwaliteit de volgende

prioriteiten worden opgesteld: wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en milieuzorg en een investeringsbeleid dat gericht is op het verbeteren van het menselijk potentieel via onderwijs en vorming en het uitbreiden van de infrastrukturele basis. Verder in dit rapport zal over deze beleidspunten worden uitgewijd.

2.7.3 Verhogen van de financiële opbrengsten uit het toerisme

Voor een gezonde lange termijn ontwikkeling van Bonaire is het noodzakelijk dat het eiland minder financieel afhankelijk wordt van de Nederlandse Antillen en van ontwikkelingshulp.

In Hoofdstuk III zal dit worden beargumenteerd. Een duidelijke begrotingspolitiek, gericht op evenwicht en een op billijkheid en profijt voor de lokale bevolking geënt fiscaal regiem, zijn gewenst. Verder moet ook het toerisme een belangrijke bijdrage leveren aan de vermindering van de financiële afhankelijkheid. Dat kan alleen als de toerist betaalt. Echter, dat de toerist noch voor het genieten van het rif betaalt, noch in het algemeen voor de faktor Bonaire, betekent, nogmaals niet dat de toerist goedkoop uit is. De ruimte die er zou moeten zijn voor het belonen van de faktor Bonaire wordt vanzelf sprekend door de andere dienstverleners in het circuit, vooral de hotels, opgeëist.

Maar met het type toerisme dat Bonaire kan bieden, moet het mogelijk zijn en is het veel beter voor de bevolking van Bonaire dat een toerist niet \$90 uitgeeft aan verblijfskosten, maar bijvoorbeeld slechts \$65 en de rest besteedt aan een soort tarief voor het mogen 'gebruiken' en genieten van het produkt Bonaire. Bij deze aanpak hoort een gerieflijke en adequate (maar geen uitgesproken luxe) hotel-akkomodatatie die door een combinatie van een redelijke kamerprijs samen met een substantieel tarief, voldoende hoog kan blijven om 'goedkoop' toerisme te vermijden.

Reeds in het rapport van Horwath & Horwath kwam tot uitdrukking dat experts in de toeristensektor diversifikatie binnen de sektor zelf aanbevelen. Een marketing studie in het kader van de EG-financiering, die momenteel onder CDC supervisie wordt uitgevoerd, geeft ook aandacht aan dit aspect, al lijkt het streven hier meer in de kwantitatieve dan in de kwalitatieve richting te gaan. Als een diversifikatie binnen de sektor zou de in 1989 van kracht geworden pensionadoregeling kunnen gelden. Er is reeds een toestroom naar Bonaire op gang gekomen en geschat wordt dat er in de loop van een paar jaar ongeveer 200, indien meestal paren dus 400 personen, gebruik van zouden kunnen maken. Dat geeft werkgelegenheid, al zal een flink deel daarvan helaas moeten worden geïmporteerd, en zal zorgen voor additionele activiteiten zoals financiële adviezen, gezondheidszorg en onderhoudswerkzaamheden. De belastingopbrengsten van deze regeling kunnen voor Bonaire relatief belangrijk worden. In Hoofdstuk III zal hierover meer worden gezegd, alsook over de andere mogelijkheden voor

het verhogen van de overheidsopbrengsten uit de economische ontwikkeling, zoals via verhoging van de logeergastenbelasting en de duikersheffing.

2.8.4 Bestuur

Het oplossen van de hierboven besproken problemen en het in het beste belang van de gemeenschap exploiteren van de aanzienlijke potenties van Bonaire vereist beleid. Verandering van het huidige beleid, is zeer wenselijk, met een oriëntatie op de lange termijn en een nadruk op een veel grotere participatie van de Bonaireaanse bevolking in de welvaart die de natuurlijke hulpbronnen van het eiland in potentie bezitten. Met het toerisme waarbij het milieu centraal staat heeft Bonaire een produkt dat alleen is gediend met een zich vastleggen op een krachtig, consistent en doelgericht beleid, waarin voor alle partijen duidelijk zichtbare en beargumenteerde keuzes worden gemaakt en waarbij continuïteit wordt gegarandeerd. Bestuur is een cruciaal element in de sociaal-economische ontwikkeling van Bonaire, en zal in Hoofdstuk IV apart onder de loep worden genomen.

2.8 VOORWAARDEN VOOR EEN EVENWICHTIGE DISTRIBUTIE VAN DE ONTWIKKELING

2.8.1 Geografische spreiding van de ontwikkeling

De toeristische ontwikkeling van Bonaire concentreert zich aan de zuid-westkust van het eiland, met name Playa, waar ook het eilandsbestuur zetelt. Verwacht wordt dat nog meer dan in het verleden de economische ontwikkeling zich in Playa zal gaan concentreren. Reeds eerder in dit rapport werd melding gemaakt van de historische tweepoligheid van het eiland. De dominante plaats die het toerisme in de economie van het eiland is gaan innemen, is ongetwijfeld van invloed op de verhouding tussen de twee woonkernen Playa en Rincon. Het beleid moet zich dan ook in toenemende mate richten op een gebalanceerde aanpak qua territorium.

Dit beleid moet zich richten op:

- De participatie van de algehele bevolking in de sociaal-economische ontwikkeling van het eiland.
- Het tegengaan van verloedering in achtergebleven gebieden en dorpen. Met name Rincon dreigt door verschillende oorzaken achteruit te gaan. Landbouw en veeteelt zijn, mede als gevolg van diefstallen, op de achtergrond geraakt. Dynamische figuren trekken weg, meestal om dichterbij hun werk te zijn en de kriminaliteit vooral onder de jeugd neemt ernstige vormen aan. Een dichtere aansluiting met Playa, het economisch centrum, zou de verloedering enigszins kunnen tegengaan.

- Het verminderen van de territoriale contrasten, alsmede van de sociale spanningen die daarbij een rol kunnen spelen. De sociaal-ekonomische verheffing van Rincon zou bijvoorbeeld enigszins de contrastwerking met de luxe die aan de andere kant van de heuvel door het Sabadecoprojekt tentoon wordt gesteld (door de pensionado's op wie het projekt speciaal bedoeld is) kunnen verminderen.

Mede met het oog op deze aspecten zou gepleit kunnen worden voor een meer direkte verbinding tussen Playa en Rincon. De huidige verbinding is 16 à 17 km, terwijl de, direkte verbinding ongeveer 11 km zou bedragen. Aanleg van deze weg heeft als voordelen:

- Verbeterde mogelijkheden tot vervoer tussen de twee plaatsen. De huidige concentratie van activiteiten in Playa heeft gevolgen voor de werknemers die uit alle regio's van het eiland afkomstig zijn. Vooral transport voor degenen in continu-dienst werkzaam vormt vaak een probleem. Zelfs wanneer het hotel voor vervoer zorgdraagt, bestaat geen garantie dat de persoon vooral in de nachtelijke uren voor zijn/haar huis wordt neergezet.
- Verbeterde mobiliteit voor werkenden. Vooral voor Rincon vormt het gebrek aan adequaat openbaar een ernstig probleem en een belemmering voor vooral vrouwen om actief deel te nemen aan het arbeidsproces. Met de komst van het zogenaamde Sabadeco-projekt tussen Playa en Rincon wordt de druk op de lokale arbeidsmarkt, vooral waar het huishoudelijke hulp betreft, op gevoerd. Deze druk zou enigszins kunnen worden opgevangen indien een beroep op Rinconese arbeidskrachten meer kans van slagen zou hebben.
- Ook de aanleg en controle van/op distributienetten van water, elektriciteit en van telefoon- c.q. televisiekabels worden efficiënter en effectiever als reactie op de aanleg van de direkte weg Playa-Rincon.
- De ontsluiting van Rincon zal de achteruitgang van dit dorp enigszins kunnen tegengaan.

De aanleg van de direkte verbinding verdient dan ook naar het oordeel van de Commissie serieuze overweging.

2.8.2 Volkshuisvesting en woningbouw

Voor een evenwichtige spreiding van de welvaart en het welzijn voor de Bonaireaanse bevolking, speelt adequate huisvesting een voorname rol. Reeds eerder is geschetst hoe, door de binnenkomst van nieuwkomers op Bonaire de grond- en huizenprijzen in de afgelopen jaren een stormachtige ontwikkeling hebben doorgemaakt. Nieuwe gebouwen, hotels en huizen komen tot stand op die plaatsen die het meest gewild

zijn vanwege hun natuurlijke schoonheid, uitzicht of rust, voornamelijk de kustlijn. De publieke toegang tot zee en strand, of het uitzicht erop wordt ontnomen. Als gevolg krijgt de Bonaireaan zelf in toenemende mate het gevoel dat het mooie Bonaire hem/haar ontnomen wordt.

De hypotheekverlening voor Bonaireanen heeft geen gelijke tred gehouden met de opgetreden ontwikkelingen, waardoor deze feitelijk achtergesteld raken bij nieuwe gearriveerden die luxe huizen laten bouwen.

Het bezit van een ordentelijk huis, het bezit van een 'kunuku', en de huur van een woning of appartement, zijn een moeilijk bereikbaar iets is geworden. Dit is een verschijnsel dat op Bonaire een speciale lading, heeft, mede als gevolg van de omstandigheid dat Bonaire tot voor kort een meer gesloten gemeenschap vormde. 'Mi kas ta mi kas', of 'Het huis is het kasteel, de plaats om koning te zijn', zoals Dr. Ank Klomp konstateert.¹⁶ De ideale situatie, is voor de Bonaireaan om het eigen huis zelf, of met behulp van familie en vrienden, daadwerkelijk te bouwen, althans in eigen hand te houden. Sociale woningbouw zoals tot stand gebracht door de Fundashon Cas Boneriano (FCB) en beschikbaar tegen lage huren, wordt gezien als een tijdelijke (alhoewel degelijke) oplossing.

Zelfbouwers zijn afkomstig uit alle lagen van de bevolking. Overigens, soms vlot de zelfbouw niet, leidend tot trage bouw of onafgemaakte huizen. Ook hier schiet de FCB, welke stichting overigens zonder technische bijstand uit Nederland vanaf de oprichting goed werk op het gebied van woningbouw heeft verricht, te hulp.

Hoewel de toegenomen bouwactiviteit op Bonaire leidt tot economische activiteiten die onmiskenbaar hun goede kanten hebben in de vorm van vergroting van de werkgelegenheid voor Bonaireanen en van verhoogde bestedingen, winsten voor bouwondernemingen etc., wil de Commissie ook wijzen op de minpunten. Een groot deel van de bij bouwactiviteiten betrokken werknemers zijn tijdelijke, buitenlandse krachten, die worden ingehuurd (soms op contracten die dubieus zijn), die zijn ondergebracht in povere woonruimten en waarvan de lonen voor een deel hun weg vinden naar het buitenland. Ook de bouwmaterialen worden voor' een aanmerkelijk deel geïmporteerd uit het buitenland, waardoor de lokale impulsen beperkter zijn dan ze lijken.

2.8.3 Controle en sancties

Een evenwichtige ontwikkeling blijft een wensdroom indien van overheidswege geen voldoende controle daarop wordt uitgeoefend, met eventuele sancties bij niet naleving van de wettelijke voorschriften. Zo is de Commissie tijdens de hoorzittingen gewezen op overtredingen van de Bouw- en Woningverordening, zonder dat er sprake is van een effectief optreden tegen de overtreders.

Hetzelfde geldt voor de diverse verordeningen ter behoud en bescherming van de natuur. Controle en sancties worden des te meer noodzakelijk na de totstandkoming van de wettelijke bepalingen op het gebied van de ruimtelijke ordening, met bestemmingsplannen en vooruitlopende voorbereidingsbesluiten.

Mochten dit aangelegenheden zijn die tot de competentie van het Eilandgebied behoren, van even groot belang voor een evenwichtige verdeling van de welvaart en het welzijn is een effectieve controle op prijzen en arbeidsomstandigheden. Helaas zijn deze zaken in het decentralisatieproces nog niet afgehandeld. In Hoofdstuk IV, waar het bestuursapparaat aan de orde komt, wordt nader daarop ingegaan.

NOTEN

1. Het BBP wordt door het CBS wel juist berekend, maar heeft vanwege voorraadveranderingen bij of afschrijvingsperikelen van enige grote bedrijven weinig relevantie voor beleidsmakers. Zo kan, in verband met prijsbewegingen van de olie kan de waarde van een op een bepaald moment aanwezige voorraad bij BOPEC (een olie-overslagbedrijf) aanzienlijk in waarde veranderen. Het BBP is ook erg voorts zouden bijvoorbeeld hotels er belang bij hebben waar en wanneer hun winsten vrijvallen. De schokken die het BBP van een zeer kleine economie hiervan kan ondervinden hebben niets te maken met het begrip 'de economische activiteit' zoals de Bonaireaan die ervaart en waarvoor het BBP in grotere economieën een bruikbare parameter kan zijn.
2. Het wordt geschat dat ruim 900 van de in de tabel aangegeven 4.946 werkenden in 1991 buitenlanders waren.
3. Waarvan 21% uit Venezuela, 18% uit Nederland, 17% uit de Dominicaanse Republiek, 10% uit de Verenigde Staten, en 9% uit Colombia.
4. Naar aanleiding van de stand op 1 november 1992 wordt het aantal aanvragen in 1992 op 1.300 geschat. De aantallen zijn niet cumulatief; vergunningen moeten elk jaar worden vernieuwd c.q. verlengd.
5. De kapitaalkosten van het project, dat 15 hectare beslaat, zijn gefinancierd door Nederland en de afspraak is dat de eilanden de operationele kosten voor hun rekening zullen nemen tijdens de aanloopjaren. Het streven is om het project op termijn, zelfvoorzienend te maken door de verkoop van garnalen (40 - 50 ton per jaar) en andere producten.
6. De huidige operationele kosten van het BMP kunnen met behulp van de duikersbelasting van \$10 per jaar per duiker, waarvan de opbrengst wordt geschat op \$150.000 a \$200.000 per jaar, gedekt worden. Verhoging van de voorgestelde personeelskosten kunnen eventueel uit een verhoging van de duikersheffing worden gedekt. Een enquête in het kader van de Wereld Bank studie geeft als uitkomst dat de ondervraagden de redelijkheid van zo'n tarief inzagen, dat 80% bereid was \$20 per jaar te betalen en 48% vond \$30 per jaar nog redelijk; 16% wilde zelfs wel tot \$50 per jaar gaan.
7. Meeting Ecological and Economic Goals: The Case of Marine Parks in the Caribbean, Dixon, Fallon Scura & van 't Hof. Wereld Bank, juli 1992 (konsept). De studie zal als Environmental Working Paper door de Wereld Bank worden gepubliceerd.

8. Deze schatting klopt bij lange na niet met de cijfers van de BNA. Zoals eerder vermeld, geeft de BNA in haar kwartaalsrapportage aan dat het toerisme in Bonaire in 1991 een bedrag van NAF 42.0 miljoen aan deviezen heeft opgebracht. Het ligt voor de hand dat de waarheid tussen beiden in ligt, in verband met overschatting bij enquêtes en onderschatting bij registratie van banken en winkels.

9. De lage logeerkamerbelasting van NAF 4 per nacht, noch de duikvergunning van \$10 per jaar kunnen hiervoor bij benadering als proxy worden gezien.

10. De bezettingsgraad is de verhouding van het aantal werkelijke toeristennachten per jaar tot het aantal potentiële toeristennachten per jaar, waarbij wordt aangenomen dat 80% in paren reist en dat de gemiddeld verblijfsduur 7,2 nachten bedraagt.

11. Alleen de invloed van het duiken is door de Wereld Bank onderzocht.

12. Het aantal toeristen, de verhouding van het aantal duikers onder het totaal aantal toeristen, en het aantal duiken per duiker kunnen gezien worden als drie parameters die door het eilandsbestuur gehanteerd kunnen worden in hun beleid gericht op de bescherming van de riffen. De maatstaf die hierbij gehanteerd moet worden is dat het aantal duiken per lokatie per jaar beperkt moet blijven tot rond die 4.000. Bij een verhouding van 39 duikers voor elke 100 toeristen en gemiddeld 8,7 duiken per duiker, komt deze grens overeen met een totaal aantal toeristen van 100.000 per jaar.

13. De investeringen gemaakt door of voor de overheid van Bonaire worden in de Nationale Rekeningen slechts gedeeltelijk, en onbekend is voor welk deel, opgenomen. De partikuliere investeringen worden er in het geheel niet in vermeld.

14. Zou gedurende zes jaar een gemiddelde van 90 kamers per jaar worden bijgebouwd dan zouden aan de totale logeerakkomodatie rond 1998 ongeveer 550 tweepersoonskamers zijn toegevoegd. Bij een bezettingsgraad van 53% kan deze additionele capaciteit 26.600 personen akkomoderen; bij een bezettingsgraad van 70% is dit 35.100 personen. Samen met de bestaande capaciteit (973 eenheden) zouden dan, afhankelijk van de bezettingsgraad, rond 1998 ongeveer 75.000 à 95.000 toeristen kunnen worden geakkomodeerd.

1

15. voor het inschatten van de werkgelegenheid is hier elke eenheid als een 2-persoonseenheid aangemerkt, ongeacht het werkelijke aantal bedden.

16. "The Traditional Bonairean House, its History and Chances for Survival", in : Building up the future from the past, Walburgpers 1990

III FINANCIEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

3.1 STREVEN NAAR VERMINDERING VAN DE FINANCIËLE AFHANKELIJKHEID

3.1.1 Overzicht van de financiële situatie

De financiële situatie van de Nederlandse Antillen en van de eilandgebieden baart zorgen. De totale tekorten van Land en eilandgebieden worden voor 1993 begroot op NAf 118,5 miljoen (indien maatregelen worden getroffen die NAf 87,3 miljoen opbrengen). Zonder die maatregelen komt het totale tekort dus neer op NAf 205,8 miljoen.

Voorts zijn er meerjarenbegrotingen opgesteld van 1993 tot en met 1995 die de volgende geakkumuleerde tekorten vertonen:

Begrotingstekorten 1993-1995:	<u>NAf (miljoen)</u>
Land	221
Curaçao	388
St. Maarten	80
Bonaire	27
St. Eustatius	10
Saba	15.5

Het is zonder meer duidelijk dat de minder draagkrachtige eilanden weinig financiële steun van het Land kunnen verwachten, gezien de weinig rooskleurige financiële positie van het Land zelf. Daarbij komt ook nog dat de totale schuld per 30 augustus 1991 NAf 2461 miljoen bedroeg, waarvan NAf 1371 miljoen alleen al voor rekening, van Curaçao kwam.

Hoe is de financiële positie van Bonaire formeel geregeld?

Gezien de structurele tekorten op de eilandelijke begrotingen is artikel 110 van de Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen (ERNA) van belang. De tekst van het tweede en derde lid luidt als volgt:

- 2 Indien de begroting sluit met een nadelig saldo, wordt zij uiterlijk op de eerste juli bij eilandsverordening voorlopig vastgesteld. Indien de begroting niet tijdig voorlopig is vastgesteld, geschiedt de vaststelling bij landsverordening.

3. Het nadelig saldo wordt bij landsverordening goedgekeurd, dan wel gewijzigd met dien verstande dat gewaarborgd is, dat het eilandgebied in staat is zijn bestuursapparaat normaal te doen functioneren en die voorzieningen te treffen, welke, gezien zijn behoefte en de voorzieningen in het eilandgebied Curaçao, redelijk zijn te achten. Bij landsverordening kunnen zo nodig, hieromtrent nadere regels worden gesteld.

De interpretatie van dit artikel heeft altijd tot meningsverschillen geleid, en wel omtrent de vraag wat onder een redelijke voorziening voor het Eilandgebied Bonaire moet worden verstaan. Het is begrijpelijk dat Bonaire, in tegenstelling tot het Land, een ruime interpretatie huldigde en mede door een gebrekkige financiële administratie vaak een schuldpositie creëerde, die naderhand door het Land moest worden gesaneerd. De jaren tachtig kende twee schuldsaneringen, een in 1982 en een in 1988.

De Landsbegrotingen voor de jaren 1984, 1985, 1986 werden noch tijdig bij het parlement ingediend noch tijdig goedgekeurd, waardoor artikel 110 derde lid van de ERNA buiten toepassing bleef. Ook in latere jaren werden de door artikel 110 voorgeschreven procedures niet toegepast, alhoewel de begroting van Bonaire een nadelig saldo vertoonde en niet altijd tijdig voorlopig werd vastgesteld. Hierdoor bleef ook het door de Landsregering uit te oefenen hoger toezicht uit dat via dit artikel normaliter wordt toegepast. Bij de schuldsanering in 1988 moest het Land NAf 7.2 miljoen aan schulden aan derden van Bonaire betalen.

Met de status aparte van Aruba per 1 januari 1986 zou een solidariteitsfonds voor Saba, Sint Eustatius en Bonaire tot stand komen, om te voorkomen dat deze eilandgebieden door de status aparte van Aruba zouden worden benadeeld. Echter de formalisering van dit fonds is door verschillende oorzaken uitgebleven en eerst in mei 1992 is een aanvang gemaakt met de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer.

3.1.2 Motieven tot vermindering van de afhankelijkheid

Er zijn diverse factoren die pleiten voor een grotere financiële inbreng van het eiland zelf, te weten:

- het gevoel steeds de hand te moeten ophouden druist volledig in tegen het streven naar meer inhoud voor de eilandelijke autonomie, alsmede tegen het gevoel van eigen waarde en identiteit, zoals ook tot uitdrukking gebracht in de eigen vlag, het wapen en het volkslied;
- de bestaande financiële problemen van het Land en het Eilandgebied Curaçao maken een herbezinning nodig op het eigen financieel potentieel van Bonaire;

- de wensen van diverse eilandgebieden voor staatkundige herstructurering waarbij zij een status vergelijkbaar met die van Aruba voorstaan;
- de huidige economische ontwikkeling van het Eilandgebied Bonaire en het besef dat Bonaire daaruit financieel veel meer moet kunnen halen dan, tot nu toe het geval is geweest, mits terzake een gericht beleid wordt gevoerd.

3.1.3 De inkomstenkant

3.1.3.1 De speelruimte voor de Eilandgebied

De financiële ruimte waarover een Eilandgebied qua belastingheffing beschikt wordt bepaald door de artikelen 2a, 86, 87 en 112 van de ERNA.

Artikel 2a, eerste lid, onder A en B bepaald:

Niet tot de zorg van een eilandgebied behoren voorts:

A De wetgeving inzake, alsmede de heffing en invordering van:

1e invoerrechten, bijzondere invoerrechten, uitvoerrechten, omzetbelasting, belasting op de openbare verkoop van roerend goed, successiebelasting, overgangbelasting, registratierecht, deviezenprovisie, en andere belasting op en in het geld- goederen-, diensten en rechtsverkeer;

2e accijnzen

3e vermogensbelasting en andere belastingen op het vermogen, de grondbelasting niet daaronder begrepen;

4e bijzondere heffingen, in verband met door het Land tot stand gebrachte werken, getroffen voorzieningen, verrichte diensten of verleende rechten geheven van degenen, die in het bijzonder bij deze werken, voorzieningen, diensten of rechten betrokken zijn.

B De wetgeving inzake de heffing van en de oplegging van de aanslagen in de belastingen op inkomen en winsten, de grondbelasting en de gebruiksbelasting, met dien verstande dat de bevoegdheid tot opcentenheffing bij uitsluiting aan de eilandgebieden toekomt en wel tot een gelijk aantal voor alle aanslagen in dezelfde belasting, welke door het betrokken eilandgebied worden ingevorderd; op de belastingen op inkomens worden ten hoogste dertig en op de belastingen op winsten ten hoogste vijftien opcenten geheven.

Garanties door het Land te verlenen nopens de hoogte der tarieven strekken zich mede uit tot de opcentenheffing.

Ingevolge 86, eerste lid, jo. artikel 112 komen de opbrengsten van de belastingen genoemd in artikel 2a, eerste lid, onder A ten goede van het Land, terwijl die vermeld

onder B volgens artikel 87, eerste lid, jo. artikel 112 voor het desbetreffende eilandgebied zijn. Uit deze bepalingen blijkt dat de eilandgebieden slechts beperkt ruimte hebben om zelf belastingen te heffen, en dat zij qua wetgeving en heffing van de belastingen onder B volledig afhankelijk zijn van het Land.

De opbrengsten volgens de gecorrigeerde begroting 1992 ad Naf 32,1 miljoen van het Eilandgebied Bonaire zijn als volgt onderverdeeld:

	<u>Naf (miljoen)</u>
Belastingen als bedoeld onder B	12.4
Eilandelijke belastingen	3.1
Overige eilandelijke opbrengsten	1.8
Solidariteitsfonds	<u>14.8</u>
	32.1

De zuiver eilandelijke inkomsten vormen dan amper 15% van de totale inkomsten van het Eilandgebied. Voorts springt de grote afhankelijkheid, ruim 38%, van de belastingen die qua wetgeving en heffing tot de competentie van het Land behoren, in het oog.

3.1.3.2 Verbetering van de belastingkontrolle

De eilandelijke inkomsten zijn van oudsher achtergebleven bij de mogelijkheden vanwege het ontbreken van een goed funktionerende Inspectie der Belastingen. Deze heeft altijd geressorteed onder de Inspectie te Curaçao, die zelf ook met problemen kampte en daardoor niet de nodige aandacht aan de aanslagregeling van belastingplichtigen op Bonaire kon besteden.

Voorts funktioneerde de belastingkontrolle zelfs op Curaçao niet, waardoor de naleving van de belastingsvoorschriften op dit eiland en in sterkere mate nog op Bonaire veel te wensen overliet.

Met de verzelfstandiging van de Inspectie der Belastingen te Bonaire en een betere bezetting is een drastische wijziging in deze situatie te verwachten. Niet alleen de inkomsten-, loon- en winst belasting bieden nieuwe perspectieven, doch ook de inning van grondbelasting zou onder invloed van de sterk gestegen prijzen van huizen en gronden fors omhoog moeten gaan.

3.1.3.3 Verhoging van overheidsopbrengsten uit de economische ontwikkeling

Zoals eerder in dit rapport uitdrukkelijk gesteld heeft Bonaire een uniek toeristisch produkt, gebaseerd voornamelijk op het milieu dat met de dag kostbaarder wordt. De buitenlandse investeerder en zeer zeker de spekulant is zich bewust

van dit uniek produkt en probeert via allerlei manieren de profijten ervan naar zich toe te trekken. Zo worden vele belastingfaciliteiten (taxholidays) die na tien jaar behoren te vervallen, vanwege diverse juridische ontsnappingswegen vaak gekontinueerd. Het beleid van de bestuurders van Bonaire moet dan ook erop gericht zijn te voorkomen dat anderen er met de lusten vandoor gaan en Bonaire met de lasten blijft zitten. Een beleid gericht op het belasten van het genot dat de toerist van het unieke milieuprodukt en Bonaire heeft, vereist een heel andere aanpak, dan die door de bestuurders tot nu toe gevolgd is. Het betekent een beleid gericht op behoud, bescherming en opwaardering van het produkt enerzijds, en anderzijds afzien van groei in de breedte voor wat betreft hotelkamers en toeristen, waaronder duikers. Het betekent ook het geleidelijk aan opeisen van een gerechtvaardigd deel van de vruchten, die een dergelijk beleid in de toeristische sektor gaat opleveren, via een stapsgewijze verhoging van bijvoorbeeld de logeergastenbelasting. Met zo'n beleid strookt ook het beperken van de huidige belastingfaciliteiten verleend aan nieuwe hotels en aan hotels in uitbreiding.

De Commissie heeft met instemming gekonstateerd, dat er sedert 9 juni 1992 een wetsontwerp bij de Staten ligt om de belastingfaciliteiten in verband met o.a. hotelbouw en grondontwikkeling te beperken. De toelichting op het wetsontwerp stelt ten aanzien van Bonaire dat de economische groei die dit eiland doormaakt 'tengevolge van uitbreidingen in de hotelsector, ertoe heeft geleid dat de werkloosheid op dit eiland zich inmiddels heeft omgezet in een stijgende vraag naar arbeidsplaatsen.'

Voorts beoogt het voorstel te bewerkstelligen dat, nu de economische situatie sterk is verbeterd, geen overbodige faciliteiten worden verleend en dat voortaan meer dan in het verleden, qua faciliteiten maatwerk aan de potentiële investeerder wordt geboden. Daarbij worden de faciliteiten mede afgestemd op de bijdrage van een projekt aan de economie van de Nederlandse Antillen.

Nu Bonaire zeer in trek is bij investeerders en verdere groei het eiland voor zeer veel problemen plaatst op bijvoorbeeld sociaal, milieukundig, infrastruktureel en bestuurstechnisch terrein, dient het Eilandgebied zeer kritisch te staan tegenover toekomstige investeerders. Slechts wanneer de toegevoegde waarde in de vorm van belastingen en deviezen de genoemde nadelen verre overtreffen, verdient een nieuw projekt serieuze aandacht van bestuurszijde.

voorts verdient in dit kader ook de pensionadoregeling heroverweging. Voor deze regeling komen in aanmerking personen die:

1. binnen de Nederlandse Antillen wonen (binnenlands belastingplichtige zijn);
2. in het buitenland woonachtig zijn geweest voor een aangesloten periode van tenminste vijf jaren direkt voorafgaande aan het jaar waarin de regeling voor het eerst op hen van toepassing wordt;
3. een buitenlands pensioen genieten, danwel inkomsten anders dan de opbrengst van onderneming en arbeid genieten.

Indien aan de voorgaande drie eisen is voldaan, gelden de volgende verplichtende voorwaarden:

A de belastingplichtige dient gedurende tenminste 30 uren per week een persoon (die niet in strijd met de wettelijke voorschriften in de Nederlandse Antillen verblijft) in dienst te hebben

B de belastingplichtige dient voor eigen gebruik in eigendom ter beschikking te hebben een woning, ter waarde van tenminste NAf 240.000.

Zij die aan de regeling voldoen komen in aanmerking voor een inkomstenbelastingtarief van 5% over hun zuiver inkomen, waarin de opcenten zijn begrepen. Als alternatief voor de 5% aanslag geldt dat belastingplichtige kan verzoeken zijn zuiver inkomen op NAf 150.000 te fixeren, mits dit uit buitenlandse bronnen afkomstig is. Het zuivere inkomen van NAf 150.000 wordt dan tegen het normale tarief belast, evenals de lokale inkomensbestanddelen. In dit alternatief blijft de opbrengst van het buitenlands pensioen naar het tarief van 5% belast.

Evenals dit het geval is met de belastingvrijdommen zou met betrekking tot de pensionadoregeling ook maatwerk per eiland moeten gelden, waarbij de reeds verleende faciliteiten uiteraard, binnen passende grenzen, worden gerespekteerd. Immers, vanwege de volledige werkgelegenheid op Bonaire moet in de praktijk aan de verplichtende voorwaarde van een Antilliaan in dienst te nemen al worden afgeweken. De toelating van buitenlandse hulpkrachten scheidt zelfs additionele problemen.

De Commissie acht de pensionadoregeling echter uit fiscaal oogpunt voordelig voor Bonaire, maar gezien de aantrekkelijkheden van het eiland, dient naar een hoger tarief, bijvoorbeeld 15%, te worden gestreefd. Voorts zou bij de verplichting van een eigen woonhuis, het minimum bedrag op tenminste NAf 500.000 moeten worden gesteld om de concurrentie met andere huiszoekenden in de middenklasse te reduceren.

De huidige en toekomstige economische activiteiten bieden nog andere mogelijkheden om de overheidsopbrengsten sterk te verhogen, vooral op het terrein van de direkte belastingen, met name de inkomsten-, loon- en winstbelasting. Daarnaast kan een toenemende opbrengst van de grondbelasting worden verwacht gezien de sterk gestegen prijzen van onroerend goed.

Ook binnen de competentiesfeer van de eilandsoverheid biedt de economische opleving meer financiële mogelijkheden via verhoging van erfpachtscanon, leges en dergelijke. Bijvoorbeeld de per 1 januari 1992 ingestelde gebruikersheffing per duiker van US \$10 zou per 1 januari 1994 zonder al te veel schadelijke gevolgen op US \$25 gesteld kunnen worden.

Echter de kans op meer financiële zelfstandigheid ligt voornamelijk in het belasten, van de toerist voor het genot van het milieuprodukt dat Bonaire levert. De thans geldende logeergastenbelasting ad NAf 4 per persoon per nacht dient daarvoor een bredere achtergrond te krijgen en zou geleidelijk aan opgevoerd kunnen worden tot US \$ 25 per persoon per nacht in 1998. Zoals eerder gesteld past hierbij een stringent milieubeleid, met beperking van het aantal kamers, toeristen, en duikers.

3.1.4 De uitgavenkant

Behalve de inkomstenkant verdient ook de uitgavenkant van de overheidssector aandacht. Dit te meer vanwege de macro-economische situatie van de gehele Nederlandse Antillen, waarin Bonaire ook een zekere verantwoordelijkheid draagt. Aan de huidige overbesteding in de publieke sektor dient paal en perk te worden gesteld en alle eilanden dienen zich in te zetten voor een evenwichtige;ontwikkeling, daar anders de gevolgen van een monetaire crisis alle eilanden in hun ontwikkeling zullen treffen.

voor Bonaire geldt in het bijzonder het streven naar meer financiële ruimte. Een streven, dat aan de uitgavenkant meer inhoud gegeven kan worden door middel van:

- stringente begrotingsbewaking;
- een afvloeiingsregeling voor overheidspersoneel, waarbij overigens gewaakt moet worden dat niet de beste krachten weggaan en daarbij ook nog beloond worden. Voor het af te vloeien personeel dient een wachtgeld- c.q. lumpsumregeling te worden getroffen. Daarbij dient de mogelijkheid van om-, her- en bijscholing van bet daartoe in aanmerking komende personeel niet onbenut te blijven;
- privatisering van een aantal activiteiten, zodat de overheid verlost wordt van zaken die beter en efficiënter door de partikuliere sektor kunnen worden

verricht waardoor de overheid over meer tijd en middelen gaat beschikken, die hard nodig zijn in deze voor Bonaire essentiële ontwikkelingsfase.

3.2 ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

3.2.1 Complementariteit

Ondanks een optimale benutting van alle financiële mogelijkheden die er zijn aan zowel de inkomsten- als uitgavenkant, zal Bonaire in belangrijke mate toch nog aangewezen zal blijven op ontwikkelingshulp ter ondersteuning van haar sociaal-ekonomische ontwikkeling -- in ieder geval voor de komende acht jaren. Immers, deze ontwikkeling, waarbij het toerisme en het milieu centraal staan, vereist kostbare materiele en immateriële voorzieningen, zoals verbetering van de havens en luchthaven, aanleg van boulevards, renovatie van scholen, een nieuw bestuurskantoor, diverse behoeften op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, jeugdzorg, ruimtelijke ordenings- en milieuwetgeving, alsmede maatregelen ter versterking van de bestuurskracht. Dit zijn allemaal investeringen, die de capaciteit van het Eilandgebied op korte en middellange en wellicht zelfs op langere termijn te boven gaan.

Bij de integrale ontwikkeling van Bonaire funktioneert de ontwikkelingssamenwerking met Nederland, de EG en de UNDP complementair op de eigen Bonaireaanse inspanningen, zoals die met betrekking tot het beschermen van het milieu en landschap, het garanderen van de randvoorwaarden van het toeristisch produkt, het versterken en uitbreiden van de ekonomische mogelijkheden, het streven naar grotere financiële zelfstandigheid en het verbeteren van het bestuur.

Nederland is verreweg de grootste donor van ontwikkelingshulp aan Bonaire, en de Nederlandse hulpverlening speelt dus een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het eiland. Officieel is het Land -- dus niet de eilanden -- de recipiënt van Nederlandse gelden in het kader van de ontwikkelingssamenwerking binnen Koninkrijksverband. De Commissie acht het gewenst na te gaan in hoeverre dit systeem van hulpverlening voldoende toegesneden is op de specifieke noden en wensen van Bonaire.

3.2.2 De samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen

De ontwikkelingshulp in Koninkrijksverband geschiedt op basis van art. 36 van het Statuut en is in 1958 tot stand gekomen. Sinds het begrotingsjaar 1991 is de jaarlijkse ontwikkelingshulp voor de Nederlandse Antillen en Aruba, zoals aangegeven op de begroting van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse

en Arubaanse Zaken (KabNA), gemaximaliseerd -op Nf 300 miljoen. Men onderscheidt thans de volgende vormen van samenwerkingsactiviteiten: overheidsprojekten, niet-overheidsprojekten (sociaal-educatieve en kulturele projekten) en personele hulp (technische, bijstand).

Voorstellen voor ontwikkelingssamenwerking worden door het Departement voor Ontwikkelingssamenwerking (Depos) voorbereid en door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ingediend bij de Vertegenwoordiging van Nederland voor Ontwikkelingssamenwerking (VNONA). Beoordeling en goedkeuring liggen bij het KabNA. De Interne Deskundige van het Departement van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van en het administratief toezicht op de ontwikkelingsactiviteiten. De Lands Accountantsdienst behoort een rechtmatigheidscontrole te voeren, terwijl de Algemene Rekenkamer controle dient te voeren op de doelmatigheid van bestede ontwikkelingsgelden. Van een formele evaluatie van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie is tot op heden geen sprake geweest.

Er bestaan zekere procedure regels omtrent voorbereiding, indiening, beoordeling, goedkeuring en uitvoering van activiteiten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking. Echter, er bestaan geen beoordelingscriteria waaraan een programma of projekt moet voldoen. Insteede hanteert KabNA sinds 1991 een zestal prioriteitsstellingen, te weten:

- 1 de zorg voor de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de rechtshandhaving;
- 2 de verbetering van het bestuur;
- 3 het gestalte geven aan, de verbondenheid tussen de Rijksdelen;
- 4 bevordering van de economische ontwikkeling met tot doel het vergroten van de financiële draagkracht en de autonomie van de eilanden;
- 5 het toewerken naar een kapitaalsdienst voor de draagkrachtigere eilanden;
- 6 het streven naar een regeling voor een op objectieve maatstaven gebaseerde Nederlandse financiële hulp ten behoeve van de minder draagkrachtige (ei)landen.

De geschiedenis van de samenwerkingsrelatie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen kent een aantal fasen, gekarakteriseerd naar de aard van de ontwikkelingshulp. Tot aan het midden van de tachtiger jaren werd de hulp gekoncentreerd op fysieke, infrastrukturele voorzieningen. Vervolgens werd de hulp geleidelijk omgebogen naar investeringen in de zogenaamde produktieve sectoren. Thans is in navolging van het internationaal gebruik het accent komen te liggen op de ontwikkeling van het menselijk potentieel, waarbij Nederland met name aandacht besteedt aan verbeteringen in het overheidsapparaat. In verband hiermee wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de personele ondersteuning vanuit Nederland. Over de laatste 6 jaren (1987-92) werd gemiddeld 20% van de Nederlandse hulpfondsen besteed aan technische

samenwerking. Voor het Land was dit 60% en voor Bonaire 22%. Deze percentages zijn groeiende. Nochtans bestaat er geen goede regeling van coördinatie, toezicht en evaluatie voor wat betreft deze vorm van hulp, en worden de Nederlandse Antillen nauwelijks betrokken bij de uitzending van de technische bijstanders.

3.2.3 De Bonaireaanse situatie

In de laatste 6 jaar is de jaarlijkse allokatie van Nederlandse ontwikkelingshulp voor Bonaire gemiddeld NAF 11 miljoen geweest (ofte wel ongeveer 10% van het Bonaireaanse BBP). Bonaire kampt echter met een haast structurele onderbesteding van deze gelden. De gemiddelde onderbesteding bedroeg jaarlijks vanaf 1987 tot en met 1992 ruim NAF 4 miljoen.

De sektorale verdeling van de ontwikkelingshulp geeft duidelijk weer de nadruk die ook in het Bonaireaanse beleid is gelegd ten aanzien van infrastructurale projecten. Ruim 60% van het totaal goedgekeurde bedrag tussen 1987 en 1992 kwam voor rekening van de sectoren openbare voorzieningen en vervoer & communicatie. Hierbij waren de belangrijkste projekten de verbetering van het water- en energiebedrijf Bonaire (WEB), wegenrehabilitatie, verbetering van de luchthaven, en het Masterplan voor de haven. De derde belangrijke sektor is de volkswoningbouw. Nederland heeft in deze periode nagenoeg geen puur-toeristische projekten gefinancierd. Het merendeel van de projekten in de toeristische sektor van Bonaire wordt uitgevoerd met behulp van gelden uit het Europees Ontwikkelingsfonds.

Zoals eerder gesteld, heeft Bonaire nog steeds behoefte aan investeringen in de infrastructuur ten behoeve van zijn toeristische ontwikkeling. Hiervoor zijn twee redenen aan te dragen, enerzijds de omstandigheden van kleinschaligheid en insulariteit, en anderzijds de investeringsnood verbonden aan een keus voor het toerisme als voornaamste pilaar van Bonaire's economische ontwikkeling. Een vrijwel volledige ommekeer naar hulpverlening voor projekten in de zogenaamde zachte sektor (technische samenwerking, onderwijs, bestuur) zoals thans door Nederland wordt voorgestaan, komt Bonaire's sociaal-economische ontwikkeling niet ten goede.

Het is derhalve gewenst dat Nederland enigszins afwijkt van de zes bovenvermelde prioriteiten voor wat betreft Bonaire. Idealiter dient de ontwikkelingssamenwerking in te spelen op de specifieke behoeften van de ontwikkeling van Bonaire. In het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid moet ruimte zijn voor een speciale aanpak voor Bonaire, gericht op de specifieke karakteristieken van het eiland, met name haar sociaal-economische ontwikkeling en het daarmee samenhangende eilandelijk ontwikkelingsbeleid.

Zoals in Hoofdstuk II beargumenteerd, zouden op basis van de ontwikkelingsaanpak die de Commissie voor Bonaire aanbeveelt, de volgende prioriteiten voor een Bonaireaans ontwikkelingsbeleid moeten gelden:

- 1 het zo snel mogelijk doorvoeren van wetgeving, met name op het gebied van de ruimtelijke ordening en milieuzorg;
- 2 de ontwikkeling van het menselijk potentieel door middel van training, onderwijs en opvoeding;
- 3 de verbetering van het bestuursapparaat;
- 4 het verder bestendigen van de infrastructurale basis.

Een duidelijke formulering van een dergelijke beleidsvisie van de zijde van het Bonaireaans bestuur zou wederom een voorbeeld vormen van de eigen inspanning van het Eilandgebied, alsmede zijn bereidwilligheid om op effectieve manier samen te werken. Deze inspanning en bereidwilligheid van Bonaire zouden moeten worden aangevuld door een speciaal op Bonaire geënte aanpak van Nederlandse zijde.

3.2.4 Enkele probleemgebieden

In het algemeen kan gesteld worden dat de resultaten van circa 34 jaar Nederlandse ontwikkelingshulp positief zijn geweest. Deze hulp heeft substantieel bijgedragen aan het financieren van kapitaalsuitgaven ten behoeve van de diverse eilandgebieden en het Land. Aan de andere kant kan gesteld worden dat de oorspronkelijke nadruk op infrastructurale investeringen bijgedragen heeft, tot het groeiende probleem van begrotingstekorten, vooral voor de minder draagkrachtige eilanden. Tevens zou men kunnen argumenteren dat de Nederlandse ontwikkelingshulp de Antillen zowel financieel als economisch meer afhankelijk heeft gemaakt. In het volgende zal worden ingegaan op een aantal problemen die zich bij het huidige systeem van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie voordoen.

- vanwege het ontbreken van kwantitatieve doelstellingen bij de hulprelatie bestaat er onduidelijkheid bij de partners over wat in feite binnen een bepaalde periode door de hulpverlening is bereikt. Evaluatie van het bereikte vereist de aanwezigheid van gekwantificeerde doelstellingen, gekoppeld aan een tijdschema voor de realisatie daarvan.
- Het uitgangspunt voor de hulpverlening dat de Nederlandse Antillen voorstaan, is de sociaal-economische ontwikkelingsbehoeften van de Antilliaanse eilanden. Daarentegen baseert Nederland zich veelal op financiële criteria. Voorbeeld hiervan zijn o. a. het door Nederland gehanteerde kasbasissysteem en de verdeelsleutel van de hulp over de (ei)landen. Hierdoor verliezen de (ei)landen de jaarlijks gevoteerde fondsen als deze niet binnen het Nederlandse begrotingsjaar worden besteed.

Al sinds 1976 wordt van Nederlandse zijde gepleit voor een ombuiging van projekthulp naar programmahulp. Hiervan is echter nog weinig of niets terechtgekomen. Wel is van Antilliaanse zijde in de tachtiger jaren een poging gedaan de ontwikkelingshulp te koppelen aan integrale eilandelijke ontwikkelingsprogramma's voor de kleinere eilanden (zoals het Ontwikkelingsprogramma van Bonaire, 1984-1987), maar tot nu toe is Nederlandse hulp voor programma's slechts op ad hoc basis geschied.

Van Antilliaanse zijde bestaat er geen duidelijkheid omtrent de door de Nederlandse donor gehanteerde goedkeuringsmaatstaven, hetgeen de voorbereiding van projektdossiers niet begunstigd. Bovendien weet het betrokken eilandgebied niet waar men aan toe is noch welke kant men op kan met financieringsaanvragen. Het zou de samenwerkingsrelatie ten goede komen als, met name, duidelijke beoordelingscriteria en weergave van het door Nederland voorgestane hulpbeleid bestonden.

Bij de vormgeving aan de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie zijn verschillende actoren betrokken. Het betreffende eilandsbestuur, Depos, de Interne Deskundige, VNONA en KabNA zijn er enkele van en spelen alle hun eigen rol. In de praktijk is het niet altijd duidelijk wat ieder moet doen en hoe ze het moeten doen. Dit leidt gemakkelijk tot min of meer langdurige processen, die niet ten goede komen aan een slagvaardige beleidsuitvoering. Het is noodzakelijk dat er duidelijkheid komt met betrekking tot de functies van de betrokken partijen en dat er een betere coördinatie tussen hen bestaat.

NOTEN

1. Ontwikkelingshulp is niet bij deze inkomsten inbegrepen.

IV BESTUUR EN BELEID

4.1 WAAROM EEN GOED BESTUURSAPPARAAT VOOR BONAIRE?

Essentieel voor een goede voorbereiding en uitvoering van beleidsplannen is het beschikken over een goed funktionerend bestuursapparaat. Het Bestuurscollege heeft dit ook onderkend en het initiatief genomen voor een projekt ter verbetering van de bestuursorganisatie. Dit projekt is reeds van start gegaan. De bedoeling is dat een projektleider in het kader van de technische bijstand, gezamenlijk met een ambtelijke ondersteuningscommissie, aan het verbeteringsproces gaat werken.

Tevens dient vermeld te worden het projekt dubbelboekhouden, waar VB Accountants sinds 1991 mee bezig is. Dit projekt beoogt de financiële administratie op een verantwoord niveau te brengen.

Een globale analyse van het huidige bestuursapparaat acht de Commissie echter noodzakelijk, mede om de initiatieven die lopen, te ondersteunen en te versnellen en om zo nodig via aanbevelingen het verbeteringsproces uit te diepen en aan te vullen. Voorts is dit noodzakelijk om de vereiste ondersteuning te kunnen geven aan het bestuurscollege en de eilandsraad, teneinde de nieuwe beleidsvisie in praktijk te kunnen brengen. De Commissie gaat wel ervan uit dat de nieuwe beleidsvisie door de bestuurders krachtig en ten volle naar het bestuursapparaat toe wordt uitgedragen.

4.2 HET BESTUURSSYSTEEM VAN HET EILANDGEBIED

4.2.1 Bestuursorganen en -taken

Het bestuur van het Eilandgebied Bonaire bestaat uit de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber.

De eilandsraad vertegenwoordigt de gehele bevolking van Bonaire en bestaat uit negen leden. Zij wordt en voor een periode van vier jaren rechtstreeks gekozen door de kiesgerechtigde ingezetenen van het Eilandgebied. De eilandsraad, onder voorzitterschap van de gezaghebber, kiest de gedeputeerden voor tenminste de helft van hun aantal uit zijn midden.

Het bestuurscollege van Bonaire bestaat uit de gezaghebber, tevens voorzitter, en drie gedeputeerden. Een gedeputeerde behoeft niet tevens lid van de eilandsraad te zijn en heeft evenals de gezaghebber daarin slechts een adviserende stem, tenzij hij/zij tevens lid is van de eilandsraad. Een gedeputeerde kan door de raad van zijn betrekking vervallen worden verklaard wanneer hij/zij het vertrouwen van de raad heeft verloren.

De gezaghebber wordt bij koninklijk besluit benoemd, geschorst en ontslagen. Zijn/haar benoeming geldt voor de tijd van zes jaar.

Het bestuurscollege heeft tot taak voor te bereiden al hetgeen de eilandsraad dient te beslissen, zoals het vaststellen van de begrotingen en de rekeningen, het invoeren, wijzigen of afschaffen van de belastingen, het aanleggen of opheffen van inrichtingen van openbaar nut, het maken van eilandsverordeningen, het doen van uitgaven die niet in overeenstemming zijn met de begroting en het vervreemden en bezwaren van eigendommen van het Eilandgebied.

Het bestuurscollege heeft een eigen specifieke taak die van uitvoerende aard is, zoals het uitvoeren van eilandsraadbesluiten en het regelen van zaken, liggende op het terrein van beheer, onderhoud, instandhouding, planning, benoeming en toezicht. Het bestuurscollege is verantwoording verschuldigd aan de eilandsraad. Daartoe dient het alle inlichtingen te geven die de raad verlangt. Daarnaast doet het college aan de raad jaarlijks voor 1 april een verslag toekomen van de toestand van het Eilandgebied.

Ook de gezaghebber heeft naast zijn/haar voorzitterschap van het bestuurscollege, een eigen verantwoordelijkheid. Hij werkt mede aan de uitvoering van de taak van de gouverneur als orgaan van het Koninkrijk en volgt daarbij diens aanwijzingen op. Voorts is de gezaghebber plaatselijk hoofd van de politie. Hij maakt deel uit van het hoge toezicht en is bevoegd de afkondiging van eilandsverordeningen of -besluiten houdende algemene maatregelen, die in strijd zijn met o.m. een rijkswet of een algemene maatregel van bestuur, dan wel met het algemeen belang van het Koninkrijk, op te schorten. Hij geeft daarvan kennis aan de gouverneur, die binnen dertig dagen beslist over eventuele vernietiging.

Hetzelfde geldt wanneer de gezaghebber vermeent dat een eilandsverordening of -besluit houdende algemene maatregelen, in strijd is met een landsverordening of -besluit, dan wel met het algemeen belang van de Nederlandse Antillen. Wanneer de gezaghebber van mening is dat een beschikking van een eilandsorgaan in aanmerking komt voor schorsing of vernietiging doet hij/zij daarvan met opgave van redenen mededeling aan de gouverneur en het betrokken orgaan. De uitvoering van de beschikking wordt opgeschort totdat de gouverneur ter zake een beslissing heeft genomen.

4.2.2 Beperkingen van de kleinschaligheid

Alvorens in te gaan op het functioneren van het overheidsapparaat in de praktijk dient de aandacht te worden gevestigd op de vele beperkingen van een kleinschalige gemeenschap als de Bonaireaanse op dit functioneren.

Ten eerste plaatst de Landelijk-politieke constellatie het Eilandgebied vaak voor maatregelen waarop niet gerekend werd bij de beleidsvoorbereiding, en die in de uitvoering tot noodzakelijke herschikking van de eilandelijke prioriteiten leiden. Gedacht wordt hierbij aan maatregelen op het gebied der belastingen of van personeel, die door de Landsoverheid worden genomen, doch die direkt of indirekt invloed hebben op de eilandelijke inkomsten en uitgaven.

Tweedens is van grote betekenis, de invloed van buiten op de economische ontwikkeling van Bonaire, welke invloed des te groter wordt bij een ontwikkeling gebaseerd op het internationaal toerisme. De economische ontwikkelingen in de belangrijkste toeristenmarkten, maar ook het beleid van lucht- en scheepvaartmaatschappijen bepalen in hoofdzaak de mate van succes van het Bonaireaans economisch beleid.

Ten derde dient in een kleinschalige gemeenschap als Bonaire rekening te worden gehouden met de beperkte aanwezigheid aan deskundigheid op velerlei gebieden, zoals techniek, financiën, gezondheidszorg en onderwijs. Dit maakt aan de ene kant samenwerking met Curaçao noodzakelijk, doch dit stuit aan de andere kant op het groeiend insularisme op beide eilanden.

Ten vierde brengt het eilandelijke met zich mee dat vrij forse investeringen benodigd zijn in infrastrukturele basisvoorzieningen, zoals havens, luchthaven, utiliteitsbedrijven, hetgeen aanleiding is tot het steeds nijpend tekort aan financiële middelen. Daarnaast vereist de toeristische industrie in het bijzonder kwaliteit in de serviceverlening; dit stelt op haar beurt hoge eisen op het gebied van onderwijs, en betekent bovendien hoge onderhouds- en operationele kosten voor bijvoorbeeld medische zorg. Tegenover deze snel stijgende uitgaven staat helaas niet een navenante inkomstenstijging voor de overheid.

Tenslotte kan niet onvermeld blijven het feit dat de kleinschaligheid van de samenleving vaak tot verstrengeling van persoonlijke en zakelijke relaties kan leiden. Dit beïnvloedt de politieke cultuur (patronage), en ondermijnt een degelijk functioneren van het gehele overheidsapparaat.

4.3 HET FUNKTIONEREN VAN HET BESTUURSAPPARAAT

4.3.1 Besluitvorming in het algemeen

Niettegenstaande deze beperkingen dient ook het bestuur van Bonaire zich aan bepaalde gedragsregels te konformereren, zij het dat deze normen niet identiek kunnen of hoeven te zijn als die van toepassing in een gelijkstalige gemeenschap in bijvoorbeeld Nederland. Daarvoor zijn de verschillen qua staatkundige struktuur, democratische traditie, kultuur, milieu- en regionale omstandigheden niet uit te vlakken.

Om een oordeel te vormen omtrent het funktioneren van het bestuursapparaat, moet rekening gehouden worden met drie essentiële processen om bestuursbesluiten annex aktiviteiten tot stand te brengen.

- 1 Het bestuurlijk proces voor de voorbereiding, vaststelling en (eventuele) herziening van besluiten door de verschillende bestuursorganen.
- 2 Het operationele proces voor de uitvoering van de besluiten sub 1, in de vorm van realisatie van de daarmee beoogde aktiviteiten. Dit is een taak die het bestuurscollege gedeeltelijk kan mandateren aan het ambtelijk apparaat.
- 3 Het financiële proces voor de financiële beheersing van de besluiten sub 1 en van de aktiviteiten sub 2. Dit is eveneens een taak die het bestuurscollege gedeeltelijk kan mandateren aan het ambtelijk apparaat.

Uiteraard dragen de bestuursorganen de eindverantwoordelijkheid voor alle processen. Gelet moet worden op voortdurende afstemming van deze processen ten opzichte van elkaar. De afstemming tussen het bestuurlijke en operationele proces behoort tot het beleid; die tussen het operationele en het financiële proces tot het beheer. Alle processen voltrekken zich in vier fasen: voorbereiding, uitvoering, verantwoording en sturing.

4.3.2 Voorbereiding

De bestuursorganen dienen het beleidskader aan te geven, welke vervolgens dient te worden omgezet in een aktiviteitenplan over meerdere jaren. De voorgenomen en aan de gang zijnde aktiviteiten dienen hun weerslag te vinden in de begroting van inkomsten en uitgaven.

Hoe geschiedt deze voorbereiding in de praktijk? Tot en met 1991 werd de begroting in kameraalstijl opgezet en was er geenszins sprake van het aangeven van een beleidskader, noch van een aktiviteitenplan over meerdere jaren. De memories van toelichting op de begroting gingen niet verder dan een

specificatie van begrotingsposten. Vóór 1986 werd op grond van het in Hoofdstuk III geciteerde artikel 110 leden 2 en 3 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA), de begrotingen van het Eilandgebied Bonaire vanwege de structurele tekorten steeds bij landsverordening vastgesteld.

Zoals gesteld heeft de toepassing van vooral artikel 110 lid 3 in de praktijk steeds tot controverses omtrent de interpretatie ervan geleid. Hoewel de centrale regering niet zelden voor het eilandgebied Bonaire moest inspringen vanwege gedane uitgaven, die niet op de goedgekeurde begroting voorkwamen, liep de situatie vanwege de daadwerkelijke toepassing van hoger toezicht niet drastisch uit de hand.

Met het uittreden van Aruba per 1 januari 1986 uit het Antilliaans staatsverband veranderde ook de financiële verhouding tussen de centrale overheid en de minder draagkrachtige eilanden, Saba, Sint Eustatius en Bonaire. Artikel 111 lid 1 van de ERNA bepaalt:

Het eilandgebied ontvangt uit een bij onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38 van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden in te stellen solidariteitsfonds een bedrag gelijk aan het nadelig saldo van het definitief vastgestelde begroting.

Echter de financiële verhouding tussen het Eilandgebied Bonaire en vooral de centrale overheid is vanaf 1 januari 1986 zeer ondoorzichtig geworden, immers:

- de formalisering van het solidariteitsfonds bij Rijkswet bleef achterwege;
- het bedrag van NAf 14,8 miljoen werd in eerste instantie vastgesteld als het bedrag dat in de plaats komt van de Landsbijdrage, maar is nooit aangepast vanwege het ontbreken van enige wettelijke grondslag;
- de toepassing van artikel 110 voornoemd bleef uit en zo ook het op die grondslag door de Landsregering uit te beoefenen hoger toezicht;
- het Eilandgebied ging zijn uitgaven financieren door vooral zijn betalingsverplichtingen aan instellingen zoals het Ambtenarenpensioenfonds (APNA) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) niet na te komen.

De totale schuldpositie van het eilandgebied Bonaire werd per 1 januari 1992 door VB Accountants geschat op circa NAf 45 miljoen. Hierbij komt ook nog het tekort op de Eilandsbegroting voor 1992 van circa NAf 9 miljoen. Daartegenover schat VB Accountants het bedrag aan niet geheven c.q. ingevorderde belastingen per eind 1990 op NAf 88 miljoen. Van dit bedrag acht zij nog NAf 34 miljoen invorderbaar. De rest, NAf 54 miljoen, moet als verloren worden beschouwd.

Het is dan ook geenszins verwonderlijk dat de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen in haar rapport van 16 augustus 1991 konkludeert dat:

... de administratie van het eilandgebied Bonaire in alle opzichten gebrekkig is. Het is ten enenmale onmogelijk uit het geheel van nauwelijks controleerbare cijfers een acceptable rekening te presenteren, mede gezien het ontbreken van voldoende bekwame personeelsleden.

Ondanks de grote liquiditeitstekorten zijn de betalingsachterstanden grotendeels gekoncentreerd gebleven bij een paar grote krediteuren, zoals het APNA, de SVB en het Water en Energiebedrijf Bonaire (WEB).

Overigens is de Commissie van mening dat ook voor Bonaire een eilandsverordening financieel beheer, gelijk die van toepassing voor het eilandgebied Sint Maarten (AB 1981 no. 3 jo. AB 1991 no. 2) dient te worden geïntroduceerd. De huidige Eilandsverordening van 29 september 1953 no. 5, zoals gewijzigd bij Eilandsverordening van 28 juni 1977 no. 16, regelt de aankoop, verkoop en verstrekking van roerende goederen en het verrichten van bijzondere diensten door het Eilandgebied en is naar het oordeel van de Commissie te beperkt van strekking.

4.3.5 Verantwoording

De Commissie heeft gekonstateerd dat de ambtelijke en semi-ambtelijke diensten met de nodige frequentie verslag aan het bestuurscollege uitbrengen en dat jaarlijks aan de hand van hun rapportage een jaarverslag van het Eilandgebied wordt opgemaakt. Uit de interviews is veelvuldig naar voren gekomen dat een reactie van het bestuurscollege op deze rapporten al dan niet geheel uitblijft, althans niet bekend is bij de desbetreffende dienst. Dit is frappant in verband met de veelvuldige informele contacten die ongetwijfeld tussen partijen zouden moeten bestaan.

Doordat niet altijd supplettoire begrotingen worden opgemaakt en rekeningen vrij laat afkomen is de rol van de eilandsraad als controle-instantie vrij beperkt. Een financieel verslag, dat volgens de Comptabiliteitswetgeving voor 1 april van elk jaar door het bestuurscollege aan de eilandsraad moet worden aangeboden, heeft tot nu toe ontbroken.

4.3.6 Toetsing en sturing

Vanwege het ontbreken van een duidelijk beleidskader met activiteitenplannen en van normen komt ook de toetsing en bewaking van voortgang en uitkomsten van het bestuurlijke en

operationele proces op bijvoorbeeld effectiviteit, efficiëntie en kostenbeheersing te kunnen toetsen en bewaken, niet tot hun recht.

Hoewel de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen jaarlijks een controle-rapport opmaakt, kan dit toch niet de plaats innemen van een interne controle, die evenwel tot nu toe geheel heeft ontbroken. De Commissie begroet dan ook met instemming de plannen die thans bestaan om gezamenlijk met het Land en de overige eilandgebieden een interne controle-instantie in het leven te roepen, de zogenaamde Stichting Overheids Accountantsbureau.

De Commissie wenst ook de aandacht te vestigen op de wettelijke bepalingen reeds aanwezig of op stapel, waarbij voor de controle op de naleving van de bepalingen de aanwezigheid van een effectief opererend ambtelijk apparaat ontbreekt. Gezien de reeds gekonstateerde knelpunten op financieel terrein is het begrijpelijk dat de neiging bestaat om op het controle-apparaat te bezuinigen. Echter ware reeds bij het concipiëren van wettelijke bepalingen rekening te houden met het controle-aspekt en met de ermee gemoeide financiële middelen en menskracht.

4.4 HET FUNCTIONEREN VAN DE DEMOKRATIE: EILANDSRAAD EN GEZAGHEBBER

Blijkens het verslag van de Eilandsraad werden in 1991 in totaal 27 openbare eilandsraadvergaderingen gehouden, waaronder twee buitengewone.

Daarnaast vonden 16 afdelingsvergaderingen plaats. Gedurende deze periode werden 11 ontwerp-eilandsverordeningen goedgekeurd en een diversiteit aan onderwerpen, zoals terreinverkopen, vestigingsvergunningen, en erfpachtsverlening afwijkende van de standaard grondwaarden, behandeld. Dit getuigt van een actieve eilandsraad, wat vooral in een kleine gemeenschap als Bonaire waar de democratie op een traditie van niet eens veertig jaren stoelt, als een goede zaak moet worden beschouwd.

Vooraf met het oog op het creëren van een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor een nieuw ontwikkelingsbeleid, gebaseerd op het milieu als kernelement, alsmede ter versterking van de democratische gedachte, zou de verplichting van artikel 106 van de Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen (ERNA) moeten worden opgenomen dat de eilandsraad minstens een keer per maand openbaar vergadert. Een dergelijke bepaling voorkomt dat de eilandsraad lange tijd qua openbare vergaderingen inactief blijft bij gebrek aan quorum, waardoor de bevolking verstoken blijft van informatie die doorgaans via dit publieke forum aan de orde wordt gesteld.

De Commissie vindt dan ook aanpassing van artikel 106 tweede lid van de ERNA met het oog op versterking van de democratie een goede zaak.

De gezaghebber maakt deel uit van het bestuurscollege en is op grond van de artikelen 98 e.v. van de ERNA in eerste instantie belast met het toezicht op de naleving van wettelijke regelingen. De Commissie is van oordeel dat met de tweeslachtige positie van de gezaghebber rekening dient te worden gehouden wanneer het gaat om dit door hem/haar uit te oefenen toezicht.

De praktijk wijst uit dat deze norm van toezicht door de gezaghebber niet of slecht funktioneert. Immers een gezaghebber maakt zichzelf het leven moeilijk door bijvoorbeeld een eilandsverordening of -besluit houdende algemene maatregelen wegens strijd met een landsverordening of een landsbesluit; houdende algemene maatregelen, dan wel met het algemeen belang van de Nederlandse Antillen, op grond van artikelen 98 e.v. van de ERNA op te schorten en aan de gouverneur ter vernietiging voor te leggen. In nog sterkere mate geldt dit voor de beschikkingen van de eilandsorganen als bedoeld in artikel 102 van de ERNA.

Een zekere aversie bij de gezaghebbers om dit voorgeschreven toezicht uit te oefenen is voorts begrijpelijk, omdat de landsregeringen langzamerhand op dezelfde politieke partijen zijn gaan steunen als de respektievelijke eilandelijke overheden, waardoor de kans dat de gezaghebber in zijn voordracht gevolgd wordt uiterst gering is.

Toch kunnen in een kleinschalige gemeenschap als Bonaire vanwege factoren zoals gebrek aan adequate wetgeving, deskundigheid en financiële middelen, beslissingen weleens in aanmerking komen voor opschorting en vernietiging.

De gouverneur, als hoofd van de Landsregering, zou de gezaghebber met toepassing van artikel 68 eerste lid, van de ERNA aanwijzingen kunnen geven om bepaalde besluiten aan de gouverneur voor te leggen binnen tweemaal 24 uur na vaststelling. Deze procedure zou moeten gelden voor besluiten die het meest waardevolle wat Bonaire en haar bewoners hebben, te weten het milieu, zouden kunnen aantasten. De gouverneur kan overgaan tot al dan niet spontane vernietiging. Het is hierbij dan wel zaak dat de Landsregering met de nodige voortvarendheid dit soort beschikkingen beoordeelt en afhandelt.

4.5 VERBETERING VAN BESTUURSORGANISATIE EN INSTRUMENTARIUM

Zoals gesteld zijn de middelen die de bestuursorganen ten dienste staan, ontoereikend om het bestuurlijk, operationeel en financieel proces op adequate wijze te geleiden en te begeleiden.

Vooreerst is de bezetting van de diverse essentiële diensten vooral kwalitatief ondermaats.

Met name de tweede fase, oriëntatie en vormgeving, van het projekt Verbetering bestuursorganisatie Eilandgebied Bonaire, is uitermate belangrijk. Deze tweede fase omvat de volgende activiteiten: efficiëntie- en effectiviteitvergroting, versterking van de beleidsvoorbereiding en -koördinatie, scholing en vorming. De Commissie wil echter niet nalaten te wijzen op twee andere aspecten, die bij de uitvoering van dit projekt aan de orde zullen komen, te weten de inschakeling van technische bijstanders en de daarbij vereiste noodzaak tot counterparts, c.q. kennisoverdracht.

De kleinschaligheid van het Eilandgebied brengt met zich mee dat niet altijd de deskundigheid in huis aanwezig is. Echter een toevloed van expertise in het kader van technische bijstand maakt het eiland te zeer afhankelijk van deze krachten, werkt averechts op de verdere uitbouw van de eilandelijke ontwikkeling en legt voorts te veel beslag op de geallokeerde ontwikkelingsgelden. Alhoewel versterking in het kader van technische bijstand, vooral bij de Afdeling Financiën inmiddels is geschied, is het van belang lokaal, kwalitatief personeel aan te trekken, dat in staat moet worden geacht te zijner tijd het werk van de uitgezonden krachten over te nemen.

Onderdeel van het beleid zou de remuneratie moeten zijn, gericht op het aantrekken alsook op het behoud van lokaal personeel. Vooral in de huidige situatie van volledige werkgelegenheid dient het streven gericht te zijn op sanering van het personeelsbestand, waarbij financiële ruimte gecreëerd wordt voor het voeren van voren omschreven beleid. Daarnaast blijven opleidingen van de lokale krachten imperatief om de kwaliteit van de dienstverlening op peil te brengen.

Van belang is het uitstippelen van een personeelsbeleid gericht op:

- het vaststellen van de vereiste formaties van de diverse diensten met functie en taakbeschrijving;
- zo nodig, het gebruik van technische bijstanders, maar met counterparts, en controle, toezicht en regelmatige evaluatie van het functioneren van de geleverde technische bijstand;

- het benoemen van diensthoofden. Momenteel zijn er 8 diensthoofden, terwijl 10 diensten het moeten stellen met een persoon 'belast met de leiding'. Het is begrijpelijk dat iemand belast met de leiding niet goed kan functioneren. Of hij/zij mist de kwalifikaties voor definitieve benoeming of hij/zij voelt zich onzeker in die positie;
- het versterken van de Secretarie, de Afdeling Financiën, de Afdeling Personeelszaken, de Dienst Openbare Werken en het instellen van een dienst planologie.

Het instellen van een goed bemande dienst planologie is noodzakelijk om als beleidsvoorbereidend orgaan van het eilandsbestuur te fungeren. Deze dienst dient voorts op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking een belangrijke rol te spelen, gezien het primaatschap dat bij het eilandsbestuur ligt voor wat betreft de ontwikkelingsrichting en de daaruit voortvloeiende activiteiten.

De Secretarie en de afdelingen Financiën en Personeelszaken en de Dienst Openbare Werken zijn momenteel niet adequaat bemand of functioneren met behulp van expertise uit Nederland. Het is vanzelfsprekend dat het eilandsbestuur alleen effectief en efficiënt kan functioneren wanneer de Secretarie goed coördinerend optreedt, zowel bij de ambtelijke voorbereiding van stukken en behandeling door het bestuurscollege, als bij de nadere uitvoering.

De Afdeling Financiën is voor Bonaire wellicht van groter belang dan elders vanwege het structureel tekort bij de eilandsfinanciën, welke situatie om een gepast beheer vraagt van de beperkte middelen. Een sobere begroting met stringente kredietbewaking past niet alleen in het streven naar meer financiële zelfstandigheid, doch is tevens voor de donoren een stimulans om aanvullende assistentie te verlenen.

Alhoewel vanwege de politieke cultuur en de kleinschaligheid de Afdeling Personeelszaken een beperkte rol speelt, omdat bij benoeming van zowel lager als kwalitatief personeel de directe betrokkenheid van het bestuurscollege dominant is, toch verdient het aanbeveling dat deze Afdeling meer inhoudelijk werk verricht vanwege o.a. het feit dat:

- het versterken van het bestuursapparaat een agressieve aanpak vereist, vooral wat het werven en behouden van kwalitatief personeel betreft;
- de ingrijpende maatschappelijke wijzigingen ook gevolgen hebben voor ambtenaren en hun gezinnen en deze Afdeling daarop moet kunnen inspelen om het eilandsbestuur zoveel mogelijk te vrijwaren van deze sociale problemen.

De Dienst Openbare Werken heeft een belangrijke taak bij het toezicht op de naleving van de Bouw- en Woningverordening. Tijdens de interviews is herhaaldelijk naar voren gekomen dat

overal op het eiland zonder vergunning wordt gebouwd. Dit verergert alleen maar het ordeningsproces dat straks aan de orde moet komen bij de introductie van de wet op de ruimtelijke ordening. Een versterking van deze dienst, mede met het oog op een stringentere toepassing van de Bouw- en Woningverordening, is aan te bevelen.

Tot slot zou de Commissie een opmerking willen de plaatsen bij plannen die in het kader van bezuinigingen en een betere aansluiting van inkomsten en uitgaven bestaan om op Bonaire het Ontvangerskantoor bij de Afdeling Financiën onder te brengen. De Commissie wil wijzen op twee nadelen hiervan. Ten eerste brengt de vermenging van functies die enerzijds te maken hebben met ontvangsten en anderzijds met uitgaven, zekere risico's met zich mede. Voorts heeft de Ontvanger een de specifieke taak op het gebied van belastingen, die bij onderbrenging bij de Afdeling Financiën ongetwijfeld eronder gaat lijden.

Naast personeel vormt de niet adequate behuizing van diverse diensten een probleem. De spreiding op het eiland is eveneens niet bevorderlijk voor een optimaal functioneren. De Commissie vindt de plannen die er bestaan om diverse diensten in een nieuw centraal gelegen gebouw te akkomoderen, een goede zaak. Hierdoor komt ook ruimte vrij voor herverdeling van het huidige bestuurskantoor, en kan de representativiteit daarvan worden verhoogd.

Ook de kantooruitrusting laat te wensen over. De Commissie konstateert echter dat ondanks het gemis aan financiële middelen het Bestuurscollege het projekt Automatisering voortvarend ter hand heeft genomen. Dit projekt zou, mits aan de personele begeleiding de nodige aandacht wordt besteed, geleidelijk aan een bijdrage kunnen leveren tot een betere, snellere en bijdehandse informatie over het eiland en haar ontwikkeling.

4.6 DE LANDSDIENSTEN OP BONAIRE

Diverse Landsdiensten op Bonaire hebben een relevante rol wanneer het gaat om de sociaal-ekonomische ontwikkeling van het eiland. Te denken valt hierbij aan:

- . De opsporingsdiensten, zoals politie en douane, die vooral in deze tijd van toenemende handel in en smokkel van verdovende middelen en vuurwapens, een belangrijke rol spelen;
- de dienst der Kadaster, wiens activiteiten al dan niet versnellend kunnen werken op de totstandkoming van verkavelingsplannen en bouwwerken;

- de Inspectie der Belastingen, die vooral in deze periode van grote begrotings- en liquiditeitskosten, het eiland kan behoeden voor al te veel voorkomende financiële perikelen;
- en tenslotte, doch zeker niet onbelangrijk, diensten zoals Departement van Onderwijs, Inspectie van de Volksgezondheid, Posterijen, Landsradiodienst, Justitie en Sociale Zaken, die alle qua funktioneren het welzijn en de economische ontwikkeling van Bonaire en de Bonaireaan mede helpen bepalen.

Tijdens interviews is bij herhaling naar voren gekomen hoe gebrekkig de meeste van deze diensten funktioneren bij gebrek aan personeel, middelen en vaak zelfs organisatie. Vooral de kommunikatie met de departementen te Curaçao laat vaak nogal te wensen over, waardoor er nog wat onduidelijkheid heerst vooral voor wat betreft de taakuitvoering.

Voorts zijn in het proces van decentralisatie enkele Landsdiensten, zoals Handel, Industrie en Werkgelegenheid (HIW) en Sociale Zaken, als het ware tussen Land en eiland blijven zweven. Hierdoor blijven enkele, voor de sociaal-economische ontwikkeling van Bonaire belangrijke taken, zoals prijscontrole en controle op arbeidsomstandigheden, onuitgevoerd danwel gebrekkig uitgevoerd.

Het is duidelijk dat verbetering van de eilandsdiensten met voorbijgaan van de diensten ressorterende onder het Land, minder effectief werkt in verband met de interrelaties, zowel organisatorisch als qua personeel. De Commissie ervaart het als een goede zaak dat van Landswege inmiddels ook aandacht wordt besteed aan deze situatie en verwacht dat geleidelijk met het optrekken van de kwaliteit van de eilandsdiensten die van het Land ook meegaan.

V. CONCLUSIES

- A Zoals beschreven in Hoofdstukken I en II bezit Bonaire een uniek produkt, namelijk haar milieu, aangevuld met de cultuur en de kultuurmonumenten. Dit produkt, mits beschermd en in kwaliteit verzekerd, leent zich uitstekend voor de uitbouw van een toeristische industrie met hoge toegevoegde waarde voor het Eilandgebied. Ontwikkeling en exploitatie van dit produkt bieden nieuwe vooruitzichten aan het Eilandgebied Bonaire om meer dan ooit een financieel beleid te voeren gericht op het verkrijgen van meer zelfstandigheid en daardoor meer inhoud met betrekking tot zijn autonomie.
- B Een Bonaireaanse beleidsvisie met milieu als kernelement kan alleen tot de gewenste resultaten leiden indien gedragen door de hele bevolking. Naast wettelijke maatregelen met inherente controles en sancties, zijn ook voorlichtingscampagnes, schoolprogramma's en sociale acties met milieu als onderwerp onontbeerlijk. Voorts wordt deze beleidsvisie slechts gemeengoed wanneer de totale bevolking daarvan de vruchten plukt.
- C Een keuze voor het toerisme waarbij het milieu centraal staat, betekent het in zekere mate afstand nemen van een politiek gebaseerd op diversifikatie naar de sectoren landbouw, veeteelt en vooral industrie toe, en het kanaliseren van de beperkte middelen en menskracht naar de toeristische sektor en het milieuprodukt.
- D Een keuze voor het toerisme waarbij het milieu centraal staat, betekent vooral het afzien van bevordering van massa-toerisme, voorts het beperken van de groei van het aantal hotelkamers en duiken. Deze konklusie sluit volledig aan bij de konstateringen van o.m. A.D. Little, Horwath & Horwath, het Structure Plan, alsmede die van geïnterviewden waaronder bij het toerisme betrokken instanties zoals Bonhata, TCB en de Kamer van Koophandel.
- E Belangrijke randvoorwaarden dienen in acht te worden genomen, wil het milieu voor de Bonaireaanse bevolking en de overheid vruchten afwerpen. Hierbij is de tot standkoming van wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening essentieel. Evenwel spelen ook factoren zoals goed onderwijs, fysieke infrastructuur, volksgezondheid en lage kriminaliteit een niet onbelangrijke rol bij het economisch produktief maken van het milieuprodukt.

- F Het milieuprodukt dat Bonaire te bieden heeft vertegenwoordigt een waarde, die met het wereldwijd schaarser worden van dit produkt steeds toeneemt. De toerist is bereid voor het genot van dit produkt te betalen. Het beleid van de overheid moet dan ook gericht zijn op het behoud, beschermen en verbeteren van dit produkt, alsmede op het optimaal profijt trekken uit de economische ontwikkeling die het aan dit milieu gerelateerde toerisme genereert.
- G Belangrijke voorwaarde om inhoud te kunnen geven aan de in dit rapport geschetste beleidsvisie en om de economische mogelijkheden te realiseren is de beschikking over een adequaat funktionerend bestuursapparaat, waarbij ook de voor de ontwikkeling van het Eilandgebied belangrijke Landsdiensten worden gerekend. Voorts dient de eilandsraad als vertegenwoordiging van de bevolking zich meer dan tot nu toe het geval was, te richten op de optimale participatie in beleidsvoorbereiding, -uitvoering, -kontrolle en -sturing.
- H De ontwikkelingssamenwerking met Nederland dient complementair te zijn op de eigen ontwikkellingsinspanning. In Bonaireaans verband houdt dit in dat de ontwikkelingssamenwerking aanvullend dient te werken op het door Bonaire geformuleerde ontwikkelingsbeleid en dus ook dient in te spelen op het nieuw ontdekte Bonaireaans ontwikkelingspotentieel. De Bonaireaanse beleidsvisie kan dus dienen als basis voor een nieuwe benadering vanuit Nederland in haar ontwikkelingssamenwerking naar Bonaire toe.

VI. AANBEVELINGEN VOOR EEN NIEUW BELEID

1. Bonaire beschikt in haar milieu in brede zin over een kapitaalgoed bij uitstek, waar uiterst zorgvuldig mee moet worden omgesprongen. Dit kapitaalgoed vormt de generator en het vliegwiel voor de sociaal-ekonomische ontwikkeling van het eiland en een garantie voor toenemende welvaart, welzijn en welbevinden van de Bonairiaanse bevolking.

Echter dit besef moet in alle geledingen van de Bonairiaanse samenleving doordringen teneinde maatschappelijk draagvlak en medewerking te verkrijgen voor maatregelen gericht op behoud, bescherming en verbetering van dit kapitaalgoed.

Naast wettelijke maatregelen en voorzieningen op het gebied van de fysieke infrastructuur, acht de Commissie een gedegen voorlichtingscampagne en aangepaste schoolprogramma's vanaf de basisopleidingen noodzakelijk om voldoende waardering voor het milieu te kweken, naast begrip voor en stimulering van de individuen en groeperingen actief op het de gebied van natuurbescherming en natuurbehoud.

Van belang is dat de bevolking zelf een bijdrage levert om het milieu-produkt te beschermen en te verbeteren, en wel door:

- het eiland schoon te houden en tuinen te verfraaien;
- bij het bouwen het typisch Bonaireaans eigene in acht te nemen;
- aan het aspekt kultuur volle aandacht te blijven schenken.

2. De snelle ekonomische ontwikkeling die Bonaire thans doormaakt, waarbij toerisme de hoofdrol vervult, vormt een ernstige bedreiging voor de natuur onder en boven water waardoor juist de grondslag van ditzelfde toerisme gevaar loopt te worden geërodeerd. De Commissie acht dan ook noodzakelijk:

A een spoedige totstandkoming van de volgende eilandsverordeningen:

- de ruimtelijke ordening, gevolgd door bestemmingsplannen en vooruitlopende voorbereidingsbesluiten, en

- een hinderverordening, alsmede de aanpassing aan de gewijzigde omstandigheden van:
- de Bouw- en Woningverordening.

B het opleggen van beperkingen in de volgende gevallen:

- de groei van het aantal kamers (inklusief timesharing units, en omgerekend in twee persoonseenheden), waarbij rekening gehouden wordt met datgene in aanbouw of voorbereiding, en wel zodanig dat het totaal aantal eenheden in 1998 niet de 1.600 overschrijdt;
- het aantal toeristen dat Bonaire tegen 1998 gaat aandoen, te stellen op maximaal 100.000 per jaar;
- het aantal duiken te maximaliseren op 4.000 per lokatie per jaar ter protektie van de koraalriffen.

3 Teneinde de Bonaireaanse samenleving optimaal te laten profiteren van het milieu als kapitaalgoed acht de Commissie het verder noodzakelijk te voldoen aan bepaalde randvoorwaarden, met name:

- A op onderwijs- en edukatief terrein, het voldoende inspelen op de economische mogelijkheden die het toerisme biedt. Enkele voorbeelden daarbij zijn de uitbouw van de hotelvakschool, introductie van leerlingenstelsels, maar ook sociale vorming op de scholen en edukatieve programma's voor ouderen in bijvoorbeeld buurtcentra;
- B het voorkomen dat de opkomst van het toerisme via prijsstijgingen van gronden en huizen, belemmerend gaat werken op het traditionele leefpatroon van de Bonaireaan (bijvoorbeeld het willen bouwen c.q. bezitten van een eigen huis), en daartoe via ruimtelijke ordening dit leefpatroon te trachten behouden;
- C zorg dragen dat de welvaart en het welzijn teweeggebracht door het toerisme, zo evenwichtig mogelijk over de diverse woonkernen van het eiland worden gespreid.

4 Het milieu als kapitaalgoed is op zichzelf niet exploitabel indien niet wordt voldaan aan enkele specifieke randvoorwaarden:

- een degelijke infrastructuur, zodat de toegankelijkheid tot het eiland via lucht en water is gegarandeerd, en de beschikking over basisvoorzieningen zoals water, elektriciteit en communicatiemiddelen;
- medische voorzieningen, die een eerste opvang garanderen bij ongelukken en ziektes, alsmede goede controles op de kwaliteit van etens- en drinkwaren;
- adequate bescherming van persoon en goed tegen kriminaliteit.

De Commissie beveelt dan ook maatregelen aan om de lacunes op deze terreinen te dichten.

5 De erkenning dat Bonaire in het milieu een uniek produkt bezit om op basis daarvan een gericht sociaal-ekonomisch beleid te voeren, biedt tevens perspectieven voor het verkrijgen van meer financiële armslag in de publieke sektor. Tot nu toe kwamen voordelen behaald met de toeristische industrie voornamelijk buitenlanders ten goede, bij gebrek aan een gericht beleid.

Teneinde de financiële afhankelijkheid van Bonaire terug te dringen is een beleid/stappenplan vereist, waarbij een keuze wordt gemaakt voor het gespecialiseerde, op specifieke doelgroepen gerichte toerisme; zonder echter nieuwe kansen op andere gebieden totaal te negeren.

Een dergelijk beleid/stappenplan dient volstrekt geïntegreerd te zijn, niet alleen met een meerjarig investeringsprogramma (de kapitaaldienst van de begroting), maar ook met de gewone dienst van de begroting.

6 Een beleid gericht op het verhogen van de toegevoegde waarde van nieuwe projekten voor de Bonaireaanse samenleving houdt in dat de voorkeur gegeven wordt aan kleinschalige projekten, waarbij de winsten weer lokaal worden geïnvesteerd in een geleidelijke uitbreiding van de akkomodatie. Dit dient, ook op condominium-projekten te slaan.

Het investeringsbeleid dient dus te accentueren dat de lokale inspanningen prioriteit krijgen en dat het tempo van ontwikkeling expliciet rekening houdt met het tempo dat Bonaire als gemeenschap aan kan.

Het betekent ook dat het verlenen van belastingvrijdommen afgestemd moet worden op het beleid om beperkingen te stellen aan de groei van het aantal hotelkamers, waardoor ook een hoge re bezettingsgraad wordt bereikt met daardoor per hotel en per hotelkamer betere winstmogelijkheden, die de overheid in staat stellen een 'premie' te heffen naar ratio van de vraag naar het milieuprodukt dat Bonaire levert.

- 7 Het streven naar meer financiële zelfstandigheid houdt voorts in, dat de overheid de uitgavenkant niet verder vergroot of zelfs zo mogelijk verkleint, mede in verband met de monetaire noodzaak tot bestedingsbeperking in Antilliaans verband. Dit zou kunnen geschieden door:

A. overheidsbedrijven, die subsidie ontvangen, door middel van stimulerend en actief beleid te helpen kostendekkend te werken;

B. privatisering en/of verzelfstandiging van de overheidsdiensten, die met het toenemen van de economische activiteiten in het algemeen beter in de particuliere sektor passen en daar een aanzet kunnen vormen tot verbreding van het particuliere ondernemerschap;

C. gebruik te maken van de volledige werkgelegenheid om overtollig overheidspersoneel te laten afvloeien, dit met gebruikmaking van wachtgeld danwel lumpsumregeling. Hierbij dient de mogelijkheid van om-, her- en bijscholing van het daartoe in aanmerking komende personeel niet onbenut te blijven.

Het streven naar beperkingen aan de uitgavenkant dient gepaard te gaan met een stringente begrotingsbewaking. Het financieel beheer van het Eilandgebied vindt nog steeds plaats op basis van de verouderde en ontoereikende Eilandsverordening dd. 29 september 1953 no.5. Gezien de veranderde omstandigheden acht de Commissie introductie van een eilandsverordening, gelijk die van het Eilandgebied Sint Maarten (AB 1981 no.3 jo. AB 1991 no. 2) op haar plaats.

- 8 De huidige economische activiteiten op Bonaire bieden diverse mogelijkheden om ook de inkomstenkant van de overheid te versterken. Het rapport geeft duidelijk aan dat met een gericht beleid, de financiële zelfstandigheid van de overheid voor wat betreft de periode tot en met het einde van deze eeuw, substantieel kan worden vergroot. Naast de reeds genoemde beperking van de belastingvrijdommen kunnen worden opgesomd:

- A verhoging van het inkomstenbelastingtarief voor pensionados van 5% na r 15%;
- B aanpassing van de grondbelasting aan de reële prijzen van onroerend goed;
- C inhalen van bestaande belastingachterstanden, naast een juiste heffing en controle, alsmede invordering van de direkte belastingen;
- D geleidelijke optrekking van de duikersbelasting tot een bedrag per jaar per duiker van het huidige US\$10 tot US\$25 in 1994;
- E aanpassing van de erfpachtscanon aan de reële grondprijzen;
- F verhoging van leges voor behandeling van verzoeken om verblijf en werkvergunning, waarbij een gedifferentieerd tarief wordt toegepast al naar gelang de functie van betrokkene;
- G een meer reële heffing en invordering van lig- en meergelden op jachten;
- H de invoering van een baatbelasting ter bekostiging van zware infrastrukturele werken vooral ter ontsluiting van gebieden in het belang van buitenlanders, die op het eiland domicilie kiezen;
- I en tot slot, de geleidelijke optrekking van de logeergastenbelasting, thans Naf 4 per persoon per nacht, naar een tarief van bijvoorbeeld US\$ 25 per persoon per nacht in 1998, waarbij ervan wordt uitgegaan dat het beleid dat in dit rapport wordt uitgestippeld de nodige ruimte hiervoor creëert.

De logeergastenbelasting krijgt bij dit beleid een bredere achtergrond en zal voortaan geheven worden voor het genot, dat een toerist heeft van Bonaire in het algemeen en het milieuprodukt in het bijzonder. Bij de geleidelijke verhoging van deze belasting tot voormeld niveau wordt ervan uitgegaan dat het beleid van de overheid gericht is op het aantrekken van kwaliteitstoerisme, dat bereid is voor Bonaire en haar milieuprodukt te betalen.

De logeergastenbelasting, in combinatie met de andere hierboven aangegeven heffingen moet de overheid in staat stellen haar gewone dienst tegen het einde van deze eeuw nagenoeg te dekken.

Vorenstaande heffingen en invorderingen vereisen een goed funktionerend invorderings- en controle-apparaat, temeer daar de betalingstraditie op Bonaire, vooral waar het overheidszaken betreft, niet sterk ontwikkeld is.

9. Van het vorenstaande pakket aan beleidsmaatregelen dienen begroting en een publiek investeringsprogramma (PIP) integraal onderdeel uit te maken. Beiden zijn het resultaat van beleidsvoornemens, behoren dragers te zijn van het beleid en dienen uitgevoerd te worden in een beleidsklimaat dat zij zelf mee hebben helpen creëren.

Zonder een adequaat bestuursapparaat kan onmogelijk verwacht worden, dat aan het beleid gepaste uitvoering wordt gegeven. De Commissie beveelt dan ook spoedige versterking aan van het bestuursapparaat met instelling van een goed bemande afdeling planologie, die als beleidsvoorbereidend orgaan voor het eilandelijk bestuur tot stand moet worden gebracht, en ook op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking een belangrijke rol dient te vervullen om projecten ter konkretisering van de nieuwe beleidsvisie voor te bereiden c.q. te begeleiden. Voorts beveelt de Commissie aan de instelling van een secretarie nieuwe stijl, alsmede het aantrekken van kwalitatief personeel vooral voor de afdelingen Financiën en Personeelszaken en de Dienst Openbare Werken.

Het verhogen van het niveau van de eilandsdiensten met voorbijgaan van die op Landsniveau is contraproductief. Niet alleen vanwege de nauwe relaties op personeelsgebied en qua functioneren, doch ook omdat Landsdiensten invloed kunnen uitoefenen op het al dan niet welslagen van het milieu- en ander beleid. Zonder voldoende politiekontrolle bijvoorbeeld neemt de kriminaliteit toe, wat negatief uitwerkt op het streven naar kwaliteitstoerisme. Een streven naar meer financiële armslag is gedoemd te mislukken, indien de Inspectie der Belastingen niet voldoende geëquipeerd zou zijn om via adequate aanslagregeling het eiland te laten profiteren van de economische ontwikkeling. Voorts is de onduidelijkheid rondom decentralisatie van enkele Landsdiensten, zoals Handel, Industrie en Werkgelegenheid (HIW), alsmede Sociale Zaken, niet bevorderlijk voor een effectieve controle op prijzen en arbeidsomstandigheden.

De Commissie beveelt dan ook aan dat de Landsdiensten op hun functioneren periodiek worden beoordeeld om waar nodig versterking c.q. aanpassingen aan te brengen en dat de problemen rondom decentralisatie van enkele diensten voortvarend worden aangepakt.

De Commissie legt sterk de nadruk op het aantrekken van Antilliaans kader, waarbij een gepaste remuneratie wordt aangeboden, welk kader als counterpart moet gaan fungeren van uitgezonden personeel. Het inhoud geven aan de eilandelijke autonomie zou niet alleen moeten plaatsvinden via de weg van meer financiële ruimte, doch ook via het kweken van eigen kader in plaats van uitgezonden krachten, die een fors beslag leggen op de geallokeerde ontwikkelingsgelden.

Naast kader acht de Commissie een betere behuizing van de diverse eilandelijke diensten van eminent belang om de dienstverlening op een hoger peil te brengen.

Tevens belangrijk is het initiëren van een proces waarbij statistische gegevens over het eiland op systematische wijze kunnen worden verzameld. Het gebrek aan betrouwbare, bruikbare en snel beschikbare statistische gegevens manifesteert zich op alle fronten en vormt een sta in de weg bij het voeren van een gezond beleid. Bij het thans lopende automatiseringsproject dient dit aspect dan ook volle aandacht te krijgen.

De Commissie acht een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak voor het beleid noodzakelijk, alsmede een optimaal functioneren van de democratische instituten zoals de eilandsraad, en beveelt dan ook een aanpassing aan van artikel 106 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) opdat minstens eenmaal per maand een openbare eilandsvergadering wordt opgeroepen.

Evenzeer dient naar het oordeel van de Commissie zoveel waarde te worden gehecht aan behoud en bescherming van het milieu, dat additionele waarborgen dienen te bestaan om eventuele schadelijke effecten van eilandsbesluiten te voorkomen. De Commissie beveelt dan ook aan, dat de gouverneur als hoofd van de Landsregering de gezaghebber, met toepassing van artikel 68 van de ERNA, aanwijzingen kan geven om bepaalde besluiten binnen tweemaal 24 uur na vaststelling aan de gouverneur voor te leggen. Dit kunnen besluiten zijn die op het gebied van natuurbehoud en -bescherming liggen en die mogelijke aantasting hiervan met zich meebrengen. Het is hierbij wel zaak dat de Landsregering met de nodige voortvarendheid dit soort besluiten beoordeelt en afhandelt.

- 10 Een nieuwe beleidsvisie voor wat betreft de ontwikkeling van Bonaire dient ook tot uitdrukking te komen in de samenwerkingsrelatie met de donorlanden. Het specifieke karakter van het eiland vraagt om een zekere mate van flexibiliteit bij het hanteren van ontwikkelingscriteria. Nederland kan die flexibiliteit tonen door haar bestaande zes prioriteiten niet ten volle te laten gelden voor Bonaire. Een aparte benadering inherent aan het karakter van het eiland, is bijvoorbeeld vereist met betrekking tot de financiering van infrastructurale projecten.

Voorts zou een groot deel van genoemde probleemgebieden bij de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen verdwijnen bij de omzetting van projekthulp naar programmahulp, gepaard gaande met het loslaten van het kasbasissysteem. Dit impliceert ook dat de verantwoordelijkheid voor de hulpimplementatie zoveel mogelijk bij de recipiënt komt te liggen.

Een jaarlijkse allokatie van Nederlandse hulpfondsen op basis van een geïntegreerd, eilandelijk ontwikkelingsprogramma zou een meer planmatige ontwikkeling van Bonaire ten goede komen. In zo'n programma dienen zowel gekwantificeerde doelstellingen als redelijk gedetailleerde investeringsschema's te zijn opgenomen, zodat het mogelijk wordt te bepalen hoeveel, en voor welke onderdelen, voor Bonaire hulp vereist is. Dit uiteraard als aanvulling op de eigen lokale inspanningen.

- 11 De Commissie beveelt aan dat het Eilandgebied Bonaire samen met het Departement voor Ontwikkelingssamenwerking zich toelegt op de volgende taken:
- A het opstellen van een beleid/stappenplan voor de korte, middellange en lange termijn, welk plan het in dit rapport geschetste beleid als basis moet hebben;
 - B het aanpassen van het bestaande publiek investeringsprogramma, welke aanpassing een steeds terugkerende procesmatige exercitie dient te worden, en waarbij rekening wordt gehouden met de exploitatielasten voor de eilandelijke begroting.

Deze twee taken zouden binnen een periode van drie maanden na het verschijnen van dit rapport moeten worden uitgevoerd.

- 12 De sterk gewijzigde sociaal-ekonomische omstandigheden op Bonaire vragen om een re-evaluatie door Nederland c.q. de Nederlandse Antillen van de structuren, die de relatie met Bonaire bepalen en wel zodanig:
- dat het eiland zelf de prioriteiten, aangeeft voor wat betreft zijn ontwikkeling en de middelen ter beschikking krijgt om op een slagaardige wijze uitvoering daaraan te geven;
 - dat de decentralisatie van de voor de sociaalekonomische ontwikkeling van het eiland en voor de verdere uitbouw van zijn autonomie belangrijke diensten spoedig wordt geëffektueerd.

De Commissie geeft dan ook in overweging, om de implementatie van de in dit rapport aangegeven beleidsvisie gepaard te laten gaan met gemelde re-evaluatie.

Resúmen

Último añanan desaroyo ekonómiko di Teritorio Insular di Boneiru a aselerá; den tur parti di komunidad kambionan drástiko ta tumando lugá. Un situashon di gran demanda di empleo, ku promé ku añanan ochenta tur ora tabata obligá bonerianonan bai buska trabou for di tera, a kambia den un situashon di surplus di trabou, loke tabatin komo konsekuensia yegada di trahadónan ekstranhero.

Di un komunidad sera pa mundu eksterior, den kua agrikultura, kria di bestia i piskamentu tabata pèrkurá pa un eksistensia marginal, Boneiru a kambia, den un periodo relativamente kòrtiku, den un sosiedat ku ta funshoná a base di dunamentu di servisio, esta duna servisio na turista. Tambe, entre otro komo konsekuensia di turismo, e medionan di komunikashon mas moderno ta awendia na alkanse di mayoria di boneriano.

Turismo no a trese kuné solamente prosperidat, ma tambe problema. Kriminalidat, por ehèmpel, ta oumentando i tambe uso i konsumo di droga. Subida di preis pa asuntunan importante, manera kas i tereno ta difikultá kada dia mas tantu e posibilidat di tin un kas propio. E patronchi di bida i kultura en general di pueblo boneriano di repente ta bou di enorme preshon.

E preshon aki riba dirigentenan tantu interno, debí na problemanan lokal ku nan ta konfrontá, komo eksterno, prinsipalmente debí na invershonistanan ku no ta di e isla, ta rekerí un plan di maneho den kua ta indiká kada paso ku lo tuma pa e desishonnan ku dirigentenan mester tuma. Lo ta akonsehabel pa inkorporá denter di e kuadro di maneho aki un plan ku ta enserá e korespondiente pasonan ku lo tuma, kual plan mester sirbi ademas komo no :ma pa e maneho di kooperashon entre Boneiru, Antianan Hulandes i Hulanda.

Konseho Ehekutivo di Teritorio Insular di Boneiru, konsiente di nesesidat di un kuadro di maneho pa desaroyo sosio-ekonómiko, a disidí di instituí un komishon. E Komishon aki a haña komo enkargo traha un rapòrt ku, di un banda, mester duna puntonan di salida pa desaroyo sosio-ekonómiko di Teritorio Insular di Boneiru i, di otro banda, mester kontené kondishonnan pa su implementashon.

A base di su investigashon e Komishon a yega na e siguiente konklushonnan:

- A. Boneiru ta poseé un produkto úniko, o sea su medio ambiente, komplementá ku su kultura i monumentonan kultural. E produkto aki, kon tal ku proteh'é i mehorá su kalidat, por sirbi perfektamente komo base pa lanta un

industria turístiko ku un altu balor agregá pa e Teritorio Insular. Desaroyo i eksplotashon di e produkto aki ta ofresé perspektiva nobo pa Teritorio Insular di Boneiru pa, mas ku nunka, hiba un maneho finansiero ku lo duna e isla un posishon mas independiente i konsekuentemente mas kontenido pa loke ta su outonomia;

- B. un vishon boneriano di maneho, ku medio ambiente komo elemento fundamental, solamente por kondusí na e resultatonan deseá, si henter poblashon kargué. Aparte di medidanan legal, ku e inherente kontròl, i sanshonnan, ta indispensabel kampañanan di informashon, programanan eskolar i akshonnan sosial ku ta enfoká riba medio ambiente. Ademas e vishon di maneho aki solamente ta bira pan di kada dia pa henter pueblo, si henter poblashon por kosecha fruta di dje;
- C. si skohe un tipo di turismo pa kua medio ambiente ta sentral, esaki ta impliká, ku na sierto medida mester alehá di polítika basa riba diversifikashon den direkshon di agrikultura, kria di bestia i, prinsipalmente, industria, i kanalisá e medionan i rekurso humano ku ta limitá, den direkshon di sektor turístiko i e produkto ambiental;
- D. si skohe pa un tipo di turismo pa kua medio ambiente ta sentral, esaki ta impliká ku mester desistí di turismo di masa i tambe ku mester limitá omento di e kantidat di kamber di hotèl i di e práktika di buseo;
- E. mester tene kuenta ku importante kondishonnan esensial, pa medio ambiente por duna pueblo i gobièrnu di Boneiru e frutanan deseá. Un di e rekisitonan esensial al respekto ta introdukshon di e lei riba tereno di ordenamentu teritorial. Ounke tambe faktornan manera bon enseñansa, infrastruktura físiko, salu públiko i kriminalidat abou ta hunga un papel ku difísilmente por neglischá den kaso ku ke hasi e produkto ambiental ekonómikamente produktivo;
- F. e produkto ambiental ku Boneiru ta ofresé, ta representá un balor ku ketu bai ta oumentá, debí na e echo ku e produkto aki ta skarsa rònt mundu. Turistanan ta dispuesto di paga pa disfrutá di e produkto aki. P'esei maneho di gobièrnu mester ta dirigí na konservashon, protekshon i mehorá di e produkto aki i tambe na saka probecho optimal di e desaroyo ekonómiko, ku turismo relashoná ku e medio ambiente aki ta generá;
- G. un kondishon importante pa duna kontenido na e vishon di maneho deskribí aki i pa realisá e posibilidatnan ekonómiko, ta ku Teritorio Insular di Boneiru por disponé di un aparato gubernamental ku ta funshoná adekuadamente, loke ta enserá tambe e servisionan di gobièrnu sentral ku ta importante pa desaroyo di e Teritorio Insular.