

Staatscommissie
Demografische
Ontwikkelingen
Caribisch Nederland
2050

juli 2024

ISBN: 978-90-831320-2-0
NUR: 130

Copyright © 2024, Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke

toestemming van de auteur, i.c. de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050.

Deze publicatie te citeren bij voorkeur als:
Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050, (2024). *Gerichte groei-Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050*, Den Haag.



RAPPORT VAN DE
STAATSCOMMISSIE
DEMOGRAFISCHE
ONTWIKKELINGEN
CARIBISCH NEDERLAND
2050

GERICHTE
GROEI

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050 is in navolging van het Instellingsbesluit Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 als tijdelijk adviescollege op 1 februari 2024 ingesteld, in lijn met artikel 6, eerste lid en derde lid van de Kaderwet adviescolleges. Het rapport *Gerichte groei* is uit naam van de voltallige staatscommissie tussen 1 februari en 4 juli 2024 voorbereid en opgesteld door de deelwerkgroep Caribisch Nederland.

DEELWERKGROEP

R. (Richard) van Zwol, voorzitter
G.A.E. (Glenn) Thodé, vicevoorzitter
T. (Tamara) van Ark, commissielid
D.J. (Daniël) van Vuuren, commissielid
L.J. (Luc) Alofs, externe expert
G. (Gerald) Berkel, externe expert
E.A. (Arthur) Sealy, externe expert

BUREAU

R.P. (Rob) de Werd, secretaris
M. (Michiel) Swinkels, adjunct-secretaris
K. (Kim) van Berkel, onderzoeker
S. (Selene) van Valen, bureausecretaris

De staatscommissie is het NIDI erkentelijk voor de bijdrage via H.P. (Harry) van Dalen aan het rapport Gerichte groei.

STAATSCOMMISSIE

De volledige staatscommissie bestaat uit: R. (Richard) van Zwol, voorzitter–G.A.E. (Glenn) Thodé, vicevoorzitter–M. (Monika) Sie Dhian Ho, vicevoorzitter–H.A.G. (Helga) de Valk, vicevoorzitter–F.L.H. (Floris) Alkemade–T. (Tamara) van Ark–L. (Louise) Elffers–M. (Mohammed) Essafi–J.C. (Tineke) Huizinga–M.G.T. (Marco) Pastors–P.J. (Paul) Scheffer–D.J. (Daniël) van Vuuren–I. (Isminta) Waldring–E.M. (Emma) van Zoelen.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

- 11 1.1 De eigenheid van Caribisch Nederland
- 12 Historische context
- 13 Huidige staatkundige context
- 18 Kleinschaligheid, kwetsbaarheid en veerkracht van een eiland
- 20 1.2 Analytische stappen en opbouw van het rapport
- 20 Demografische ontwikkelingen
- 21 Maatschappelijke gevolgen van demografische ontwikkelingen
- 21 Handelingsperspectieven richting 2050

DEEL I: DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN EN SCENARIO'S

2. DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN CARIBISCH NEDERLAND

- 28 2.1 De betrouwbaarheid van demografische data Caribisch Nederland
- 29 2.2 Bevolkingsomvang en -groei
- 32 Geboorte- en sterfteontwikkelingen
- 33 Migratie
- 36 Vergrijzing en ontgroening

3. DRIJVENDE KRACHTEN ACHTER DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

- 41 3.1 Vergrijzing
- 41 Van hogere levensverwachting...
- 46 ... tot laag kindertal

- 47 3.2 Migratie
- 48 Migratiebewegingen
- 59 3.3 Drijvende krachten samengevat

4. PROGNOSES CARIBISCH NEDERLAND

- 65 4.1 Prognose bevolkingsomvang
- 68 4.2 Prognose bevolkings-samenstelling naar leeftijd
- 71 4.3 Prognose bevolkings-samenstelling naar geboorteland

DEEL II: GEVOLGEN VAN DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN VOOR BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

INLEIDING

5. BONAIRE

- 85 5.1 Ruimte
- 88 Demografie en huisvesting nu en 2050
- 91 Infrastructuur, nutsvoorzieningen en natuur
- 93 Demografie en ruimte 2050
- 95 5.2 Economie
- 95 Economische groei
- 100 Demografie en economie
- 106 Toekomstbespiegeling 2050
- 106 5.3 Publieke voorzieningen
- 106 Sociale zekerheid
- 110 Onderwijs
- 117 Zorg

6. SINT EUSTATIUS

- 125 6.1 Ruimte
126 Demografie en huisvesting nu en 2050
130 Infrastructuur, nutsvoorzieningen
en natuur
132 Demografie en ruimte 2050
- 133 6.2 Economie
133 Economische stagnatie
136 Demografie en economie
141 Toekomstbespiegeling 2050
- 142 6.3 Publieke voorzieningen
142 Sociale zekerheid
143 Onderwijs
150 Zorg

7. SABA

- 159 7.1 Ruimte
159 Demografie en huisvesting nu en 2050
162 Infrastructuur, nutsvoorzieningen
en natuur
166 Demografie en ruimte 2050
- 167 7.2 Economie
167 Economische stabiliteit
168 Demografie en economie
173 Toekomstbespiegeling 2050
- 174 7.3 Publieke voorzieningen
174 Sociale zekerheid
176 Onderwijs
182 Zorg

DEEL III: HANDELINGS- PERSPECTIEVEN VOOR CARIBISCH NEDERLAND

8. SOCIALE COHESIE, GERICHTE GROEI

- 197 8.1 Sociale cohesie
200 Scheidslijnen en sociale cohesie
- 204 8.2 Gerichte groei

9. KEUZES RICHTING 2050

- 210 9.1 Handelingsperspectieven
- 220 9.2 Ter afsluiting

-
- 222 Nawoord
224 Instellingsbesluit
226 Literatuurlijst
232 Colofon

INLEIDING

De Tweede Kamer heeft in november 2022 de regering per motie¹ verzocht om ook het Caribisch deel van Nederland (hierna: Caribisch Nederland) mee te nemen in de taakopdracht van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.² Hoewel de staatscommissie toen al was ingesteld en deze al begonnen was met haar werk voor het Europese deel van Nederland (hierna: Europees Nederland), wilde zij–gehoord het verzoek van de Kamer–Caribisch Nederland hierin een goede plek geven. Om het advieswerk goed ter hand te kunnen nemen was echter–overeenkomend met de voorstudie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Nederlands Interdisciplair Demografisch Instituut (NIDI) over Europees Nederland–nog wel aanvullende data nodig over demografische scenario's voor Caribisch Nederland en de maatschappelijke gevolgen daarvan. Op verzoek van de staatscommissie heeft het kabinet CBS en NIDI gevraagd hierin te voorzien. Na afronding van het rapport van de staatscommissie over Europees Nederland en na oplevering van de aanvullende data door NIDI en CBS³ is de staatscommissie in februari 2024 begonnen met het advies over Caribisch Nederland. De staatscommissie had daarvoor op basis van het instellingsbesluit vijf maanden de tijd.

De taakopdracht van de staatscommissie voor Caribisch Nederland is dezelfde als voor het Europese deel van Nederland en luidt:

[...] de regering te adviseren over scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050 en tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering.

Het beeld van de demografische ontwikkelingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is in dit rapport opgebouwd in enkele varianten, waarbij ook naar de maatschappelijke impact is gekeken. Gezien de eigen verantwoordelijkheden van de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten (CAS) gaat het in dit rapport uitsluitend om de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Deze drie eilanden zijn sinds 10 oktober 2010 staatkundig en bestuurlijk delen van Nederland. Sindsdien is de regering van Nederland óók de regering van de BES-eilanden. Dat betekent ook iets voor de verantwoordelijkheid in het nastreven van brede welvaart en het omgaan met de demografische ontwikkelingen binnen deze eilandgemeenschappen. De term openbaar lichaam die in dit rapport wordt gehanteerd is afkomstig uit artikel 132a van de Grondwet, waarin is geregeld dat in het Caribisch deel van Nederland andere territoriale openbare lichamen dan provincies en gemeenten worden ingesteld en opgeheven. Daarop steunend is in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba het lokale bestuur voor deze eilanden geregeld. Vaak wordt ook de term ‘bijzondere gemeente’ gebruikt om deze eilanden mee aan te duiden. De openbare lichamen kennen echter functies van gemeenten én van provincies en de commissie acht het hierom preciezer en dus wenselijker om de term ‘openbaar lichaam’ in plaats van bijzondere gemeente te gebruiken.

Om adequaat in de beantwoording van de adviesaanvraag te kunnen voorzien, heeft de staatscommissie zeer nadrukkelijk de kennis en expertise die hoort bij Caribisch Nederland centraal binnen de eigen kring willen organiseren en positioneren. Enerzijds via de deelname van een extra vicevoorzitter en anderzijds door dit rapport tot stand te brengen vanuit een werkgroep Caribisch Nederland, waarin naast een deel van de staatscommissie ook drie experts zitting hadden, allen met specifieke expertise ten aanzien van Caribisch Nederland. De staatscommissie heeft verder werkbezoeken gebracht aan elk van de drie BES-eilanden en daar verschillende gesprekken

gevoerd met onder andere jongeren, zorgmedewerkers, bestuurders, ondernemers en vakbonden. Op die manier heeft de staatscommissie zich ingespannen om de lokale invalshoek en context gebaseerd op eigen waarnemingen mee te nemen in dit rapport. De staatscommissie was zich er bij het opstellen nadrukkelijk van bewust dat dit rapport gaat over en (mede) bedoeld is voor de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarom is er in dit advies in het bijzonder aandacht voor hun zorgen en uitdagingen, nu en in 2050. De demografische ontwikkelingen zijn eveneens door deze lens bekeken. De staatscommissie heeft er dan ook vertrouwen in dat dit rapport herkenbaar is en aansluit bij de dagelijkse realiteit van elk van de eilanden van het Caribisch deel van Nederland.

Daarnaast heeft de staatscommissie nadrukkelijk geredeneerd vanuit de werkelijkheid dat de BES-eilanden onderdeel zijn van Nederland, net zoals Hof van Twente dat bijvoorbeeld is. Tegelijkertijd is er rekening mee gehouden dat elk van de eilanden naast deze gemeenschappelijkheid een geheel eigen context heeft. Ook is het van belang te beseffen dat de BES-eilanden als delen van Nederland hele ‘jonge’ gebieden zijn: de welvaartsstaat, de sociaaleconomische omstandigheden en de parlementaire democratie hebben binnen de Caribische context van vóór 10 oktober 2010 een van Europees Nederland afgeleide maar toch autonome ontwikkeling doorgemaakt. Hierdoor zijn de meeste aspecten die in Europees Nederland langs een historische lijn in lange tijd zijn opgebouwd, niet zomaar te projecteren op het Caribisch deel van Nederland. De staatscommissie onderstreept het belang om hier–ook in dit rapport–rekenschap van te geven.

1.1 DE EIGENHEID VAN CARIBISCH NEDERLAND

Het denken over demografie in de context van de BES-eilanden vergt op meerdere fronten bijzondere aandacht en verschilt daarom ook van het denken over demografie in de context van Europees Nederland. Hoewel bij de analyse en duiding van demografische veranderingen dezelfde factoren zoals vergrijzing en migratie belangrijk zijn, zijn de lokale en regionale omstandigheden van Caribisch Nederland ook van invloed op

hoe op elk van de drie eilanden de samenleving zich ontwikkelt. De staatscommissie hecht eraan deze specifieke omstandigheden uitdrukkelijk onderdeel van dit rapport te maken en op deze plek te noemen. De staatkundige en juridische context, maar ook de lokale geschiedenis en de sociaal-economische en geografische omstandigheden (zie kaart 1.1 voor de Caribische regio) op de eilanden hebben duidelijk een rol gespeeld in de wijze waarop de demografie van de eilanden zich heeft ontwikkeld.

Historische context

Wie de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en hun bewoners wil doorgronden kan niet om de historische context van hun ontwikkeling heen. Saba (1632), Sint Eustatius (1636) en Bonaire (1636) zijn sinds de 17de eeuw verbonden met Nederland, dat op dat moment in de Tachtigjarige (onafhankelijkheids-) Oorlog met Spanje verwickeld was. Gedwongen en ongedwongen migratie vormen een rode draad door de geschiedenis van de drie eilanden. Een groot deel van de koloniale periode wordt gekenmerkt door slavenhandel en slavernij. Hoewel de slavernij in 1863 werd afgeschaft, werkt de erfenis van dit verleden tot aan het heden door. Het heeft duidelijke sporen nagelaten, onder meer in taal en godsdienst, maar ook in hoe de bevolkingen zich ontwikkeld hebben. Saba en Sint Eustatius waren gedurende de gehele koloniale periode min of meer met elkaar – en met Sint Maarten – verbonden. Maar pas vanaf 1848 behoren Bonaire, Sint Eustatius en Saba definitief tot dezelfde kolonie: ‘Curaçao en onderhorigheden’ genoemd. Onder meer in de publicaties *Staat en Slavernij*⁴ en *Sailing in Salt Water*⁵ beschrijven Nederlandse en Caribische auteurs hoe inheemse bevolkingen werden verdrongen, hoe de Nederlands-Caribische slavernij en de afschaffing daarvan overeenkomsten en verschillen vertoonden met slavernij op de andere Caribische eilanden en met andere vormen van gedwongen koloniale arbeid elders in het Koninkrijk.⁶

Een belangrijke ontwikkeling diende zich aan in de jaren 10 en 20 van de vorige eeuw. Shell vestigde zich in 1915 op Curaçao, wat een stabiele locatie was nabij het olierijke, maar politiek tumultueuze Venezuela. In 1924 volgde het Amerikaanse bedrijf Lago (eerst Standard Oil en later Exxon) dat zich op Aruba vestigde. Tegen de achtergrond van de toeneemende welvaart als gevolg van de komst van de olie-industrie, steeg tijdens de Tweede Wereldoorlog de onvrede over het koloniale systeem en de ongelijke verdeling van bestuurlijke invloed over de eilanden. Na de Tweede Wereldoorlog gingen Indonesië en Nederland met veel politiek en militair geweld uit elkaar, maar in het westelijk halfrond werden de banden met het Koninkrijk voortgezet.⁷ In 1954 kwam er formeel een einde aan de koloniale periode met de inwerkingtreding van

het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Staatsregeling van Suriname (1955) en de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen (1955). De Benedenwindse eilanden Aruba, Bonaire en Curaçao verkregen eilandsraden en daaraan verantwoording verschuldigde bestuurscolleges, met vergelijkbare bevoegdheden als de Nederlandse Colleges van Burgemeester en Wethouders. De Bovenwindse eilanden Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba kenden tot 1983 één gezamenlijke eilandraad, die op Sint Maarten vergaderde.⁸

In de jaren 1955 tot en met 1969 was er sprake van een relatieve rust in de koninkrijksrelaties. Tussen 1970 en 1990 zette Nederland in op het afscheid nemen van de Caribische landen door middel van volledige dekolonisatie, dat wil zeggen: onafhankelijkheid. In de Nederlandse Antillen groeide de wens tot meer autonomie en ruimte voor eigenheid in taal, cultuur en onderwijs, maar onafhankelijkheid werd nooit een algemeen ondersteund streven. In deze periode kwam de felbegeerde *status aparte* voor Aruba tot stand.⁹ Onder meer vanwege het toenemende besef dat kleine onafhankelijke eilanden kwetsbaar zijn voor penetratie door de internationale criminaliteit en omdat de geopolitieke ontwikkelingen vroegen om stabiliteit in de Caribische regio, liet Nederland rond 1990 het streven naar onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen en van Aruba varen. Na de uittreding van Aruba (1986), bleken de politieke verhoudingen tussen de overgebleven Nederlandse Antillen ‘van Vijf’ instabiel. Curaçao beschikte over een meerderheid van 14 van de 22 zetels in de Staten, de gezamenlijke volksvertegenwoordiging. Dit leidde tot fricties en discussies over een aparte status voor Sint Maarten en de vorming van een Bovenwinds- en een Benedenwinds land. Referenda in 2004 en 2005 over de staatkundige toekomst bevestigden dat er voor onafhankelijkheid onvoldoende maatschappelijk draagvlak was. De daaropvolgende politieke onderhandelingen resulteerden in de ontbinding van de Nederlandse Antillen per 10 oktober 2010: 10-10-'10. Naast Aruba ontstonden hiermee twee nieuwe autonome landen binnen het Koninkrijk: Curaçao en Sint Maarten.¹⁰ Daarnaast kregen de BES-eilanden een bijzondere plek binnen het Nederlandse staatkundig bestel.

Huidige staatkundige context

Sinds 10-10-'10 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen (een vorm van bijzondere gemeenten) integraal onderdeel van Nederland. Met deze nieuwe inrichting werd Nederland een trans-Atlantisch land, met grondgebied, zeegrenzen en directe buurlanden in de Caribische regio. Zo strekt de werking van artikel 50 van de Grondwet, waarin is geregeld dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, zich uit tot en met de eilanden Bonaire, Sint



LEVENDE GESCHIEDENIS
HET SLAVE PATH IS IN 1636
OP SINT EUSTATIUS AANGELEGD



Eustatius en Saba. Artikel 172a van de Grondwet biedt daarnaast het grondwettelijke fundament aan de wetgever om in het Caribisch deel van Nederland andere territoriale openbare lichamen in te stellen dan provincies en gemeenten. In het bijzonder het vierde lid van deze bepaling maakt het mogelijk om bij het stellen van regels voor het besturen van deze Caribische delen van Nederland de lokale context mee te nemen en verschillende afspraken te hanteren ten opzichte van de afspraken met provincies en gemeenten in het Europese deel van Nederland. Op een breed aantal beleidsonderwerpen is er, gebruikmakend van deze ruimte, sprake van een verder uitgewerkte taakverdeling tussen de openbare lichamen enerzijds en de regering in Den Haag anderzijds.

De verantwoordelijkheid van het gedecentraliseerde lokale bestuur wordt ingevuld door de bestuursorganen en de ambtelijke organisatie van de openbare lichamen. Voor Sint Eustatius is er enige tijd een ander regime van toepassing geweest. De regering heeft op basis van de ‘Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius’ het lokale bestuur in 2018 ontbonden en een regeringscommissaris aangesteld om tijdelijk het bestuur over Sint Eustatius te voeren. Op 10 april 2024 is bij de beëdiging van de gezaghebber voor het openbaar lichaam Sint Eustatius het lokale bestuur in functie hersteld en dienen er nieuwe bestuurlijke afspraken tussen de twee bestuurslagen te worden geformuleerd en geaccordeerd.

In de aanloop naar 10-10-’10 is ervoor gekozen om met elk van de openbare lichamen afzonderlijke bestuursakkoorden aan te gaan waarin de specifieke taakverdeling en afspraken over de uitvoering daarvan werden vastgelegd. De eilanden hebben onderweg naar de status van openbaar lichaam aangegeven nadelen te zien bij een ‘one size fits all’-benadering van de taakverdeling, mede gezien verschillen in capaciteit om bepaalde verantwoordelijkheden lokaal goed uit te voeren.¹¹ Daarbij wordt het subsidiariteitsbeginsel als belangrijk gezien, met andere woorden: bekijk goed welke verantwoordelijkheid op welk niveau het beste uitgevoerd kan worden. De taakverdeling is daarom op specifieke terreinen gedifferentieerd. Zo is er bijvoorbeeld in april 2010 voor het eerst zo’n verdeling vastgelegd tussen het bestuur van Bonaire en de regering, terwijl dat voor Saba en Sint Eustatius al in juli 2009 plaatsvond. In bestuurlijke akkoorden is met Bonaire de curatieve zorg als rijkszaak en de preventieve zorg als taak van het openbaar lichaam vastgelegd, terwijl bij Saba en Sint-Eustatius de gehele gezondheidstaak de verantwoordelijkheid van het Rijk is. Maar over het geheel gezien is er op 10-10-’10 uiteindelijk gekozen voor een meer uniforme benadering.

Een deel van de beleidsterreinen is op een vergelijkbare manier belegd als bij gemeenten in Europees Nederland, zoals sociale



Kaart 1.1 De Caribische regio

ondersteuning, onderwijshuisvesting en kinderopvang.¹² Daarnaast zijn er ook terreinen als politie en brandweer, maar ook de onderstand (wat in Europees Nederland de bijstand wordt genoemd) en onderwijs die niet tot de verantwoordelijkheid van de eilanden maar tot die van het Rijk behoren. Binnen het ruimtelijke domein hebben de openbare lichamen relatief veel verantwoordelijkheden, onder andere voor de infrastructuur, luchthavens, huisvesting en nutsvoorzieningen, die in Europees Nederland bij andere bestuurslagen zijn belegd (provincies, regio's, waterschappen of het Rijk). Voor financiering zijn de openbare lichamen vaak wel grotendeels afhankelijk van de regering in Den Haag. Daarnaast heeft het Rijk op de eilanden via de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) de rol van zowel beleidsmaker als uitvoerder. Er is door de staatkundige indeling van twee overheidslagen—openbaar lichaam en rijksoverheid—onderling relatief veel direct contact.

Specifieke aandacht vraagt de regelgeving, het beleid en de uitvoering ten aanzien van migratie, wat een rijkstaak is. De Wet toelating en uitzetting BES (WTU-BES) is het equivalent van de Vreemdelingenwet 2000 en regelt de toegang en toelating van immigranten specifiek tot de BES-eilanden, evenals hun terugkeer en het toezicht op deze aspecten.¹³ Het migratiebeleid van de voormalige Nederlandse Antillen is van oudsher restrictief om de kleinschalige eilanden, met hun kwetsbare economieën en beperkte opnamecapaciteit, te beschermen. Toelating wordt dan ook slechts verleend als een wezenlijk economisch of

maatschappelijk belang wordt gediend, een internationale verplichting daartoe dwingt of als er een klemmende humanitaire reden voor is. Voor migranten die zich willen vestigen in Caribisch Nederland gelden andere regels dan voor Europees Nederland, hoewel zoveel mogelijk gelijkwaardigheid wordt nagestreefd.¹⁴ Een verleende verblijfsvergunning geldt alleen voor Caribisch Nederland en niet voor het Europese deel van Nederland.¹⁵ Na een asielaanvraag op Bonaire kan iemand bijvoorbeeld niet doorreizen naar Ter Apel. Hetzelfde geldt voor een verleende vergunning voor arbeid of gezinsherenging. Hoewel in Caribisch Nederland het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties (VN) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) van toepassing zijn en daarmee de plicht om bescherming te bieden en het non-refoulementgebod¹⁶, geldt dat niet voor asielrichtlijnen en -verordeningen van de Europese Commissie, bijvoorbeeld over de asielprocedure en opvang.¹⁷ Zo zijn er bijvoorbeeld geen faciliteiten voor asielopvang en worden er andere voorwaarden gesteld aan het nareizen. In de afgelopen jaren zijn er overigens geen asielaanvragen gedaan op de BES-eilanden.

Kleinschaligheid, kwetsbaarheid en veerkracht van een eiland

Voor het begrijpen van de ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is, tot slot, ook economische en sociale context van een eiland essentieel. De band tussen bevolking en economie is op een eiland direct voelbaar en zichtbaar. Een bekend economisch principe is dat de mate van arbeidsdeling en productiviteit in een staat afhankelijk is van de omvang van de beroepsbevolking. Wie de gevolgen van demografische veranderingen wil kunnen duiden kan er daarom niet omheen dat de beperkte schaal van een eiland met een paar duizend inwoners gepaard gaat met beperkingen en keuzes die maken dat niet alles kan. En ook: dat de brede welvaart op een lager niveau zal liggen dan in een staat of een stad met bijvoorbeeld een miljoen inwoners. Kleine eilandgemeenschappen hebben naar hun aard in het bijzonder met enkele kwetsbaarheden en risico's te maken. Maar er is ook sprake van bovengemiddelde veerkracht van gemeenschappen. Onder de noemer van Small Island Development States (SIDS) is binnen de context van de VN in de afgelopen drie decennia gewerkt aan het zicht hierop¹⁸. Het biedt een referentiepunt en bredere context bij het doordenken van de effecten die demografische ontwikkelingen hebben op de domeinen ruimte, economie en publieke voorzieningen van een eilandgemeenschap.

Belangrijke kwetsbaarheden voor kleine eilandgemeenschappen kunnen gelegen zijn in *economische omstandigheden*, zoals een afhankelijkheid van een beperkt aantal producten of diensten. Een voorbeeld daarvan is de belangrijke plek die de olieterminal op Sint Eustatius

inneemt. Daarnaast zijn er simpelweg grotere afstanden tot andere economieën met—door de omringende zee—ook meer fysieke drempels. Ook schommelingen in import zoals veranderende voedsel- en brandstofprijzen hebben grote economische en sociale gevolgen. Naast economie kan ook het *milieu* onder druk staan vanwege natuurrampen en klimaatverandering. Dat geeft druk op sectoren die van cruciaal belang zijn voor de basisvoorzieningen op het eiland, maar ook op bijvoorbeeld kustecosystemen en habitatschade zoals schade aan het koraal, wat vooral zichtbaar is op Bonaire. Kleinschaligheid maakt dat de impact van ook deze kwetsbaarheid direct voelbaar is op het eiland en in de economie, waaronder toerisme. *Sociale kwetsbaarheden* maken de driedeling naast *economie* en *ecologie* volledig. In de kleinschaligheid speelt bijvoorbeeld de afhankelijkheid van het lage aantal mensen voor de continuïteit van sociale en maatschappelijke functies, zoals bestuur, zorg en onderwijs. Maar bijvoorbeeld ook iets als het poreuze karakter van grenzen, waardoor eventueel grensoverschrijdende criminaliteit snel van invloed kan zijn op sociale cohesie.

De bovengenoemde kwetsbaarheden kunnen worden opgevangen door weerbaarheid en veerkracht van de bevolking en organisaties. Veerkracht komt dankzij heel verschillende randvoorwaarden in vele factoren tot uiting. Zo kan economisch herstelvermogen worden versterkt door toegang tot financiële markten. Dat geldt ook op persoonlijk niveau: kan iemand nog een lening krijgen en waarvoor? Of groter: is er op het eiland het vermogen om collectieve fondsen op te zetten? Ecologische veerkracht gaat over de gezondheid van het ecosysteem, de natuur en de beschikbaarheid van bijvoorbeeld hernieuwbare lokale zoetwatervoorzieningen zoals drinkwater en grondwater uit regenval. In hoeverre is kleinschalige kwalitatieve landbouw mogelijk? Of zorgt de forse en loslopende geitenpopulatie op Sint Eustatius voor te veel belemmeringen in (micro)landbouw? Een gezond ecosysteem raakt de beschikbaarheid van gezond voedsel en daarmee ook gezondheidsvragen. De *sociale veerkracht* leunt op cohesie, sociale instituties, demografische structuur en het menselijke kapitaal. Vertrekt de jonge generatie om zich ergens anders te ontwikkelen? Blijven ze daar wanneer zij hun ontwikkelingsdoelen hebben bereikt, of keren ze op enig moment terug naar hun eiland van herkomst? Weet de eilandgemeenschap op innovatieve wijze een infrastructuur te realiseren die voor onmogelijk werd gehouden, zoals *'the road that couldn't be built'* op Saba?

1.2 ANALYTISCHE STAPPEN EN OPBOUW VAN HET RAPPORT

In de totstandkoming van dit advies van de staatscommissie over Caribisch Nederland zijn vier analytische stappen te onderscheiden, die daarmee structuur geven aan het rapport zoals dat hierna verder wordt toegelicht. De door de regering aangegeven tijdhorizon is 2050, net als in de adviesaanvraag voor Europees Nederland. Daarnaast dient het volgende opgemerkt worden over de beschikbaarheid van bronnen. De staatscommissie heeft gewerkt met cijfers van het CBS over bevolkingsaantallen in 2023. Na afronding van het feitelijke werk aan dit rapport heeft het CBS eind mei 2024 nieuwe cijfers gepubliceerd over de bevolkingsomvang op 1 januari 2024. De laatste cijfers ondersteunen de in het rapport geschetste bevolkingsontwikkelingen.

Tijdens het onderzoek en de analyse van de onderzoeksresultaten is het de staatscommissie daarnaast gebleken dat de aanwezige en toegankelijke data over demografische ontwikkelingen op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba ontoereikend zijn voor het bereiken van het door de staatscommissie gewenste detailniveau en volledigheid van het rapport. De staatscommissie heeft ervoor gekozen om op basis van de beschikbare data toch een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de huidige demografische realiteit, hoe die tot stand is gekomen en hoe de toekomstige ontwikkeling er zal uitzien. Het eindresultaat kan hierdoor niet anders zijn dan een puzzel, waarbij verschillende puzzelstukjes verschillende detailniveaus bevatten van het beeld dat getoond wordt. Daarnaast zullen er hier en daar puzzelstukjes ontbreken door een gebrek aan volledige data. In die gevallen geeft de staatscommissie aan hoe, gezien de context, deze ‘leegte’ kan worden geïnterpreteerd en ingevuld. Deze bevindingen zijn ook de aanleiding voor de staatscommissie om te pleiten voor verder onderzoek en voor het oppakken van een onderzoeksverantwoordelijkheid op het gebied van demografische ontwikkelingen door het Rijk en haar instellingen.

Demografische ontwikkelingen

In deel I van dit rapport worden allereerst de demografie in het heden en verleden op de BES-eilanden beschreven: ontwikkelingen in geboorte, sterfte en migratie en de gevolgen hiervan voor de bevolkingsomvang en samenstelling. Hierna volgt een verdere analyse van de factoren die van invloed zijn op vergrijzing (kindertal en levensverwachting) en migratie. In het bijzonder is er in die analyse aandacht voor de wijze waarop de historische, staatkundige en eilandelijke context die specifiek is voor Caribisch Nederland doorwerkt op de demografie. Ook de invloed van regionale ontwikkelingen wordt hierin meegewogen. Tot slot staan in deze eerste analytische stap scenario's en prognoses van demografische

ontwikkelingen centraal. Mede op basis van de analyse van drijvende factoren geeft de staatscommissie een appreciatie van de door het CBS opgestelde bevolkingsvarianten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Maatschappelijke gevolgen van demografische ontwikkelingen

In deel II van het rapport volgt een duiding van de maatschappelijke gevolgen van de verwachte demografische ontwikkelingen voor de meest pregnante beleidsterreinen. Het uitgangspunt hierbij vormt het concept brede welvaart, dat naast economische welvaart ook sociaal-culturele en ecologische welvaartsaspecten omvat, zowel in het hier en nu als elders en in de toekomst.¹⁹ De domeinen ruimte (waaronder wonen en nutsvoorzieningen), economie en arbeidsmarkt, en publieke voorzieningen (onderwijs, zorg en sociale zekerheid) worden in deel II geanalyseerd. Per domein is de voorliggende vraag in deze tweede analytische stap wat de effecten zijn van vergrijzing en migratie in hoge en lage varianten, gelet op het materiaal en inzicht zoals beschikbaar voor Caribisch Nederland. Deel II is zo opgebouwd dat per eiland een duiding van de impact wordt beschreven, waarmee ook de verschillen in maatschappelijke gevolgen per eiland duidelijk worden.

Handelingsperspectieven richting 2050

In deel III spreekt de staatscommissie zich uit—vanuit het perspectief van brede welvaart—over de hoofdkwesties die in het licht van de onderzochte maatschappelijke gevolgen zijn gebleken. In feite gaat het dan ook om een duiding van de effecten voor scheidslijnen en sociale cohesie en, in het verlengde hiervan, van overkoepelende vraagstukken en thema's die in het licht van brede welvaart om handelen vragen. De vierde stap is vervolgens het onderzoeken en identificeren van mogelijke handelingsperspectieven in het licht van deze kwesties en thema's, voortkomend uit de derde analytische stap. Denk daarbij aan handelingsperspectieven gericht op de demografische ontwikkelingen zelf, maar ook aan de mitigatie van de impact die demografische ontwikkelingen hebben en adaptatie aan de maatschappelijke gevolgen van de veranderde demografische samenstelling van Caribisch Nederland. Bij het bepalen van handelingsopties beoogt de staatscommissie om rekening te houden met de effecten op korte en langere termijn, maar ook met de bredere uitstralingseffecten in het licht van brede welvaart. Voor alle handelingsopties kan vervolgens worden nagedacht over de vraag wat de rol is van verschillende actoren: overheden, maatschappelijke partijen en ondernemers.

- 1 Tweede Kamer (2022)
- 2 Voor een verdere toelichting op het werk van de staatscommissie over Europees Nederland, zie het rapport *Gematigde groei* (2024). Ter achtergrond:
In 2018 is in de Tweede Kamer de motie Dijkhoff c.s. aangenomen, waarin de regering wordt gevraagd om de maatschappelijke gevolgen van (verschillende scenario's van) demografische ontwikkelingen voor vele beleidsterreinen in kaart te brengen en beleidsopties voor te leggen. In 2020 zijn er op verzoek van de regering in aanvulling op de bestaande CBS-bevolkingsprognose verschillende bevolkingsscenario's uitgewerkt en gepresenteerd door het NIDI en het CBS, in consultatie met de verschillende planbureaus, de negen aangehaakte departementen en een externe klankbordgroep. In vervolg daarop is er in 2021 eveneens door NIDI en CBS een rapport uitgebracht over de gevolgen van verschillende scenario's voor vier beleidsterreinen, te weten arbeid, wonen, zorg en onderwijs. Mede naar aanleiding van de motie Den Haan c.s. is hierna de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 ingesteld. Zoals vastgelegd in artikel 2 van het Instellingsbesluit (IB) heeft de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (hierna: de staatscommissie) de volgende opdracht:
De staatscommissie heeft tot taak aan de regering te adviseren over scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050 en tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering.
- 3 CBS (2024)
- 4 Allen et al. (2023)
- 5 Alofs (2024)
- 6 Allen et al. (2023) en Alofs (2024)
- 7 Oostindie, Schoenmaker en Van Vreed (2021) en Van Reybrouck (2022)
- 8 Alofs (2012)
- 9 Oostindie en Klinkers (2012) en Alofs (2012)
- 10 Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bevat de verhouding tussen de autonome landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten op gebieden als territoriale integriteit, buitenlandse politiek, veiligheid en ondermijning van de rechtsstaat (Statuut, artikelen 1 en 3).
- 11 Zie Conclusie van het tripartiet overleg tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, gehouden op 27 augustus 2009 te Bonaire inzake de toekomstige taakverdeling tussen de drie eilandgebieden en Nederland.
- 12 Mortel en Beumer (2023)
- 13 De lagere vreemdelingenregelgeving is neergelegd in het Besluit toelating en uitzetting BES (BTU-BES), de Regeling toelating en uitzetting BES (RTU-BES) en de Circulaire toelating en uitzetting (CTU-BES).
- 14 ACVZ (2019)
- 15 Van Houwelingen (2017)
- 16 Het verbod om personen terug te sturen naar een land of regio waar zij een reëel risico lopen op vervolging of bedreiging (zie UNHCR 1951). Hetzelfde geldt voor het risico op een behandeling in strijd met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.
- 17 ACVZ (2019)
- 18 Dit heeft onder meer geresulteerd in een Multidimensional Vulnerability Index, zie United Nations (2024).
- 19 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024) en SCP, PBL & CPB (2022)

DEEL I

DEMOGRAFIE

ONTWIKKELEN

EN SCENARIO

ISCHE
LLINGEN
RIO'S

HOOFDSTUK 2

DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN CARIBISCH NEDERLAND

De demografie van kleine eilandstaten wordt spaarzaam behandeld in de demografische vakliteratuur. Dat is eigenlijk vreemd, omdat ook eilanden—net als gemeenten, provincies of landen—hun demografische kengetallen hebben: vruchtbaarheids- en sterftecijfers, migratiesaldo, bevolkingsdichtheid, et cetera. Toch is het ook weer niet vreemd, omdat demografie valt of staat met de kwaliteit van data; en om een betrouwbare levensverwachting uit te kunnen rekenen, telt de macht van het getal. Per leeftijdscategorie beschikt een demograaf het liefst over duizenden waarnemingen om de sterftekans per leeftijdscategorie goed te kunnen inschatten. Die kennis geldt uiteraard niet alleen voor demografie, maar voor alles wat op een eiland plaatsvindt. Het maken van lange termijn bevolkingsprognoses van kleine eilanden is dan ook, nog meer dan bij landen met miljoenen inwoners, omgeven door grote onzekerheid. Niet alleen door de onmacht van het kleine getal, maar vaak ook door een gebrekkige registratie. Met die waarschuwing vooraf moeten ook de cijfers van Caribisch Nederland worden gewogen en gebruikt.

2.1 DE BETROUWBAARHEID VAN DEMOGRAFISCHE DATA CARIBISCH NEDERLAND

Een integrale dataset met de historische demografische ontwikkelingen van de drie eilanden ontbreekt. Daarom is de analyse in dit hoofdstuk gebaseerd op een combinatie van data van het CBS van Nederland (vanaf 2011) en van het voormalige CBS Nederlandse Antillen (vóór 2011). Sinds 2011 houdt het CBS de demografische ontwikkelingen van de drie BES-eilanden bij. Om een beeld te krijgen van de historische ontwikkelingen van de eilanden, wil de staatscommissie echter verder terugkijken dan 2011. Daarom is ook gebruikgemaakt van gegevens van het voormalige CBS Nederlandse Antillen. Deze data zijn niet volledig en soms later gecorrigeerd en sluiten niet geheel naadloos aan bij de data vanaf 2011, maar ze geven wel een beeld van langjarige ontwikkelingen.

CBS Nederlandse Antillen publiceerde van 1956 tot 2011 in de regel jaarlijkse statistieken over de demografische ontwikkelingen op de eilanden in de Nederlandse Antillen. Niet ieder jaar werd over iedere statistiek gepubliceerd en in de eerdere jaren werd over de Bovenwindse eilanden (Sint Maarten, Saba, Sint Eustatius) niet apart gepubliceerd. De data van voor 2011 zijn hierdoor niet in alle opzichten compleet, met als gevolg dat grafieken in verschillende jaren beginnen en dat er soms datapunten missen.

Het CBS Nederlandse Antillen baseerde de meerderheid van de statistieken – net als de huidige CBS-cijfers – op administratieve gegevens uit de bevolkingsadministraties van de eilanden.¹ Deze administratie was niet perfect en bevatte soms tot vaak administratieve fouten. Met name het emigratiesaldo was regelmatig te laag. Daarom vonden er op gezette tijden administratieve correcties plaats. Het gevolg hiervan is dat de data veel pieken en dalen vertonen, die niet altijd een weergave zijn van wat er daadwerkelijk plaatsvond. Het gevolg van deze administratieve correcties is dat op het moment dat die correcties plaatsvonden de cijfers een betere benadering van de werkelijke demografie weergeven dan de cijfers *tussen* deze correctiemomenten. Tussen 1960 en 2011 werd de bevolkingsadministratie ieder decennium als het ware ‘geijkt’ met behulp van volkstellingen.² Deze tellingen waren accurater dan de bevolkingsadministratie en kwamen meestal op lagere inwonersaantallen uit. Vanaf 2011 werd de bevolkingsadministratie betrouwbaar genoeg gevonden om de bevolkingscijfers hier weer volledig op te baseren.

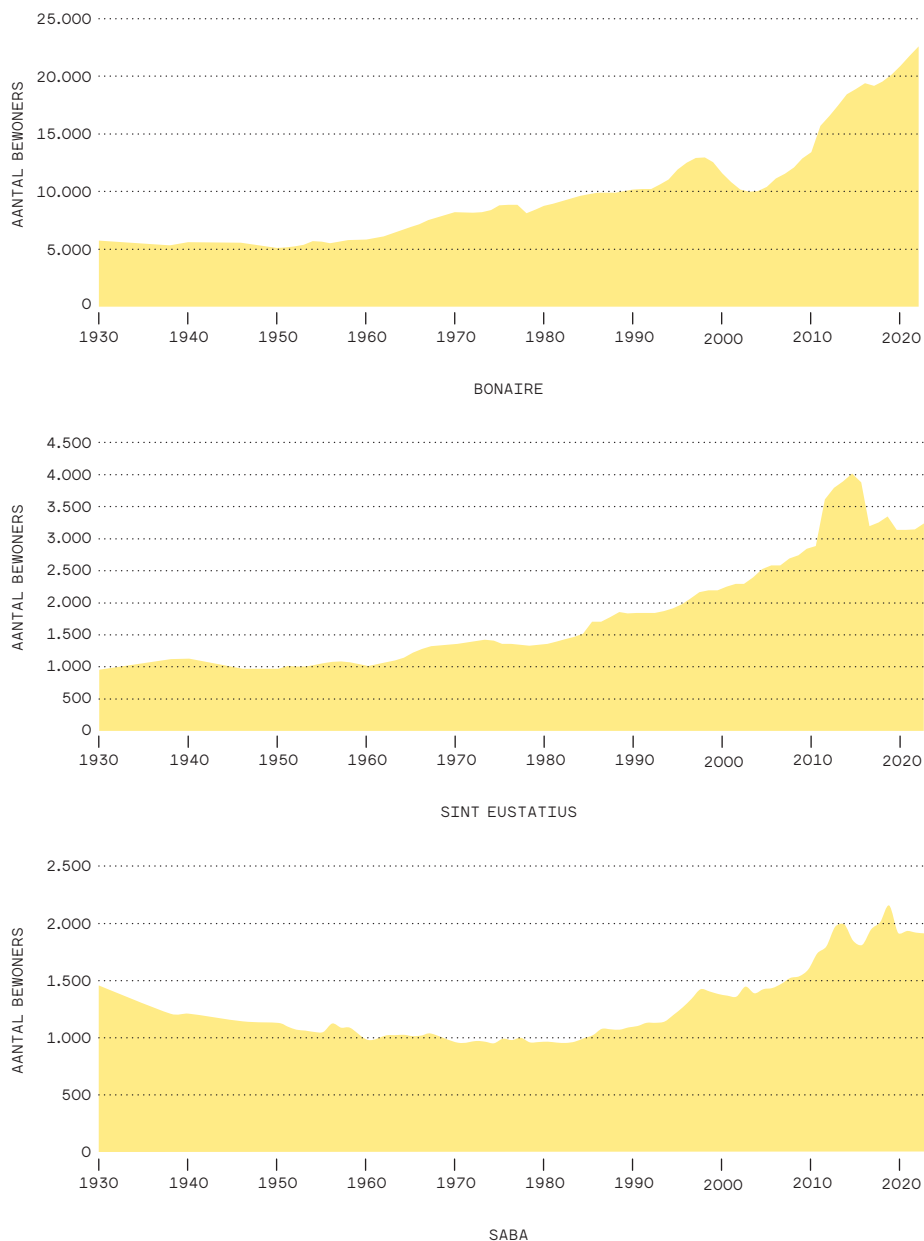
2.2 BEVOLKINGSOMVANG EN -GROEI

De bevolkingsomvang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ligt in 2023 op een aanmerkelijk hoger niveau dan in 1930 (figuur 2.1). Vooral de bevolkingsomvang van Bonaire is hard gegroeid: van ongeveer 5.500 tot ruim 24.000. De bevolking van Sint Eustatius groeide in dezelfde periode van ongeveer 1.000 naar ruim 3.300 inwoners. De bevolkingsomvang van Saba steeg van 1.500 naar 2.000, maar dit eiland kende ook lange tijd een periode van krimp en stagnatie. Vanaf de jaren 80 begint de bevolking in alle drie de eilanden sterk toe te nemen.

Tot de jaren 60 van de vorige eeuw groeide de bevolking op de drie eilanden echter niet. De bevolkingsomvang van zowel Bonaire en Saba kromp zelfs licht. Dit was het gevolg van grote emigratie vanuit de BES-eilanden naar Aruba en Curaçao, vanwege het werk in de olieraffinaderijen. Vanaf de jaren 60 nam de vraag naar personeel in de raffinaderijen—en daarmee de emigratie—af. Tegelijkertijd begon het toerisme zich als een economische pijler te ontwikkelen, vooral op Bonaire, maar ook op Sint Eustatius. De groei van de toerismesector ging gepaard met een stijgende bevolking vanaf de jaren 60. Op Saba zette de bevolkingsgroei pas later in, nadat in 1992 de Saba University School of Medicine werd opgericht. Deze universiteit werd een belangrijke bron van werkgelegenheid en trekt nog steeds jaarlijks veel internationale studenten, veelal uit Noord-Amerika.

De laatste 20 jaar wijkt de ontwikkeling van de bevolkingsomvang op Bonaire in belangrijke mate af van de andere twee eilanden. Waar op Sint Eustatius en Saba de bevolking redelijk constant is blijven groeien, groeide deze op Bonaire explosief; tussen de jaren 2000 en 2020 nam de bevolking met 150% toe. Dit komt vooral door toegenomen migratie en toegenomen werkgelegenheid als gevolg van toerisme. De plotselinge groei en krimp van de bevolkingscijfers op Sint Eustatius tussen 2010 en 2016 was vooral het gevolg van administratieve correcties.

De bevolkingsdichtheid is een indicator die een deel van de leefbaarheid van de eilanden in kaart brengt. Hoewel Bonaire veruit de meeste inwoners kent van de drie BES-eilanden, heeft het de laagste bevolkingsdichtheid: met een oppervlakte van 288 km² is het vele malen groter dan Sint Eustatius met 21 km² en Saba met 13 km².³ In 2023, dus na de sterke bevolkingsgroei, woonden op Bonaire gemiddeld 84 inwoners per km². Op Sint Eustatius en Saba woonden respectievelijk ongeveer 157 en 156 inwoners per km². Ter vergelijking: de bevolkingsdichtheid in Nederland is ongeveer 529 inwoners per km². Hierbij moet wel worden bedacht dat niet alle delen van de eilanden bewoonbaar zijn als gevolg van het landschap en/of kwetsbaarheid voor klimaatverandering. De bevolkingsdichtheid zegt daarom niet alles over de drukte die de inwoners ervaren op het bewoonbare deel van het eiland. Deze drukte



Figuur 2.1 Ontwikkeling van de bevolkingsomvang op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. / Bron: CBS en CBS Nederlandse Antillen.

Noot: Tussen 2010 en 2019 hebben er op Sint Eustatius en Saba opschoningen van de bevolkingsadministratie plaatsgevonden.



Figuur 2.2 Aantal geboorten, sterfgevallen en geboorteoverschot per 1.000 inwoners: jaargemiddelden per decennium. / Bron: CBS en CBS Nederlandse Antillen.

Noot: Er zijn niet voor ieder jaar gegevens beschikbaar over het aantal geboorten en sterften. Daarom zijn de cijfers geaggregeerd naar jaargemiddelden per decennium. Voor een indruk van de totale omvang van het aantal geboorten en sterften in ieder decennium, moeten de getoonde getallen met tien vermenigvuldigd worden.

is, vooral op Bonaire, wel snel toegenomen als gevolg van de zeer sterke bevolkingstoename.

Geboorte- en sterfteontwikkelingen

De bevolkingsomvang is een uitkomst van meerdere demografische factoren. Om te begrijpen welke demografische factoren ten grondslag liggen aan de bevolkingsgroei in Caribisch Nederland, helpt het om de bevolkingsgroei uit te splitsen in de natuurlijke bevolkingsaanwas en het migratiesaldo. De natuurlijke bevolkingsaanwas, ook wel het geboorteoverschot genoemd, is het verschil tussen het jaarlijkse aantal geboorten en het aantal sterfgevallen. Het migratiesaldo is het verschil tussen het jaarlijkse aantal immigranten en emigranten. In de komende alinea's worden de historische ontwikkelingen van het geboorteoverschot en het migratiesaldo apart bekeken, te beginnen met het geboorteoverschot.

Het geboorteoverschot kan in absolute en in relatieve termen worden bekeken. Omdat de ontwikkeling van het totale aantal inwoners het geboorteoverschot in absolute termen enigszins vertekent (immers, er worden in een grotere bevolking meer kinderen geboren en sterven meer mensen) staat hier de ontwikkeling van natuurlijke bevolkingsgroei in relatieve zin (dus per 1.000 inwoners) centraal. Hierdoor kunnen de ontwikkelingen op elk van de eilanden ook makkelijker vergeleken worden, omdat deze op dezelfde schaal worden gepresenteerd. Aandachtspunt: omdat het om kleine aantallen inwoners per eiland gaat, lijken kleine schommelingen in het aantal geboorten of sterften al snel groot ten opzichte van de totale bevolking. Figuur 2.2 toont de ontwikkelingen van het relatieve geboorteoverschot op de drie eilanden. De ontwikkelingen op Bonaire verschillen aanzienlijk van die op Sint Eustatius en Saba.

Het geboorteoverschot op Bonaire is sinds de jaren 30 van de vorige eeuw sterk gedaald (figuur 2.2). Waar het geboorteoverschot in de jaren 30 nog ongeveer 25 per 1.000 inwoners bedroeg, was dit tussen 2020 en 2022 nog ongeveer vijf per 1.000 inwoners. Dit gedaalde geboorteoverschot is vooral een gevolg van een afname van het aantal geboorten sinds de jaren 70. Het relatief aantal geboorten is namelijk gedaald van ongeveer 35 geboorten per 1.000 inwoners in 1938 naar ongeveer 10. In absolute aantallen bleef het aantal geboorten overigens redelijk constant, maar doordat de totale bevolking toenam, is het relatieve aantal geboorten afgenomen. Deze daling heeft waarschijnlijk, net als in Europees Nederland, te maken met de toegang tot en verspreiding van voorbehoedsmiddelen en de lagere kans op kindersterfte. Tegelijkertijd is het relatieve aantal sterften afgenomen, vooral tussen 1938 en 1990. Belangrijke oorzaken voor deze lagere sterfte waren een toegenomen

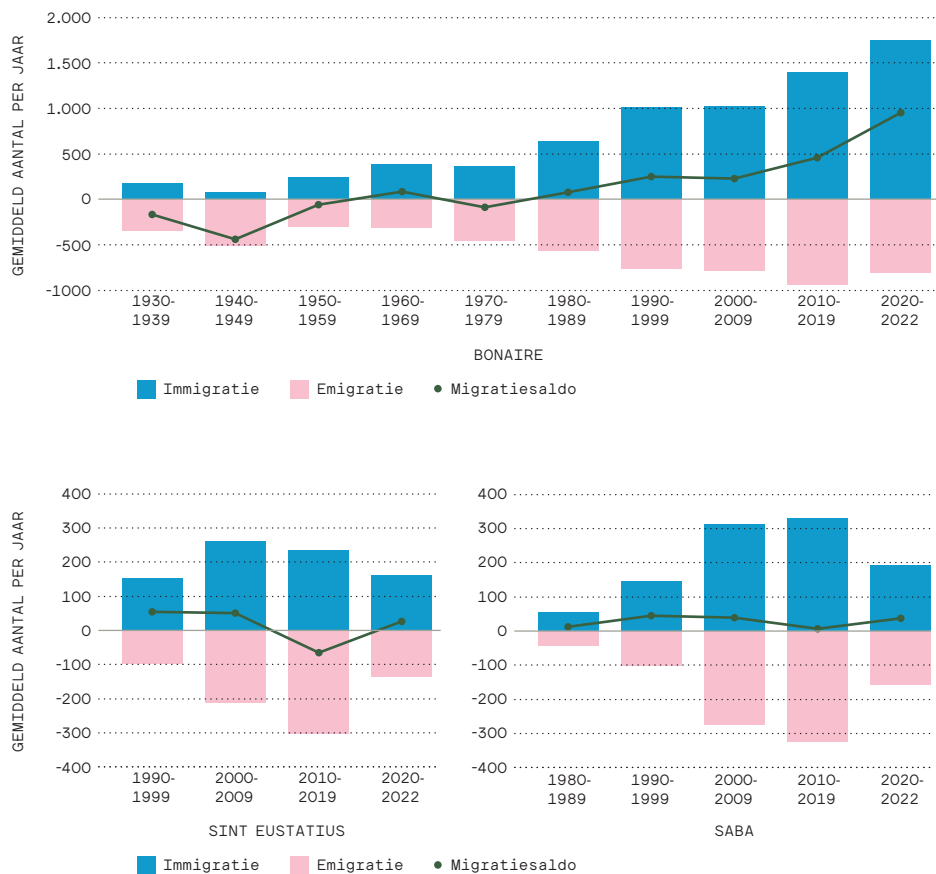
levensverwachting en lagere kindersterfte vanwege verbeterde leefomstandigheden en gezondheidszorg.⁴

De ontwikkeling van het geboorteoverschot op Sint Eustatius is vergelijkbaar met Bonaire, voor zover hier cijfers over bekend zijn. Sinds de jaren 80 is de natuurlijke bevolkingsaanwas op Sint Eustatius namelijk iets afgenomen van ongeveer acht per 1.000 inwoners per jaar, naar gemiddeld zes per 1.000 inwoners per jaar. In deze periode daalde zowel het aantal geboorten als het aantal sterften, maar het aantal geboorten daalde harder. Saba wijkt af van de andere twee eilanden. Hier ligt het geboorteoverschot namelijk al sinds de jaren 80 lager dan op de andere twee eilanden en is deze sinds de jaren nul niet meer positief. Dit verschil komt vooral door het lagere kindertal op Saba. Een groot deel van de inwoners is namelijk student aan de Saba University School of Medicine en krijgt geen kinderen gedurende de periode dat ze op het eiland wonen. Ook ligt de relatieve sterfte op Saba iets hoger dan op de andere twee eilanden, omdat de bevolking op Saba—inclusief de studenten van de universiteit—gemiddeld ouder is dan op de andere twee eilanden (zie het kopje ‘Bevolkingsstructuur’ voor een verdere toelichting).

Migratie

De tweede belangrijke component in de totale bevolkingsgroei is het migratiesaldo: het verschil tussende immigratie en emigratiestroom in een bepaald jaar. Voor de BES-eilanden geldt dat de jaarlijkse immigratie en emigratie een veel grotere factor is in de bevolkingsomvang en -groei dan het geboorteoverschot. Hieronder wordt eerst de ontwikkeling in het migratiesaldo per eiland weergegeven (figuur 2.3). Daarna volgt een beschrijving van het migratiesaldo in verhouding tot het geboorteoverschot (figuur 2.4).

Migratie van en naar Bonaire is sinds de jaren 30 flink gestegen. Tot halverwege de jaren 50 was het migratiesaldo negatief. Er vertrokken dus meer mensen van Bonaire dan dat er mensen naar Bonaire verhuisden. Dit kwam mede door het grote aantal bewoners van Bonaire dat vertrok naar Curaçao of Aruba om in de olieraffinaderijen te werken. Vanaf halverwege de jaren 50 tot het begin van de jaren 90 was het migratiesaldo ongeveer nul, doordat de vraag naar arbeidskrachten in de olieraffinaderijen afnam. Ook keerde een deel van de mensen die eerder geëmigreerd waren weer terug naar Bonaire. Vanaf de jaren 90 steeg het migratiesaldo. Tussen 2000 en 2022 was het migratiesaldo gemiddeld ongeveer 500 per jaar. Dat betekent dat de bevolking op Bonaire dus met 500 mensen per jaar groeide vanwege migratie. Vooral sinds de jaren 2010 is het migratiesaldo gestegen.



Figuur 2.3 Immigratie, emigratie en migratiesaldo: jaargemiddelden per decennium. / Bron: CBS en CBS Nederlandse Antillen.

Noot: Er zijn niet voor ieder jaar gegevens beschikbaar over het aantal immigranten en emigranten. Daarom zijn de cijfers geaggregeerd naar jaargemiddelden per decennium. Voor een indruk van de totale omvang van het aantal geboorten en sterften in ieder decennium, moeten de getoonde getallen met tien vermenigvuldigd te worden.



Figuur 2.4 Geboorteoverschot, migratiesaldo en bevolkingsomvang. Geboorteoverschot en migratiesaldo gegeven in jaargemiddelden per decennium (linkeras), bevolkingsomvang aan het einde van het decennium (rechteras). / Bron: CBS en CBS Nederlandse Antillen.

Noot: Er zijn niet voor ieder jaar gegevens beschikbaar over het geboorteoverschot en migratiesaldo. Daarom zijn de cijfers geaggregeerd naar jaargemiddelden per decennium. Voor een indruk van de totale omvang van het aantal geboorten en sterften in ieder decennium, moeten de getoonde getallen met tien vermenigvuldigd worden. Tussen 2010 en 2019 hebben er op Sint Eustatius en Saba opschoningen van de bevolkingsadministratie plaatsgevonden, waardoor het geregistreeerde migratiesaldo in deze jaren lager is dan daadwerkelijk het geval was.

Het aantal immigranten en emigranten per jaar is op Sint Eustatius een stuk constanter dan op Bonaire. Jaarlijks immigreren ongeveer 200 personen naar het eiland. De jaarlijkse emigratie ligt meestal iets lager, tussen de 100 en 200. Het migratiesaldo was daardoor in de meeste jaren licht positief. Tussen 2010 en 2020 is de emigratie relatief hoog, maar dit is het gevolg van administratieve correcties in 2015 en 2018.

De immigratie en emigratie op Saba was tot halverwege de jaren 90 redelijk constant. Vervolgens is zowel de jaarlijkse immigratie als de jaarlijkse emigratie flink toegenomen. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met de komst van de Saba University School of Medicine in 1992. De meeste studenten vertrekken echter ook weer nadat ze het programma aan de universiteit hebben afgerond. Daardoor is het migratiesaldo amper veranderd na de opening van de universiteit. In 2018 piekte het aantal emigranten, als gevolg van een administratieve correctie.

Door het geboorteoverschot en het migratiesaldo in samenhang te bekijken, ontstaat een beter beeld van de rol van migratie in de bevolkingsontwikkelingen op de drie eilanden. Het jaarlijkse migratiesaldo is in Caribisch Nederland namelijk vele malen groter dan het geboorteoverschot, voor sommige jaren wel een factor tien groter (figuur 2.4). Dit betekent dat de bevolkingsomvang van de eilanden in de afgelopen decennia vooral is veranderd als gevolg van migratie, en slechts in mindere mate als gevolg van een geboorteoverschot. Deze figuur laat bovendien duidelijk zien dat de explosieve bevolkingsgroei van Bonaire sinds het begin van de eeuwwisseling bijna volledig wordt veroorzaakt door de toegenomen migratie.

Vergrijzing en ontgroening

De hierboven gepresenteerde ontwikkelingen in de migratie en het aantal geboorten en sterften, werken door in de bevolkingsstructuur. Zowel de leeftijdsverdeling als de samenstelling naar geboorteland op de drie BES-eilanden is daardoor flink veranderd over de tijd. De bevolking op ieder eiland is gemiddeld ouder geworden sinds de jaren 60 (figuur 2.5). In de jaren 60 was een groot deel van de bevolking op Bonaire, Sint Eustatius en Saba jonger dan 15 jaar. Sindsdien is het aandeel kinderen en jongeren sterk gedaald en is vooral het aandeel (van de totale bevolking) 25- tot 65-jarigen sterk toegenomen. Ook het aandeel 65-plussers nam iets toe op Bonaire en Sint Eustatius sinds de jaren 60, maar wel minder hard. Op Saba was het aandeel 65-plussers in de totale bevolking in 2023 nagenoeg gelijk aan het aandeel in 1960. Het aandeel 80-plussers bleef daarentegen op ieder eiland ongeveer gelijk.

De leeftijdsverdeling op Saba onderscheidt zich van de verdeling op de andere twee eilanden. Ten eerste is een relatief groot deel van de Sabaanse bevolking in 2023 tussen de 25 en 35 jaar oud. Dit komt door



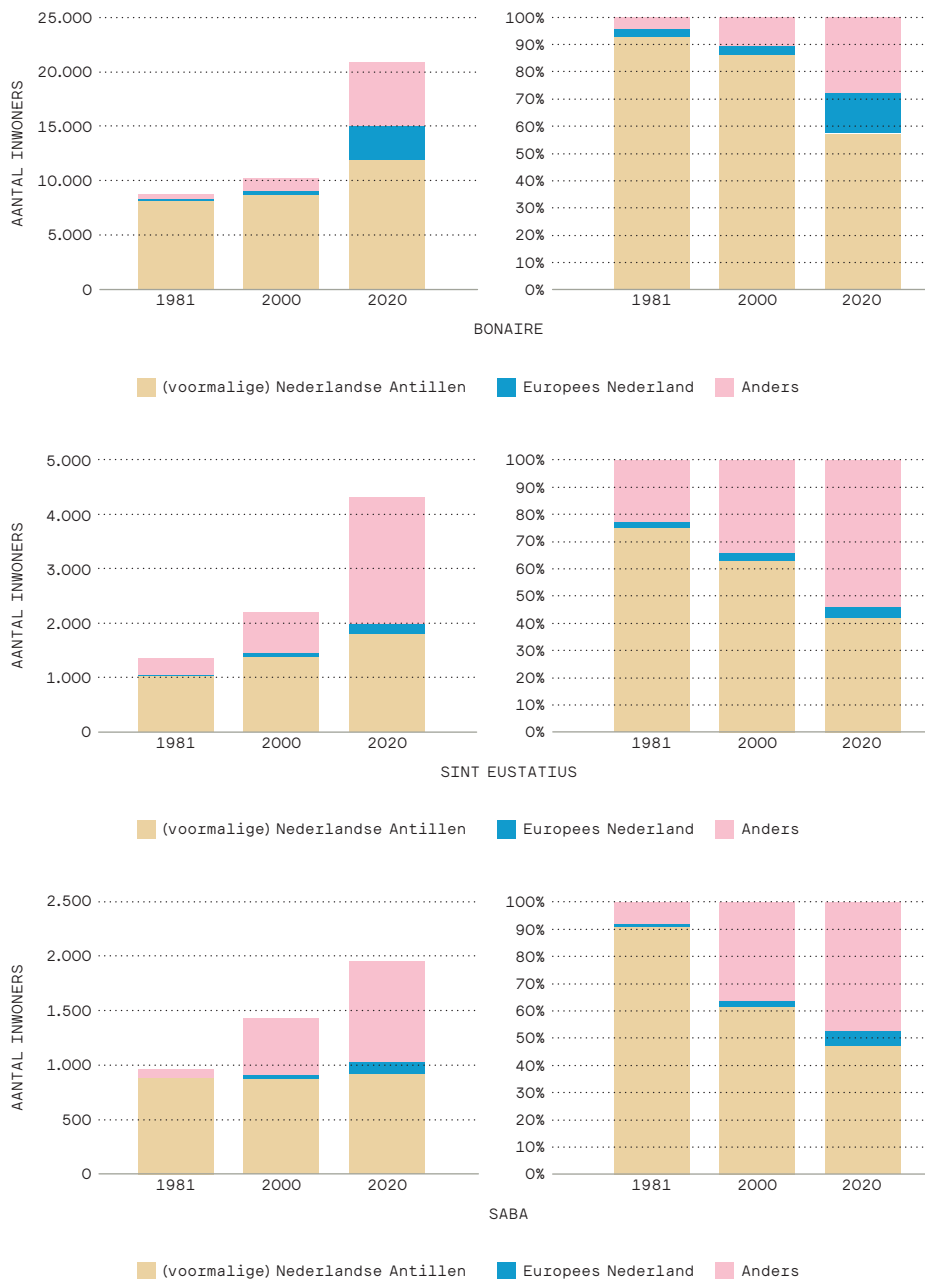
Figuur 2.5 Bevolkingsverdeling naar leeftijd en geslacht in 1960 en 2023. / Bron: CBS en CBS Nederlandse Antillen.

de vele studenten die studeren aan de Saba University School of Medicine. In 1960 bestond de universiteit nog niet. Dit is duidelijk terug te zien in de veranderingen in de leeftijdsstructuur van de bevolking sinds 1960. Ten tweede is de bevolking op Saba gemiddeld ouder dan op Sint Eustatius en Bonaire. Al in 1960 was het aandeel 65-plussers op Saba 50% hoger dan op Bonaire en Sint Eustatius. Ook het aandeel jonge kinderen was op Saba een stuk lager: ongeveer 35%, waar dit op Bonaire en Sint Eustatius meer dan 40% was in 1960. Dit leeftijdsverschil tussen de eilanden is overigens wel langzaam aan het verdwijnen. In 2023 was de (relatieve) omvang van de groep 65-plussers en jonge kinderen op Saba alweer bijna gelijk aan die op Bonaire en Sint Eustatius.

Tot slot is ook de bevolkingsstructuur naar geboorteland voor de drie BES-eilanden sterk beïnvloed door migratie. Figuur 2.6 toont deze ontwikkelingen sinds 1981, zowel in absolute als relatieve termen. De verdeling naar geboorteland geeft een indicatie van de bevolkingsdiversiteit van de eilanden. De bevolking is op ieder eiland veel diverser geworden sinds 1981. Het uitgangspunt in 1981 verschilde echter wel tussen de eilanden. Vooral op Sint Eustatius was de bevolking in 1981 al relatief divers. Waar op Bonaire en Saba in 1981 nog ruim 90% van de inwoners was geboren in het Caribisch deel van het Koninkrijk (dus op Aruba, Curaçao, Bonaire, Sint Maarten, Saba of Sint Eustatius), was dit op Sint Eustatius maar 75%. In 2020 was op ieder eiland minder dan 60% van de inwoners geboren in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Op Sint Eustatius was dit aandeel het kleinste met zo'n 40%. Op Bonaire was dit het grootste met iets minder dan 60%. Deze verandering in de bevolkingssamenstelling is een gevolg van de toegenomen migratie naar de eilanden sinds de jaren 60 (Bonaire en Sint Eustatius) en 80 (Saba).

Tegenwoordig zijn veel bewoners van Bonaire geboren in Centraal- of Midden-Amerika of Europees Nederland. Ook van de personen die in het Caribisch deel van het Koninkrijk geboren zijn, is een groot deel niet op Bonaire zelf geboren. Zo is meer dan 20% van de Bonairiaanse bevolking geboren op Aruba, Curaçao of Sint Maarten. Slechts 33% van de Bonairiaanse bevolking is op Bonaire zelf geboren. Ook op Sint Eustatius wonen tegenwoordig relatief veel mensen die zijn geboren in Centraal- of Midden-Amerika. Vergeleken met Bonaire wonen er minder mensen die zijn geboren in Europees Nederland. 33% van de bevolking is op Sint Eustatius zelf geboren. Ongeveer 25% is geboren op Aruba, Curaçao of Sint Maarten. Op Saba is een relatief groot deel van de inwoners geboren in Noord-Amerika. Zij zijn bijna allemaal student aan de Saba University School of Medicine. Daarnaast wonen ook op Saba relatief veel mensen die zijn geboren in Centraal- of Midden-Amerika. Ongeveer 24% van de bevolking is op Saba zelf geboren. Zo'n 20% van de bevolking is geboren op Aruba, Curaçao of Sint Maarten.

2: DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN CARIBISCH NEDERLAND



Figuur 2.6 Bevolkingsstructuur naar geboorteland, in absolute (links) en relatieve (rechts) termen. / **Bron:** CBS en CBS Nederlandse Antillen.

HOOFDSTUK 3

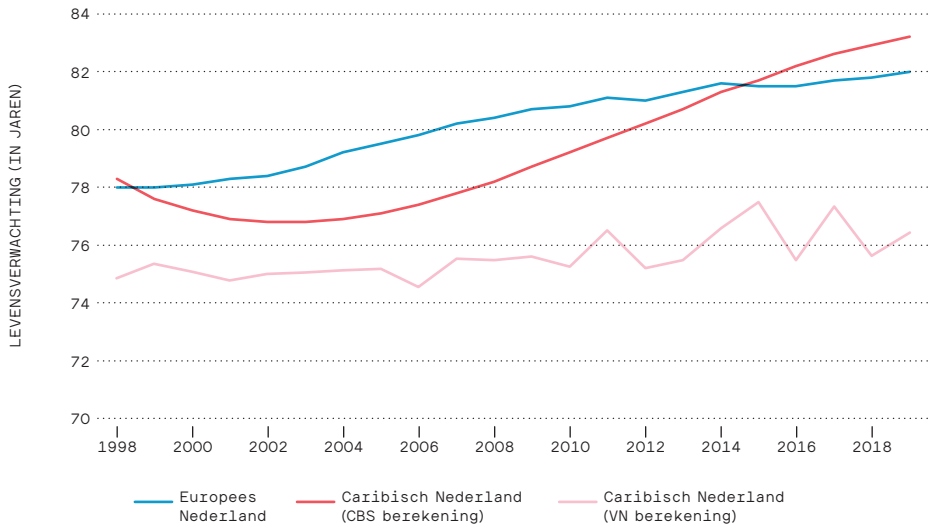
DRIJVENDE KRACHTEN ACHTER DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

3.1 VERGRIJZING

Van hogere levensverwachting...

De belangrijkste drijvende krachten achter het verschijnsel bevolkingsvergrijzing vormen de veranderingen in de levensverwachting en het kindertal. Een hogere levensverwachting vertaalt zich in een vergrijzende leeftijdsstructuur, anders gezegd en samengevat: de gemiddelde leeftijd van een bevolking neemt toe. Oorzaken van een verandering zijn bijvoorbeeld een medische uitvinding, betere voeding, andere leefstijl (roken, drinken) of veiligheidsmaatregelen, maar ook ontwikkelingen in inkomen, onderwijs en gezondheidszorg. Deze beïnvloeden niet één leeftijdsgroep, maar raken iedereen in de bevolking in meer of mindere mate. Dat maakt het moeilijk om een vergrijzing waar te nemen. De (periode)levensverwachting bij geboorte is een belangrijke maatstaf van sterfte: het is een maat voor de gezondheidstoestand van een bevolking die het ook mogelijk maakt om verschillende populaties te vergelijken. Dit cijfer is een prognose van hoelang een persoon naar verwachting nog zal leven, uitgaande van veronderstellingen over de sterftekans. De cohort-levensverwachting (dit is de levensverwachting voor een generatie) is een maatstaf die de werkelijke levensduur beter benadert, maar heeft als nadeel dat deze pas echt bekend is als een heel cohort of generatie overleden is.

Voor de meeste landen zijn levensverwachtingen op basis van sterfte- en bevolkingsgegevens van een land goed te berekenen. Voor



Figuur 3.1 Levensverwachting bij geboorte voor Nederland en een reconstructie van de levensverwachting in Caribisch Nederland, 1998-2019. / Bron: Stoeldraijer en Van der Reijden (2021) en berekeningen van de Verenigde Naties.

kleine eilanden is dat een groter probleem omdat er te weinig bewoners zijn om betrouwbare berekeningen te maken. Het CBS heeft in het verleden geprobeerd de levensverwachting door middel van een reconstructie te berekenen, waarbij deels geleund wordt op de tijdsontwikkeling zoals die in Europees Nederland is waargenomen.⁵ De waargenomen periode-levensverwachting voor Europees Nederland is uitgebeeld in figuur 3.1, evenals het gereconstrueerde cijfer voor Caribisch Nederland. Het beeld suggereert dat tussen 2002 en 2012 de levensverwachting in Europees Nederland duidelijk hoger ligt dan in Caribisch Nederland en dat vooral na 2015 een omkering plaatsvindt: de levensverwachting in Caribisch Nederland is hoger dan in Europees Nederland. De onzekerheid rond deze maatstaven is echter groot. Het beste dat we volgens het CBS kunnen stellen is dat de levensverwachting in Caribisch Nederland niet significant afwijkt van de levensverwachting in Europees Nederland.

Uit cijfers van de Wereldbank blijkt echter dat het verschil tussen de levensverwachting in Europees Nederland en de eilanden Curaçao en Aruba ongeveer twee jaar bedraagt. Een soortgelijk beeld zou men ook verwachten voor Bonaire. Om het beeld enigszins te nuanceren wordt ook in figuur 3.1 de schatting van de levensverwachting gepresenteerd

zoals de Verenigde Naties die maakt voor Caribisch Nederland. Daarbij moet men dit cijfer met de nodige slagen om de arm interpreteren, maar deze levensverwachting als ‘maatstaf van de gezondheid van een bevolking’ laat zien dat Caribisch Nederland toch een lagere levensverwachting heeft dan Europees Nederland.

De conclusie dat de levensverwachtingen in Caribisch en Europees Nederland niet veel van elkaar verschillen lijkt daarnaast in tegenspraak met de gezondheidstoestand op de verschillende eilanden, zoals die naar voren komt in onderzoeken die met enige regelmaat op de verschillende eilanden worden gehouden. Zo hebben in Caribisch Nederland twee keer zo veel mensen (ernstig) overgewicht dan in Europees Nederland: zes op de tien inwoners.⁶ Dit hangt samen met eet- en leefpatronen, die weer mede worden beïnvloed door de afhankelijkheid die kleine eilandenstaten hebben als het gaat om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van vers en gezond voedsel vanwege hun vaak geïsoleerde ligging. Bewerkt voedsel is goedkoper, maar ook ongezonder. De aanwezigheid van *fast food* bijvoorbeeld is een bepalende factor in de prevalentie van obesitas, onderzoek hierover is overigens met name beschikbaar voor Aruba.⁷ Daarnaast komen langdurige aandoeningen diabetes en hoge bloeddruk, die ook samenhangen met leefstijl en de levensverwachting negatief beïnvloeden, veel vaker voor in Caribisch Nederland dan in Europees Nederland.⁸

Als het gaat over het zorgaanbod, dan zullen ontwikkelingen in de medische zorg in Europees Nederland waarschijnlijk ook op de eilanden doorwerken; het niveau van zorgverlening is redelijk vergelijkbaar.⁹ De staatkundige indeling waarbij Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden) bijzondere gemeenten van Nederland zijn, kan op deze manier mede invloed hebben op de levensverwachting. Tegelijkertijd is het zorgaanbod vanwege de kleine schaal van de eilanden wel anders. Met name op Sint Eustatius en Saba (en in mindere mate ook op Bonaire) is het niet mogelijk om alle vormen van (gespecialiseerde) zorg aan te bieden en zijn inwoners afhankelijk van zorg op naburige eilanden. Dit kan tot complicaties leiden als vervoer lastig blijkt te zijn. Een voorbeeld hiervan is toen in mei 2024 duidelijk werd dat op Bonaire de ambulancevluchten in het begin van dat jaar aan een buitenlandse partij waren gegund en intensivacarepatiënten niet meer naar Aruba of Curaçao werden gevlogen.¹⁰ Hierdoor moesten patiënten langer wachten op de acute zorg die zij nodig hadden.

Naast gevolgen voor de levensverwachting kunnen de beschreven indicatoren ook het aantal gezonde levensjaren beïnvloeden. Onder een stijgende levensverwachting van de gehele bevolking kan een ongelijkheid schuilgaan tussen mensen die gezond oud worden en mensen die een slechtere gezondheid hebben en korter leven. Onderzoek van het



LANG LEVEN
ZORGAFDELING VOOR (DEMENTERENDE)
OUDEREN IN VERPLEEGHUIS KAS DI
KUIDO OP BONAIRE

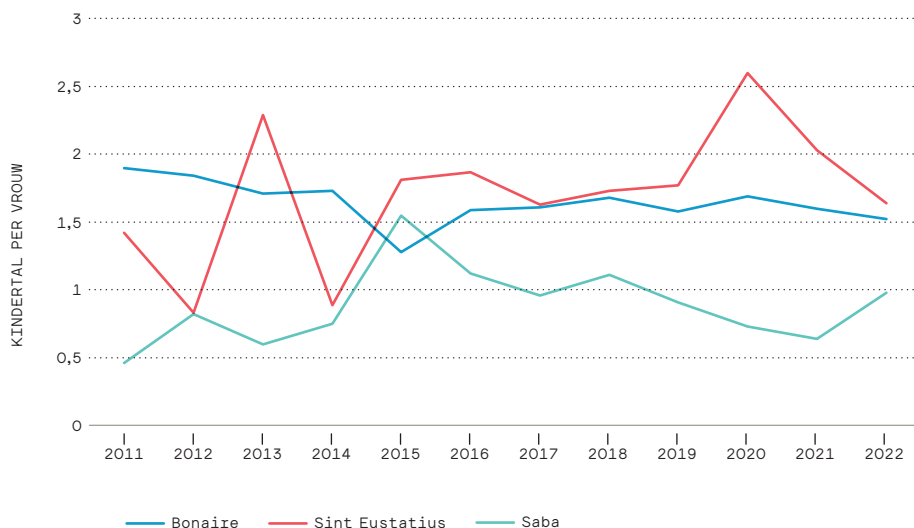


CBS geeft een indicatie van hoe dit in Caribisch Nederland speelt: van de groep die ouder is dan 65 jaar ervaart 46% de eigen gezondheid als (zeer) goed, terwijl dat in Europees Nederland 68% voor 65 tot 75-jarigen en 59% voor 75-plussers is.¹¹ Daarbij hangt zowel een lager onderwijsniveau als een lagere sociaal-economische positie negatief samen met de ervaren gezondheid. Voor jongere leeftijdsgroepen zijn de verschillen veel minder groot. De staatscommissie gaat er op basis van het bovenstaande van uit dat de specifieke context van de BES-eilanden mogelijk van invloed is op de levensverwachting en hoe dan ook het aantal gezonde levensjaren beïnvloedt. Hierop wordt per eiland nog verder gereflecteerd in deel II bij het thema zorg en gezondheid.

... tot laag kindertal

Het totale vruchtbaarheidscijfer (TFR) voor Caribisch Nederland schommelt sinds 2011 rond de 1,5 kinderen per vrouw.¹² Uit internationaal onderzoek blijkt dat de TFR wereldwijd daalt; in Latijns-Amerika is deze naar 1,4–1,3 gedaald en voor het Caribisch gebied ligt deze rond de 2.¹³ Er zijn aanmerkelijke verschillen te bespeuren tussen de verschillende eilanden. Figuur 3.2 brengt in kaart hoe het kindertal per vrouw zich heeft ontwikkeld tussen 2011 en 2022. Vooral op de kleinere eilanden—Saba en Sint Eustatius—is de ontwikkeling tamelijk wisselend. Bonaire heeft als relatief groot eiland een meer stabiele ontwikkeling dat naar het cijfer van 1,5 kind per vrouw beweegt. Het lage kindertal op een eiland als Saba valt voor een belangrijk deel te verklaren doordat het beeld wordt gedomineerd door vrouwelijke immigranten op Saba tussen de 20 tot 40 jaar oud. Dit zijn veelal studenten verbonden aan de Saba University School of Medicine. Het vruchtbaarheidscijfer voor Bonaire, dat verhoudingsgewijs weinig immigranten in deze leeftijdsgroep heeft, ligt met 1,6 kinderen per vrouw juist iets boven de waarde voor geheel Caribisch Nederland.

Het kindertal verschilt per herkomstgroep binnen Caribisch Nederland. Vrouwen geboren op de BES-eilanden of CAS-landen (Curaçao, Aruba en Sint Maarten) hadden de laatste jaren een gemiddeld kindertal van rond de 1,9. En vrouwen geboren in Europees Nederland of elders respectievelijk rond de 1,3 en 1,1.¹⁴ Deze laatste groepen blijven vaak niet lang in Caribisch Nederland. De leeftijd waarop vrouwen in Caribisch Nederland gemiddeld hun kinderen krijgen is sinds 2011 met ongeveer een half jaar gestegen en ligt nu rond de 28 jaar. Hier werkt ook de gezinsgeschiedenis van Caribisch Nederland door. Mannen werkten vaak op andere eilanden in de regio en waren zij daardoor afwezig op het eiland waar zij woonden. Dit leidde tot een samenleving waarin je verwantschap bepaald wordt via je moeder: vrouwen kregen op jonge leeftijd kinderen—soms bij meerdere



Figuur 3.2 Kindertal per vrouw, Caribisch Nederland, 2011-2022.
/ Bron: CBS Statline.

mannen–en voedden deze alleen op. Ook kwam het soms voor dat mannen kinderen kregen bij meerdere vrouwen. Daarnaast zijn er andere factoren die in algemene zin het kindertal beïnvloeden, zoals relatievorming, anticonceptie, sociaal-economische positie (en zekerheid), opleiding en huisvesting.¹⁵ Hoewel de sociaal-economische situatie op de BES-eilanden, als bijzondere gemeenten van Nederland, relatief goed is ten opzichte van de gehele Caribische regio, is het krijgen en opvoeden van kinderen op de BES wel veel duurder dan in Europees Nederland.¹⁶ Over hoe dit doorwerkt op het kindertal is geen onderzoek bekend.

3.2 MIGRATIE

Migratie is een bepalende factor in de demografie van Caribisch Nederland op dit moment. En naar alle waarschijnlijkheid ook richting 2050. In dit deel worden de verschillende migratiebewegingen van en naar Caribisch Nederland cijfermatig in meer detail beschreven en waar mogelijk geduid. Hierbij staan de factoren centraal die migratie beïnvloeden, zowel in landen van herkomst als in plekken van aankomst. Deze beschrijving is ingedeeld naar regionale dimensie, omdat op deze manier inzichtelijk kan worden gemaakt met welke factoren verschillende vormen van migratie samenhangen. Het volledig in kaart brengen

van alle migratiebewegingen, de drijvende krachten en de gevolgen daarvan voor de bevolkingssamenstelling van Caribisch Nederland is niet zonder meer op elk (deel)niveau mogelijk.¹⁷

MIGRATIEBEWEGINGEN

Sinds 2011 immigreerden jaarlijks gemiddeld (tussen 2011 en 2022) ongeveer 2.000 personen naar Caribisch Nederland. Dit zijn vooral migranten uit Midden- en Zuid-Amerika. Europees Nederland is daarna het belangrijkste herkomstland. Hiervan gingen er jaarlijks gemiddeld zo'n 1.500 personen naar Bonaire, 200 naar Sint Eustatius en 300 naar Saba. Elk jaar vertrokken gemiddeld ongeveer 1.500 emigranten in totaal, waarvan 900 vanuit Bonaire, 250 vanuit Sint Eustatius en 275 vanuit Saba. Voor het grootste deel hadden zij als geboorteland een land in Midden- of Zuid-Amerika, gevolgd door Nederland.

In algemene zin is Caribisch Nederland gevoelig voor externe schokken, zoals natuurrampen, klimaatverandering, ontwikkelingen in de wereldeconomie en geopolitieke spanningen. Dit kan gevolgen hebben voor migratie, zowel via de economie en daarmee samenhangende werkgelegenheid als via asiel. Voor alle drie de BES-eilanden valt op dat de omvang van migratie uit naburige gebieden als gevolg van instabiliteit in de regio beperkt lijkt.¹⁸ Zo zijn er de afgelopen jaren geen asielaanvragen gedaan in Caribisch Nederland. Het aantal migranten dat van Venezuela naar Bonaire komt is al jaren stabiel, voornamelijk gericht op werk en slechts een fractie van de totale emigratie uit Venezuela naar omliggende landen (met name Colombia) en verder naar de Verenigde Staten. Bovenwinds is er tot op heden in enige mate sprake van emigratie uit bijvoorbeeld Haïti. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat een kleine groep migranten in absolute zin al een relatief grote impact kan hebben op een kleine bevolking.

De belangrijkste factor voor migratie naar de BES-eilanden is economische ontwikkeling en werkgelegenheid, wat wordt versterkt doordat de eilanden als openbare lichamen binnen Nederland betere economische omstandigheden hebben dan omringende landen en het niveau van voorzieningen de aantrekkingskracht kan versterken. Zo is er op Bonaire een sterk gegroeide werkgelegenheid via overheidsinstellingen en publieke voorzieningen. Ook is er veel vraag naar arbeidsmigranten als gevolg van ontwikkelingen in toerisme en daardoor in de horeca en bouw. Ook voor Sint Eustatius geldt dat er een stijgende vraag naar arbeidsmigranten is als gevolg van onvervulde vacatures in onder andere de bouw en publieke functies. Op Saba is de daar aanwezige Saba University School of Medicine een belangrijke factor in migratiebewegingen. Op alle drie de eilanden speelt tegelijkertijd dat

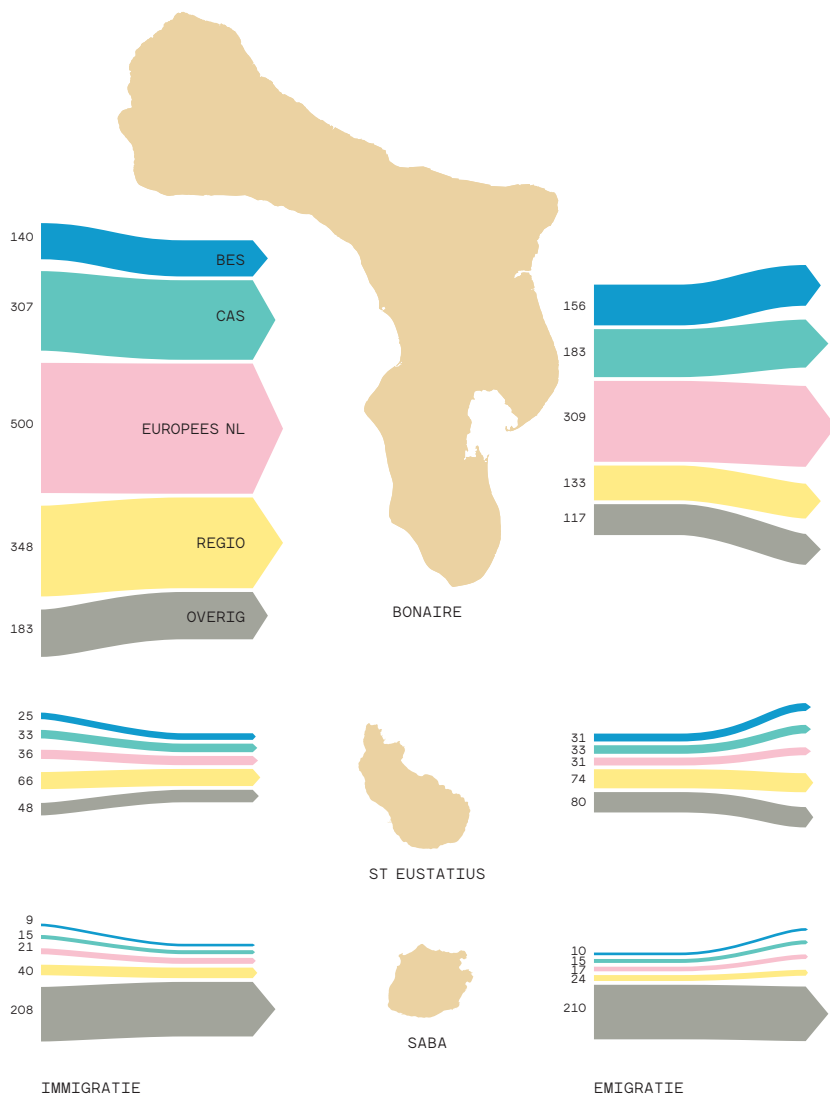
jongeren juist wegtrekken omdat zij elders een vervolgopleiding gaan doen en daar vaak ook blijven vanwege de betere perspectieven. De migratiebewegingen zijn ingedeeld naar geografische dimensie, omdat op deze manier de impact van verschillende vormen van migratie, net als de specifieke drijvende krachten van de groepen en ook de historische, politieke, culturele en economische banden het beste in samenhang kunnen worden geanalyseerd.

*Migratiebewegingen binnen het Caribisch
deel van het Nederlands Koninkrijk*

Er vindt nagenoeg geen officieel geregistreerde migratie plaats tussen de BES-eilanden onderling en er zijn nauwelijks mensen die zich voor langere tijd van het ene op een ander BES-eiland vestigen en zich daar ook inschrijven. De getoonde aantallen in figuur 3.3 bij de geboortelandgroep BES betreffen voornamelijk de emigratie en remigratie van mensen die op elk van de eilanden geboren zijn en een periode in een ander land binnen of buiten het Koninkrijk werken of studeren, zoals later in de paragraaf verder zal worden toegelicht. Van de 1954 Bonairianen¹⁹ die tussen 2011 en 2016 emigreerden, is zeven jaar later 39% weer teruggekeerd.²⁰ Van de 382 inwoners van Sint Eustatius die in deze periode emigreerden is zeven jaar later 33% weer teruggekeerd, van de 144 Sabanen is dat 38%.

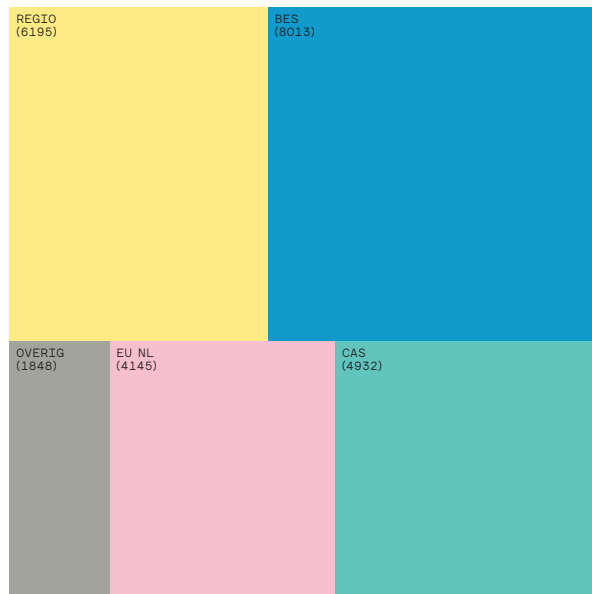
De migratie tussen de BES-eilanden en CAS-landen is echter substantiël, zoals ook is te zien in figuur 3.3. Op Bonaire gaat het vooral om migranten uit Curaçao en in beperkte mate uit Aruba. Voor Sint Eustatius en Saba vinden de meeste migratiebewegingen met Sint Maarten plaats. Afgaande op het aandeel inwoners van de BES-eilanden dat geboren is in een van de CAS-landen, zie figuur 3.4, heeft er ook in het (recente) verleden substantiële migratie plaatsgevonden tussen de CAS-landen en de BES-eilanden. Overigens blijkt dat van de immigranten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk die tussen 2011 en 2013 naar de BES-eilanden zijn gekomen, na zeven jaar ongeveer de helft weer vertrokken is.²¹ Nederlanders die geboren zijn op een van de CAS-landen hebben in beginsel vrije toegang tot de BES-eilanden tot maximaal 180 dagen per jaar of maximaal 90 dagen als zij komen om te werken of stage te lopen.²² Als zij langer dan deze termijnen willen verblijven is een Verklaring van Rechtswege nodig, waarvoor aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan.²³

Er zijn verschillende factoren die deze migratiebewegingen beïnvloeden. Zo zijn er historische, economische en politieke banden tussen de zes eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen. Shell vestigde zich in 1915 op Curaçao, een stabiele locatie nabij het olierijke, maar

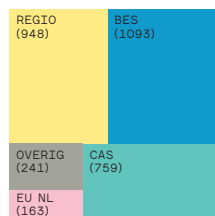


Figuur 3.3 Migratiebewegingen per eiland naar geboorteland-groep. / Bron: CBS Statline.

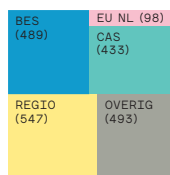
Noot: Gemiddelde jaarlijkse immigratie en emigratie (periode 2011-2022) voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, naar de volgende geboorteland groepen: Caribisch Nederland (BES); Curacao, Aruba en Sint Maarten (CAS); Europees Nederland (Europees NL); regio Midden- en Zuid-Amerika, exclusief BES en CAS (Regio); en overige landen (overig).



BONAIRE (25.133 INWONERS)



ST EUSTATIUS
(3.204 INWONERS)



SABA
(2.060 INWONERS)

Figuur 3.4 Bevolkingssamenstelling per eiland naar geboortelandgroep. / Bron: CBS Statline.

Noot: Samenstelling en omvang van de bevolking (januari 2024) voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, naar de volgende geboorteland groepen: Caribisch Nederland (BES); Curacao, Aruba en Sint Maarten (CAS); Europees Nederland (Europees NL); regio Midden- en Zuid-Amerika, exclusief BES en CAS (Regio); en overige landen (overig).

politiek tumultueuze Venezuela. In 1924 volgde het Amerikaanse bedrijf Lago (Exxon) dat zich op Aruba vestigde. Industrialisering resulteerde in omvangrijke arbeidsmigratie. Op Curaçao hadden de Shell en ook het koloniaal bestuursapparaat behoefte aan Nederlandstalige migratie. Aruba's Lago had een voorkeur voor Engelstalige arbeidsmigranten. Olie-gerelateerde arbeidsmigratie bracht verbinding tussen de Bovenwindse en Benedenwindse bevolkingen. Later zorgden naast werkgelegenheid de aanwezigheid van onderwijsvoorzieningen op Curaçao en mindere mate Aruba voor migratie van Bonaire daarheen. Uit gesprekken van de staatscommissie met lokale experts rijst daarnaast het beeld dat deze migratiepatronen recent zijn omgekeerd voor Benedenwindse eilanden. De aanwezigheid van voorzieningen en werk zijn belangrijke factoren voor immigratie van Curaçao naar Bonaire. Hierbij kan de status van de openbare lichamen als bijzondere gemeenten van Nederland ook een factor van invloed zijn. Niet alleen zorgt dit voor werkgelegenheid bij overheidsdiensten en in bijvoorbeeld de toerisme- en bouwsector, maar ook zijn de lonen over het algemeen hoger dan elders in de regio. Ook is de kwaliteit van voorzieningen als onderwijs en zorg over het algemeen beter. Voor alle drie de eilanden vormt familie ook een belangrijk migratiemotief. Voor de Bovenwindse eilanden blijft Sint Maarten een plek waar jongeren heen trekken voor vervolgonderwijs en is migratie vooral gerelateerd aan werk en familie. Onderdeel hiervan is ook retourmigratie naar Sint Eustatius en Saba na pensionering.

Migratie van en naar Europees Nederland

De historische en institutionele banden tussen Caribisch en Europees Nederland worden gereflecteerd in migratiebewegingen, zowel van Europees Nederland naar de BES-eilanden als andersom. Nederlanders uit Europees Nederland hebben (net als die uit de CAS-landen) in beginsel vrije toegang tot de BES-eilanden tot maximaal 180 dagen per jaar of maximaal 90 dagen als zij komen om te werken of stage te lopen.²⁴ Als zij langer dan deze termijnen willen verblijven, is een Verklaring van Rechtswege nodig. Daarvoor moeten zij aan een aantal voorwaarden voldoen.²⁵ Verreweg zijn de migratiebewegingen van en naar Bonaire het grootst in omvang, zoals te zien is in figuren 3.3 en 3.4. Dit betreft slechts de door CBS geregistreeerde migratie op basis van het bevolkingsregister (en dus inschrijvingen bij het openbaar lichaam). Er zijn aanwijzingen dat het totale aantal Europese Nederlanders dat op Bonaire verblijft groter is, omdat er uit Europees Nederland onder andere stagiaires, gepensioneerden, renteniers en mensen met een tweede huis naar Bonaire komen om voor kortere of langere tijd daar te wonen en zij zich niet altijd (hoeven) in te schrijven. Deze zogenaamde

'lifestyle-migratie' is een fenomeen dat de laatste 20 jaar steeds meer nadrukkelijk vorm krijgt en waarmee zeker in het Caribisch deel van het Koninkrijk rekening moet worden gehouden. Het is echter wel een fenomeen dat vaak voor de beter gesitueerden (vooral pensioenmigranten) voorbehouden is.²⁶ Dit verblijf op Bonaire leidt niet altijd tot inschrijving, maar wel tot extra druk op voorzieningen en infrastructuur.²⁷

Over het verblijfsdoel van immigranten worden geen statistieken bijgehouden, maar een zekere inschatting valt wel te maken van hun motieven:

- Arbeidsmigranten die werken voor de Nederlandse overheid (Rijksdienst Caribisch Nederland) of bijvoorbeeld in het onderwijs en in de zorg. Deze groep komt vaak met gezin of als alleenstaande en blijft een afgebakende periode. Andere vormen van arbeidsmigratie zijn mensen die in het toerisme, de bouw en onroerend goed actief zijn, al dan niet als investeerder.
- Stagiaires die voor een heel of half jaar komen werken, vooral in de horeca en zorg. Deels voorzien zij in een behoefte op de arbeidsmarkt, omdat het eenvoudiger en goedkoper is om stagiaires te werven dan arbeidsmigranten die een vergunning nodig hebben.
- De groep mensen die niet actief is op de arbeidsmarkt, maar na hun pensionering een periode van het jaar op Bonaire wonen of in Europees Nederland werken en op Bonaire een tweede huis hebben.
- Migranten die op Bonaire zijn geboren en na een periode van verblijf in Europees Nederland of een ander land voor werk of studie weer terugkeren.

Mensen verhuizen bijvoorbeeld naar Nederland voor studie, werk of familie (zorg) en keren soms terug na het afronden van een studie, om te zorgen voor familie of na pensionering. Deze bewegingen hebben deels het karakter van circulaire migratie: Nederland wordt ook wel 'het zevende eiland' genoemd, ook omdat inwoners van Caribisch Nederland vrij naar Europees Nederland kunnen reizen. Er is ook migratie tussen Europees Nederland en Sint Eustatius en Saba, maar zoals is af te lezen uit figuur 3.3 gaat dat slechts over kleine aantallen.

De migratiemotieven voor deze twee eilanden zijn deels vergelijkbaar met die van Bonaire: de indruk is dat de meeste mensen uit Europees Nederland komen om te werken voor de overheid of in de toerismesector. Uit de beschikbare data kunnen geen verblijfsdoelen worden achterhaald en precieze aantallen zijn niet te duiden. Zo is het moeilijk om zicht te krijgen op familiebanden. Wel is duidelijk dat er retourmigratie is. Afgaande op het percentage van ongeveer een derde²⁸ van de migranten dat weer terugkeert naar het geboorte-eiland, wordt de groep geëmigreerde Statianen en Sabanen elk jaar groter.

Aangenomen kan worden dat een deel van de mensen in Europees Nederland gaat wonen voor werk, studie of familie. En ook hier keren mensen bijvoorbeeld terug na het afronden van een studie, om te zorgen voor familie of na pensionering. Een aanzienlijk deel keert echter niet terug vanwege de eerder genoemde beperkte lokale mogelijkheden. Omgekeerd is migratie naar de BES-eilanden vanuit Europees Nederland meestal tijdelijk. Op Sint Eustatius is iets minder dan driekwart en op Saba ongeveer 80% van deze immigranten die tussen 2011 en 2013 zijn aangekomen, binnen zeven jaar weer vertrokken.²⁹ Op Bonaire ligt dit lager, namelijk op 64%.

Migratie vanuit regio Caribisch gebied en Midden- en Zuid-Amerika

Migratie van en naar de BES-eilanden bestaat voor een substantieel deel uit inwoners uit landen in het Caribisch gebied en Zuid-Amerika.³⁰ In de regel hebben vreemdelingen een verblijfsvergunning nodig en moeten voor hun reis naar de BES-eilanden een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aanvragen.³¹ Een verblijfsvergunning wordt, als voldaan is aan bepaalde voorwaarden, verleend voor specifieke doelen. Zoals voor arbeid in loondienst, arbeid als zelfstandige, gezinsvorming, gezinshereniging, studie of voor vrijwilligerswerk. Een verblijfsvergunning wordt telkens voor één jaar afgegeven en moet vervolgens worden verlengd. Na vijf jaar kan een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden aangevraagd.

In figuur 3.3 is te zien dat dit de grootste groep migranten is en dat er jaarlijks meer immigranten komen dan er emigranten vertrekken. Na zeven jaar heeft ongeveer een derde Bonaire verlaten, voor Sint Eustatius is dit ongeveer de helft en voor Saba zo'n twee derde. De groep migranten uit de regio blijft dus langer op de eilanden wonen dan andere groepen migranten. In figuur 3.4 is dan ook af te lezen dat een relatief groot deel van de inwoners geboren is in een land in de regio, op alle drie de BES-eilanden en in het bijzonder op Bonaire. Op basis van CBS-cijfers is het geboorteland van deze migranten niet vast, maar cijfers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) over het aantal mvv-aanvragen duiden op enkele tientallen migranten uit Haïti en tussen de 50 en de 100 uit Venezuela die jaarlijks gemiddeld naar Bonaire komen. Het aandeel Haïtianen en mogelijk ook nog Venezolanen is voor de Bovenwindse eilanden beperkt tot slechts enkelen per jaar. Op basis van het aantal mvv-aanvragen kan ook een beeld worden gekregen van de migratiemotieven en herkomstlanden. De hier gepresenteerde cijfers gaan over 2023:

- De grootste groep immigranten op Bonaire komt om te werken: 490 in loondienst en 110 als zelfstandige.
- De tweede groep in omvang betreft gezinsvorming en -hereniging: ongeveer 300.
- De top-vijf van nationaliteiten uit de regio ziet er in de periode van 2018 tot en met 2023 (in wisselende volgorde) als volgt uit: Colombiaans, Peruaans, Dominicaans, Haïtiaans en Venezolaans.
- Op Saba en Sint Eustatius ging het in 2023 om telkens om kleine aantallen, minder dan tien immigranten per categorie.
- Voor beide eilanden was arbeid (in loondienst en als zelfstandige) het belangrijkste doel, gevolgd door (verschillende vormen van) gezinsmigratie.
- Belangrijke landen van herkomst in de regio zijn Colombia, Suriname, Trinidad, Jamaica en Dominicaanse Republiek, naast de kleinere Caribische eilanden.

Economische ontwikkeling en daarmee samenhangende werkgelegenheid is een belangrijke reden waarom mensen vanuit de regio naar de BES-eilanden vertrekken. Met name is de grote vraag naar arbeidskrachten in de bouwsector en horeca bepalend. Vrouwen werken vaak als huishoudelijke hulp, schoonmaker en in winkels. Deze dynamiek speelt in het bijzonder op Bonaire en is, zij het kwantitatief in mindere mate, ook aanwezig op Saba en Sint Eustatius, waar bijvoorbeeld werklieden nodig zijn voor werkzaamheden aan de infrastructuur. Op Saba zorgt de aanwezigheid van de Saba University School of Medicine ook voor bredere werkgelegenheid in ondersteunende diensten. Op alle drie de eilanden speelt, zoals eerder beschreven, een belangrijke rol dat de economische ontwikkeling en het welvaartsniveau in Caribisch Nederland van relatief hoog niveau zijn in de regio. Dit verschil wordt naar verwachting nog groter in de toekomst. Vooral de vraag naar gekwalificeerde, gemotiveerde en goedkope werknemers enerzijds en de relatief hoge lonen anderzijds zijn belangrijke factoren in deze dynamiek. Sociale zekerheid lijkt een minder belangrijke drijfveer voor migratie en verhoging van de onderstand (zoals de bijstand in Caribisch Nederland wordt genoemd) leidt waarschijnlijk niet tot een toename van migratie, ook omdat immigranten daarop pas na vijf jaar recht hebben.³² Daarnaast is gezinsmigratie een belangrijk verblijfsdoel, dat vaak samenhangt met (eerdere) arbeidsmigratie. Als migranten voor langere tijd op het eiland blijven wonen, zullen ze geneigd zijn familie over te laten komen.

Zowel arbeids- als gezinsmigranten hebben een verblijfsvergunning nodig om rechtmatig te verblijven en/of te werken in Caribisch Nederland. Er zijn volgens de gesprekspartners van de staatscommissie tijdens de door haar afgelegde werkbezoeken signalen dat gebruik wordt gemaakt van constructies om procedures te omzeilen.

Bijvoorbeeld door een vergunning aan te vragen voor arbeid als 'zelfstandige' en vervolgens in loondienst te gaan werken. Ook zijn er signalen van onderbetaling en uitbuiting van migranten in een kwetsbare positie. Dit geldt in het bijzonder voor de groep mensen die irregulier op het eiland verblijft. Het is niet duidelijk hoe groot deze groep precies is. Er zijn schattingen dat het gaat over een groep van 800 tot 1.000 ongedocumenteerden op Bonaire (naast de regulier verblijvende migranten).³³ Vaak werken zij, onder slechte omstandigheden, in de bouw. Een belangrijke reden voor mensen om voor (onderbetaald) werk naar Bonaire te komen is om geld terug te kunnen sturen naar familie in het land van herkomst. Historisch is er altijd veel mobiliteit geweest binnen de Caribische regio. Na de afschaffing van de slavernij vertrokken bijvoorbeeld veel voormalig slaafgemaakten naar (ei)landen in de buurt om, vaak tijdelijk, werk te vinden in de scheepvaart, de suikerindustrie, de aanleg van het Panamakanaal of andere werkgelegenheid. Vanuit de BES-eilanden zijn in het verleden ook veel inwoners gaan wonen en werken op andere plekken in de regio. Maar tegenwoordig zijn de eilanden vooral een plek van bestemming als het gaat om regionale mobiliteit. Hoewel niet precies af te leiden uit de cijfers, lijkt emigratie vanuit de BES-eilanden voornamelijk gericht op de CAS-landen, Europees Nederland en Noord-Amerika.

De sociaal-economische omstandigheden, waaronder werkgelegenheid en lonen, zijn in de meeste landen in de regio minder gunstig dan in Caribisch Nederland. Een toenemend verschil in bijvoorbeeld de loonontwikkeling op de BES-eilanden (en Bonaire in het bijzonder) ten opzichte van de regio is een aanwijzing dat migratie in de toekomst verder kan versnellen. Naast de economische aantrekkingskracht kunnen (geopolitieke) spanningen, conflicten en (natuur)rampen leiden tot zowel immigratie als emigratie.³⁴ Hoewel er op dit moment formeel geen vluchtelingen zijn geregistreerd in Caribisch Nederland en de migranten die hier vanuit een instabiele regio naartoe zijn gekomen meestal als doel hebben om te gaan werken, kunnen de eilanden in de toekomst wel te maken krijgen met asielmigratie. Aan de ene kant zijn er risico's op acute natuurrampen als orkanen, tsunami's en vulkaanuitbarstingen. Veel grote veranderingen in de natuur voltrekken zich langzamer, zoals een zeespiegelstijging en toenemende droogte, maar kunnen er eveneens voor zorgen dat gebieden schade lijden of zelfs onleefbaar worden. Hierdoor kunnen groepen mensen ofwel hun toevlucht zoeken op (een van) de BES-eilanden of deze juist willen verlaten, afhankelijk van de plek en aard van gebeurtenissen.

Aan de andere kant is bij het duiden van de drijvende krachten van demografische ontwikkelingen in Caribisch Nederland instabiliteit in de regio een belangrijke factor.³⁵ In de Benedenwindse eilanden is de

situatie in met name Venezuela al langere tijd instabiel. Onder de gekozen president Hugo Chávez (1999-2013) en zijn opvolger Nicolás Maduro (2013-heden) is de rechtsstaat onder steeds grotere druk komen te staan om uiteindelijk te bezwijken, met een ongekennde rechtstate-lijke, economische en humanitaire crisis als gevolg. Daarnaast zijn Rusland en met name ook China steeds meer actief in de regio. Vanuit de warme diplomatieke betrekkingen tussen Venezuela en Rusland vonden bijvoorbeeld gezamenlijke militaire oefeningen plaats op korte afstand van de kust van Bonaire. Deze geopolitieke constellatie vormt een veiligheidsrisico voor Caribisch Nederland, militair, politiek en via ondermijning en (cyber)criminaliteit, en kan daarnaast leiden tot stijgende immigratie uit omliggende landen. In de Bovenwindse eilanden springt het conflict in Haïti in het oog. De eerste onafhankelijke zwarte republiek van het Westelijk halfrond lijkt niet in staat om een stabiele rechtstaat op te bouwen die haar burgers kansen biedt op veiligheid en voorspoed. De recente geschiedenis wordt gekenmerkt door opeenvolgende conflicten, natuurrampen en crises. Tegelijkertijd lijkt het aantal mensen dat het land ontvlucht als gevolg van het gewapend conflict dat in maart 2024 begon, nog relatief beperkt te blijven.³⁶ Meer overkoepelend voor de regio is de economie van de Verenigde Staten een bepalende factor. Daarbij is het migratiebeleid een voorbeeld van een onzekere ontwikkeling die gevolgen kan hebben. Momenteel reizen veel migranten van Midden- en Zuid-Amerika naar de grens tussen Mexico en de Verenigde Staten. Mogelijk kan het succesvol tegengaan van deze migratie door de Verenigde Staten leiden tot alternatieve migratieroutes met als eindbestemming het Caribisch gebied.

Migratie met overige landen

De laatste groep migranten die hier wordt onderscheiden zijn mensen die uit andere delen van de wereld komen dan uit de regio's die hierboven behandeld zijn. Zoals te zien in figuur 3.3 is dit ook een belangrijke groep migranten die een substantieel deel van de bevolking op alle drie eilanden vormen, in het bijzonder op Bonaire en Saba. Hierbinnen springt er een aantal herkomstlanden uit, om verschillende redenen. De grootste groep hiervan komt uit Noord-Amerika. Zij komen waarschijnlijk deels naar Bonaire om te werken, met name in de toerismesector, en een deel om te rentenieren en/of na pensionering een deel van het jaar hier te wonen. Op Sint Eustatius gaat het om een kleinere groep. Voor Saba zien de migratiebewegingen er wat verschillend uit door de aanwezigheid van de Saba University School of Medicine, die internationale medewerkers en studenten trekt, vooral uit Noord-Amerika. Burgers van de Verenigde Staten kunnen onder dezelfde voorwaarden als

Nederlanders, niet zijnde eilandskinderen, toelating van rechtswege krijgen tot de BES-eilanden³⁷ en hebben geen vergunning nodig. Ook personen uit bepaalde OESO-landen kunnen Bonaire, Sint Eustatius en Saba direct inreizen en hebben in tegenstelling tot de meeste andere nationaliteiten geen mvv nodig.³⁸ Na aankomst kunnen zij een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen.

Een andere groep die opvalt op alle drie eilanden zijn immigranten uit China en in mindere mate de Filipijnen, die overwegend komen om te werken in de handel en horeca. In het verlengde hiervan vindt ook gezinsmigratie plaats. Daarnaast zijn er enkele migranten uit Europese landen (buiten Nederland) en af en toe uit Afrika. Van alle groepen migranten die in dit hoofdstuk worden beschreven, blijft de groep uit overige landen het kortst in Caribisch Nederland. Dat veel migratie van en naar Saba samenhangt met de School of Medicine aldaar is af te lezen uit de verblijfsduur van immigranten. Van deze groep migranten (die tussen 2011 en 2013 naar Saba kwamen) is na één jaar ongeveer de helft en na zeven jaar 95% weer vertrokken.³⁹ Voor Sint Eustatius zijn deze cijfers vergelijkbaar. Op Bonaire gaat het voor deze groep migranten om 12% die het eiland heeft verlaten na één jaar en 73% na zeven jaar. Omgekeerd vertrekt een deel van de jongeren op de BES-eilanden naar de Verenigde Staten voor studie, vergelijkbaar met hoe een ander deel naar een van de CAS-landen of Europees Nederland gaat. Sinds 2011 vertrekken er jaarlijks tussen de 300 en 500 studenten om te studeren in de Caribische regio, Verenigde Staten en Canada.⁴⁰

Tijdelijk verblijven druk op een samenleving

Naast de meer klassieke migratiebewegingen zoals deze zichtbaar zijn van en naar de BES-eilanden, is er ook sprake van een zeker grijs gebied als het gaat om wat er strikt genomen tot de demografie te rekenen is.⁴¹ De staatscommissie richt zich immers nadrukkelijk op de demografische ontwikkelingen en dus op veranderingen van de bevolkingsomvang en -structuur van deze eilanden. Hoewel toerisme als zodanig geen veranderingen in de bevolking inhoudt, heeft de optelsom van kort verblijvende toeristen⁴² als continue factor buitengewoon veel impact op de leefomstandigheden van bewoners op de BES-eilanden en komen ook maatschappelijke domeinen zoals ruimtegebruik onder druk te staan. Het is daarmee van groot belang om betekenis te geven aan de gevolgen van deze substantiële toeristenstromen om te begrijpen welke gevolgen juist demografische veranderingen kunnen hebben voor maatschappelijke domeinen als ruimte en economie. Hoewel toerisme vanuit demografie dus een 'externe factor' is, wordt deze in dit rapport door de staatscommissie als belangrijke additionele factor aangehaald, met name in deel II onder ruimte en economie.

Daarnaast is er een vorm van migratie die verwantschap vertoont met toerisme, maar die eigenlijk als een moderne vorm van migratie kan worden gezien. Deze wordt in de wetenschappelijke literatuur geduid als ‘lifestyle migratie’.⁴³ Het gaat hier om een categorie migranten, vaak relatief welgesteld, die naar landen verhuizen op zoek naar het goede leven of een betere manier van leven. Soms is het permanent, maar vaker proberen zij het beste van twee werelden te verenigen en leven zij een deel van het jaar in hun geboorteland en het andere deel van het jaar in het buitenland. Het belang van deze categorie heeft ermee te maken dat de eilanden te maken hebben met een grote en groeiende groep van mensen die steeds meer beslag leggen op de schaarse ruimte en huizenvoorraad. Daarnaast kan het ook zo zijn dat de uitstralingseffecten van ‘lifestyle-migranten’ de eilandcultuur doen verwateren. Zo valt het op dat 74% van de bewoners van Bonaire instemt met de stelling “er wonen te veel Nederlanders op Bonaire”; voor Saba en Sint Eustatius zijn die antwoorden veel gematigder voor de eilandspecifieke vragen: slechts 24% van de bewoners van Saba stemt hiermee in, op Sint Eustatius is dat 35%.⁴⁴ Wanneer de vraag gesteld wordt over buitenlanders is de stemming nog negatiever: 80% op Bonaire; 48% op Saba en 45% op Sint Eustatius.

3.3 DRIJVENDE KRACHTEN SAMENGEVAT

Resumerend: uit bovenstaande analyse kunnen de volgende kernfactoren worden gedestilleerd die demografische ontwikkelingen in Caribisch Nederland beïnvloeden en daarmee belangrijk zijn om mee te nemen in demografische prognoses. Deze factoren zijn specifiek verbonden met demografie in de context van kleine eilandstaten en zijn daarmee wezenlijk anders dan in Europees Nederland.

Historische banden doen er toe

Zo werken ten eerste de historische banden tussen het Caribisch deel van het Koninkrijk en Europees Nederland door in de migratiepatronen. Zowel migratie tussen de BES-eilanden en CAS-landen onderling als met Europees Nederland wordt mede bepaald door de geschiedenis. De verbondenheid komt terug in verschillende vormen van migratie over en weer. In het verlengde hiervan hebben historisch gegroeide patronen van arbeidsmigratie in de 20ste eeuw mede invloed gehad op de ontwikkeling van het kindertal in Caribisch Nederland.



MOBILITEIT
VEERDIENST DE MAKANA TUSSEN SABA,
SINT MAARTEN EN SINT EUSTATIUS



Nederlandse gemeentestatus

Daarnaast heeft de huidige staatkundige indeling van de eilanden als bijzondere gemeenten van Nederland gevolgen voor met name de immigratie vanuit de regio. Stabiliteit, werkgelegenheid, loonniveau en aanwezige voorzieningen dragen bij aan de ontwikkeling van de BES-eilanden als migratiebestemming. Voor Bonaire gaat het hier met name om migratie vanuit Curaçao en naburige landen, voor Sint Eustatius om nabijgelegen Caribische eilanden. De status van bijzondere Nederlandse gemeente werkt mogelijk ook door in de levensverwachting en in het kindertal, via het niveau van publieke voorzieningen als zorg en onderwijs en via de economische ontwikkeling.

Eilandkarakter

De derde factor die invloed heeft op demografische ontwikkelingen in Caribisch Nederland is het eilandkarakter. Hiermee wordt onder meer bedoeld dat de eilanden een relatief kleine bevolking en beperkte geografische ruimte hebben, geïsoleerd liggen, een eenzijdige economie hebben, afhankelijk zijn van import en dat het levensonderhoud duur is. Deze omstandigheden werken door op de gezondheid van bewoners en daarmee op de levensverwachting in gezonde jaren. Daarnaast zijn de perspectieven voor jongeren die de arbeidsmarkt betreden relatief beperkt, waardoor zij eerder emigreren. Tegelijkertijd zijn de eilanden afhankelijk van immigratie om over voldoende arbeidskrachten te beschikken en voor economische ontwikkeling.

Regionale context is van belang

Tot slot is de regionale dynamiek een belangrijke factor; die werkt vooral door op migratie naar de eilanden. Aan de ene kant kunnen hier geopolitieke spanningen en conflicten maar ook ontwikkelingen in klimaat en natuurrampen mogelijk een rol spelen. Aan de andere kant kunnen landen in de regio met minder werkgelegenheid en lagere lonen voorzien in de grote vraag naar arbeidskrachten op de BES-eilanden.

HOOFDSTUK 4

PROGNOSES

CARIBISCH

NEDERLAND

Bevolkingsprognoses geven geen voorspelling, maar zijn de meest waarschijnlijke ontwikkeling op basis van ontwikkelingen in het verleden. Ze zijn echter altijd met onzekerheid omgeven; die onzekerheid is nog groter op kleine eilanden. In gemeenschappen met weinig inwoners, zoals Bonaire, Sint Eustatius en Saba, kunnen we in het algemeen stellen dat getalsmatig kleine veranderingen in migratie, geboorte of levensverwachting relatief grote gevolgen hebben voor de bevolkingsomvang en -samenstelling. Om de toekomst af te tasten kan het helpen om in scenario's of varianten te denken. Scenario's kunnen namelijk wel een beeld creëren van hoe een bevolking zich zal ontwikkelen als de migratie daalt, toeneemt of qua samenstelling verandert. Dit geeft de mogelijkheid om te anticiperen op mogelijke ontwikkelingen en om plannen te maken om een bepaald scenario te vermijden of juist bij te sturen.

Ten aanzien van de demografische kernvariabelen kan worden gesteld dat de onzekerheid over het toekomstig kindertal en de levensverwachting kleiner is dan de onzekerheid over de migratie. Dit geldt ook voor de BES-eilanden. Om deze reden heeft het CBS voor Caribisch Nederland alleen een aantal migratievarianten uitgewerkt. Deze varianten laten de impact zien van een bepaalde omvang en samenstelling van

migratie op de bevolkingsomvang en -samenstelling tot 2050. De varianten zijn gebaseerd op een aantal aannames over immigratie en emigratie, het kindertal en de levensverwachting. De varianten verschillen van elkaar in het veronderstelde jaarlijkse migratiesaldo en niet in het geboorteaantal of de levensverwachting. De prognoses gaan ervan uit dat het toekomstige kindertal bijna hetzelfde blijft als het kindertal in de afgelopen jaren. Wat betreft de levensverwachting gaan de prognoses van het CBS uit van een vergelijkbare verdere ontwikkeling als in Europees Nederland.

De migratievarianten zijn deels dezelfde als in de jaarlijkse bevolkingsprognoses van het CBS voor Caribisch Nederland.⁴⁵ Daarin bekijkt het CBS drie migratievarianten: een lage, midden en hoge migratievariant. De middenvariant gaat uit van vergelijkbare immigratie en emigratie op de middellange termijn als tussen 2011 en 2022.⁴⁶ Daarnaast laat het CBS in de hoge en lage varianten zien hoe de bevolking zich op de eilanden zou ontwikkelen als de migratie hoger of juist lager zou uitpakken dan de afgelopen jaren. Voor Bonaire wordt ook gevarieerd in de samenstelling van de migratie in de hoge migratievariant.

Vanwege de beperkte aanwezigheid van demografische data van voor 2011 is het nog meer dan voor Europees Nederland lastig om de waarschijnlijkheid van deze varianten goed in te schatten. Gegeven de drijvende krachten die zijn beschreven in hoofdstuk 3, en de historische en recentere regionale ontwikkelingen is er reden om ook naar andere varianten te kijken. Door breder te kijken dan de drie varianten die het CBS standaard meeneemt in haar prognoses ontstaat een beter beeld van de mogelijke toekomstige demografische ontwikkelingen op de eilanden.

Dit is voor de staatscommissie aanleiding geweest om het CBS te verzoeken nog drie extra varianten door te rekenen: twee hogere migratievarianten voor Bonaire en een lagere migratievariant voor Sint Eustatius. De standaard gebruikte hoge variant van het CBS is gebaseerd op een vuistregel, die

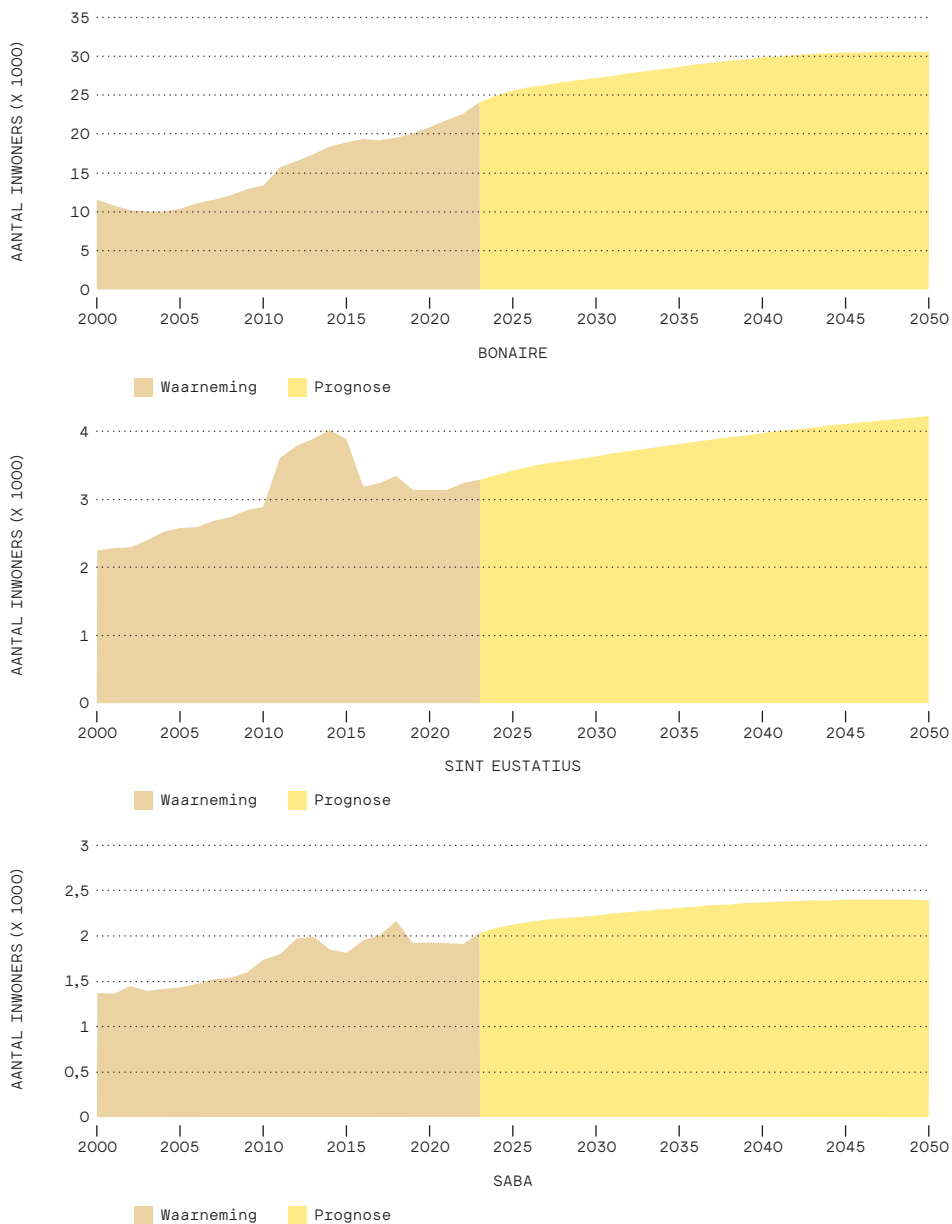
stelt dat het cumulatieve migratiesaldo van 2023 tot 2049 niet hoger kan zijn dan het inwonertal in 2023. De hoge varianten zitten net iets onder dit maximum. Op Bonaire leidt deze vuistregel echter tot een gemiddeld jaarlijks migratiesaldo dat ongeveer even hoog is als het waargenomen migratiesaldo sinds 2020. De economie van Bonaire ontwikkelt zich snel. Daardoor blijft het eiland in trek bij arbeidsmigranten en is het redelijk om in het vooruitkijken te zien hoe de toekomst er uitziet als dit migratiesaldo de komende tijd op een vergelijkbaar of zelfs hoger niveau zou komen te liggen.

De twee extra varianten voor Bonaire gaan daarom uit van een vergelijkbaar migratiesaldo als in 2022 (1.200 per jaar) én een migratiesaldo dat hier nog iets boven ligt (1.500 per jaar). Daarnaast wordt in de lage migratievariant van Sint Eustatius geen rekening gehouden met de hypothetische sluiting van de olieterminal, de belangrijkste bron van werkgelegenheid op het eiland. Dit zou tot een lager migratiesaldo leiden dan in de standaard lage variant. Er is nu weliswaar geen aanleiding om hiervan uit te gaan, maar het feit dat één enkele factor direct een grote impact zal hebben, maakt dat de staatscommissie een dergelijke variant mee wil nemen in haar analyse.⁴⁷

4.1 PROGNOSE BEVOLKINGSOMVANG

In de middelste varianten—met vergelijkbare migratiebewegingen als tussen 2011 en 2022—zal het aantal inwoners op de drie eilanden tot 2050 verder groeien (figuur 4.1). Bonaire zal dan van 24.100 inwoners in 2023 groeien naar 30.600 in 2050; Sint Eustatius van 3.300 naar 4.200; en Saba van 2.000 naar 2.400.

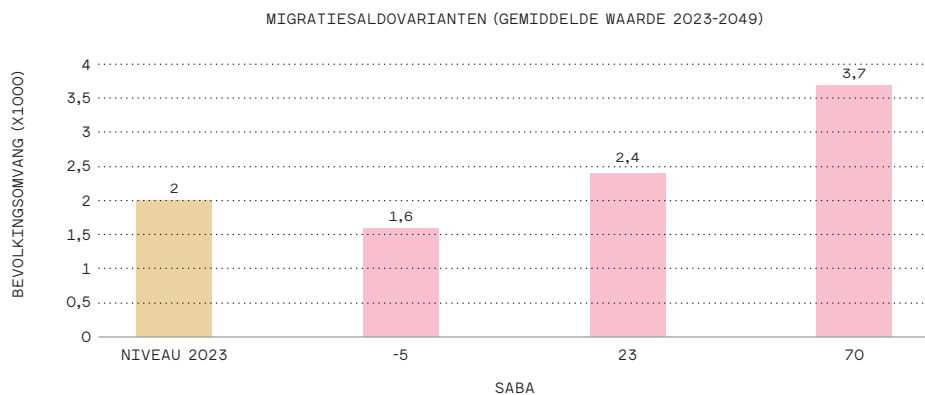
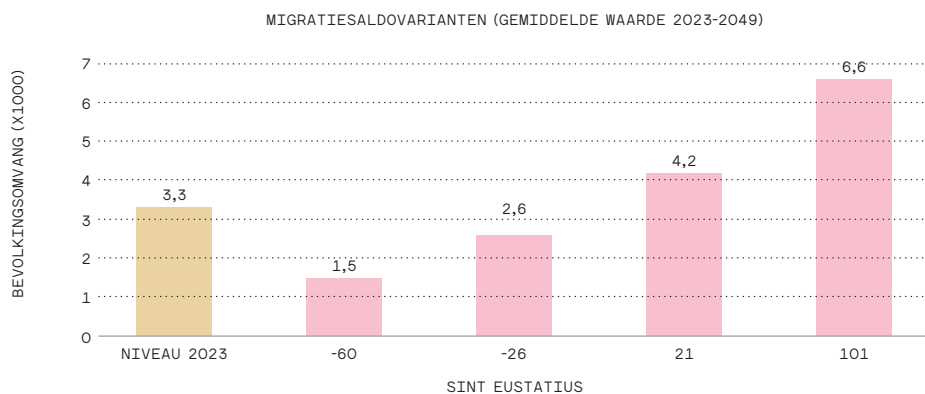
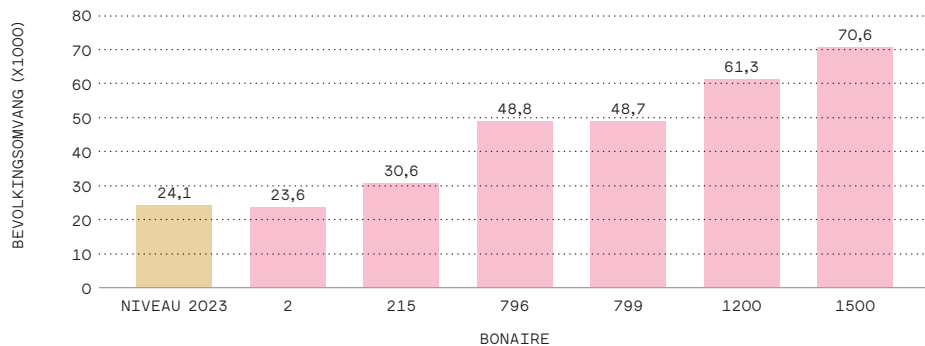
Wanneer de toekomstige migratie lager ligt dan tussen 2011 en 2022 het geval was, zal op ieder eiland de bevolking krimpen ten opzichte van het niveau in 2023 (figuur 4.2). Deze krimp zal naar verhouding groter zijn op Sint Eustatius en Saba dan op Bonaire. In de lage migratievariant voor Bonaire is het migratiesaldo ongeveer nul. Hierdoor zal de bevolking licht krimpen van 24.100 naar ongeveer 23.600 in 2050. Dit komt doordat (in alle varianten voor Bonaire) een lichte daling van het aantal geboorten en een stijging van het aantal sterften tot 2050 wordt verwacht. Hierdoor zal het huidige geboorteoverschot op termijn omslaan in een geboortetekort. Het aantal geboorten zal naar verwachting dalen,



Figuur 4.1 Prognose bevolkingsomvang volgens de middenvariant van het CBS, 2000-2050. / Bron: CBS.

Noot: Tussen 2010 en 2019 hebben er op Sint Eustatius en Saba opschoningingen van de bevolkingsadministratie plaatsgevonden.

4: PROGNOSES CARIBISCH NEDERLAND



MIGRATIESALDOVARIANTEN (GEMIDDELTE WAARDE 2023-2049)

Figuur 4.2 Migratiesaldovarianten en hun effect op de bevolkingsomvang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2050. / Bron: CBS.

omdat het CBS verwacht dat vrouwen op iets latere leeftijd dan nu kinderen zullen krijgen. Het aantal sterften zal naar verwachting stijgen als gevolg van een groeiende bevolking en vergrijzing. In de laagste migratievariant voor Sint Eustatius wordt uitgegaan van de hypothetische situatie dat de olieterminal op Sint Eustatius zal sluiten. Hierin zal de bevolking naar verwachting krimpen tot ongeveer 1.500 inwoners in 2050. In de lage migratievariant voor Saba wordt uitgegaan van de hypothetische situatie dat de Saba University School of Medicine zou sluiten, omdat dit de belangrijkste oorzaak van migratie van en naar Saba is. In dat geval zou de bevolking krimpen naar 1.600 inwoners. Het sluiten van de universiteit zou het migratiesaldo vooral beïnvloeden via de werkgelegenheid. De studenten van de universiteit hebben immers amper effect op het migratiesaldo, doordat zij vrijwel allemaal na een paar jaar weer vertrekken. De lagere werkgelegenheid die zou ontstaan wanneer bijvoorbeeld de Saba University School of Medicine zou sluiten zou een tijdelijk negatief effect hebben op het migratiesaldo: de immigratie neemt sterk af (afhankelijk van hoe snel de sluiting zou geschieden) en de emigratie neemt sterk toe.

Het is echter ook mogelijk dat de toekomstige migratie groter is dan tussen 2011 en 2022 het geval was. Dit zou naar opvatting van het CBS passen in een scenario waarin de economieën op de eilanden zich verder ontwikkelen, waardoor de eilanden aantrekkelijker worden voor arbeidsmigranten. In dat geval zal de bevolking op elk van de drie eilanden sterker groeien dan verwacht. Op Bonaire zal de bevolking in de hoogste migratievariant dan groeien tot maximaal 70.600 in 2050. Op Sint Eustatius zal de bevolking dan groeien tot 6.600 inwoners in 2050 en op Saba tot 3.700 inwoners.

4.2 PROGNOSE BEVOLKINGSSAMENSTELLING NAAR LEEFTIJD

De bevolking van de drie BES-eilanden wordt steeds ouder. Dit bleek al uit de historische ontwikkelingen van de bevolkingen, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Naar verwachting zal deze trend verder doorzetten. De mate en het tempo van vergrijzing verschillen wel tussen de drie eilanden en is sterk afhankelijk van de toekomstige migratie. Tabel 4.1 geeft weer hoe de vergrijzing zich zal ontwikkelen in de verschillende migratievarianten.

Tabel 4.1 Relatieve omvang van leeftijdsgroepen, grijze druk en groene druk in 2023 en drie migratievarianten. / Bron: CBS.

Bonaire							
		Migratievarianten 2050					
	2023	Laag (saldo 2)	Midden (saldo 215)	Hoog-A (saldo 796)	Hoog-B (saldo 799)	Hoog+ (saldo 1200)	Hoog++ (saldo 1500)
% 20-65 jarigen	65%	53%	56%	62%	60%	62%	63%
% 65-plussers	14%	32%	27%	21%	22%	19%	18%
% 80-plussers	2%	12%	9%	6%	7%	5%	5%
Grijze druk	21%	60%	49%	33%	37%	31%	28%
Totale bevolkings- omvang (x1.000)	24,1	23,6	30,6	48,8	48,7	61,3	70,6
Sint Eustatius							
		Migratievarianten 2050					
	2023	Extra laag (saldo -60)	Laag (saldo -26)	Midden (saldo 21)	Hoog (saldo 101)		
% 20-65 jarigen	64%	40%	50%	57%	59%		
% 65-plussers	12%	40%	31%	19%	18%		
% 80-plussers	3%	20%	12%	7%	6%		
Grijze druk	22%	100%	61%	34%	30%		
Totale bevolkings- omvang (x1.000)	3,3	1,5	2,6	4,2	6,6		
Saba							
		Migratievarianten 2050					
	2023		Laag (saldo -5)	Midden (saldo 23)	Hoog (saldo 70)		
% 20-65 jarigen	70%		56%	63%	70%		
% 65-plussers	15%		31%	21%	16%		
% 80-plussers	5%		13%	8%	5%		
Grijze druk	23%		55%	35%	23%		
Groene druk	29%		22%	27%	19%		
Totale bevolkings- omvang (x1.000)	2		1,6	2,4	3,7		

Noot: Gemiddeld jaarlijks migratiesaldo tussen haakjes per migratievariant.

Bij een vergelijkbare migratie als tussen 2011 en 2022 zal Bonaire sneller vergrijzen dan Sint Eustatius en Saba. In de middelste variant voor Bonaire zal het aandeel 65-plussers bijna verdubbelen: van 14% in 2023 tot 27% in 2050. Vooral het aandeel 80-plussers zal naar verwachting stijgen: van 2 tot 9%. Sint Eustatius zal naar verwachting iets minder snel vergrijzen. In de middelste migratievariant stijgt het aandeel 65-plussers hier van 12% naar 19%. Ook het aandeel 80-plussers zal toenemen: naar verwachting van 3% naar ongeveer 7%. Saba is op dit moment het meest vergrijsd van de BES-eilanden. Ook hier zal de vergrijzing toenemen in de middelste variant, maar minder hard dan op Bonaire. Het aandeel 65-plussers zal naar verwachting stijgen van 15% naar 21% en het aandeel 80-plussers van 5% naar 8%.

Het effect van deze vergrijzing is dat de grijze druk – het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 20- tot 65-jarigen – zal toenemen. In 2023 is de grijze druk 21% op Bonaire. In de middelste variant zal deze stijgen naar 49% in 2050. Dit betekent dat er in 2050 voor iedere 65-plusser ongeveer twee 20- tot 65-jarigen zullen zijn. Op Sint Eustatius en Saba zal de grijze druk volgens de varianten van het CBS veel minder snel stijgen: van 22% naar 34% op Sint Eustatius en van 23% naar 35% op Saba. Migratie beïnvloedt de leeftijdsverdeling sterk. Immigranten zijn veelal van werkzame leeftijd (20-40 jaar). Een hoger of lager migratiesaldo werkt daardoor direct door in het aandeel 65-plussers. Bij hogere migratie migreren er ook meer kinderen naar de eilanden en worden er meer kinderen geboren. Dit is terug te zien in de varianten van het CBS.

In de lage migratievarianten zal ieder eiland nog sneller vergrijzen. Bij een migratiesaldo van ongeveer nul verwacht het CBS dat in 2050 32% van de bevolking van Bonaire ouder dan 65 jaar is. Het aandeel 80-plussers zal dan toenemen tot 12%. De grijze druk op Bonaire ligt in deze variant in 2050 op 60%. In de laagste migratievariant voor Sint Eustatius neemt het aandeel 65-plussers sterk toe, tot wel 40% in 2050. Dit zal leiden tot een grijze druk van ongeveer 100%. Dat betekent dat er voor iedere 65-plusser nog maar één persoon van werkzame leeftijd in de bevolking is. Doordat de olieterminal op Sint Eustatius een belangrijke bron van werkgelegenheid is, zou het sluiten hiervan vooral invloed hebben op de arbeidsmigratie en daarmee op het aantal inwoners van werkzame leeftijd. Het aandeel 80-plussers neemt dan toe tot 20%. Bij lage migratie naar Saba, in de variant waarin de Saba University School of Medicine zou sluiten, zal ook het aandeel 65- en 80-plussers toenemen: tot respectievelijk 31% en 13%. Dit komt doordat de universiteit veel jonge studenten aantrekt. Zij zouden niet meer op het eiland verblijven als de universiteit zou sluiten. Het absolute aantal 65- en 80-plussers zal hier echter amper door worden beïnvloed. Dit maakt de opgave op vergrijzing echter niet kleiner. Het CBS verwacht

dat de grijze druk zal stijgen naar 55% als de Saba University School of Medicine zou sluiten.

Een hogere migratie remt de vergrijzing op korte termijn af. In de hoogste migratievariant voor Bonaire neemt het aandeel 65-plussers nog steeds toe, maar minder hard. Bij zeer hoge migratie zal naar verwachting ongeveer 18% van de bevolking op het eiland in 2050 ouder zijn dan 65 jaar. De grijze druk zal hierdoor nog steeds stijgen, naar 28% in 2050. Het aandeel 80-plussers zal dan toenemen tot 5%. In de hoge migratievariant voor Sint Eustatius zal het aandeel 65-plussers toenemen van 12% naar 18%. Dit zal dan zorgen voor een grijze druk van ongeveer 30%. Het aandeel 80-plussers zal stijgen van 3% naar 6%. Bij hogere migratie naar Saba verwacht het CBS dat het aandeel 65-plussers nog slechts beperkt toe zal nemen. Het aandeel 65-plussers zal dan met één procentpunt stijgen naar 16%. De grijze druk en het aandeel 80-plussers zal in deze variant gelijk blijven.

Migratie is echter geen duurzame oplossing voor vergrijzing. Om namelijk met migratie de grijze druk te beperken, is een structureel hoog migratiesaldo nodig.⁴⁸ Dit vloeit in elkaar over, omdat migranten zelf óók ouder worden en als zij blijven uiteindelijk zelf ook tot het afhankelijke deel van de bevolking gaan behoren. Dit betekent dat op korte termijn migratie de bevolkingsvergrijzing van Caribisch Nederland wel (iets) kan dempen, maar dat hiermee de vergrijzing in principe alleen wordt uitgesteld naar de verdere toekomst.

4.3 PROGNOSE BEVOLKINGSSAMENSTELLING NAAR GEBOORTELAND

Door migratie is de bevolkingsstructuur naar geboorteland van de eilanden de afgelopen decennia flink veranderd, zoals beschreven in paragraaf 2.2. In deze paragraaf worden de verwachte veranderingen in deze samenstelling tot 2050 beschreven. Hierbij wordt het geboorteland onderverdeeld in drie categorieën: Caribisch deel van het Koninkrijk, Europees Nederland en elders. Bij vergelijkbare migratiestromen in de toekomst zoals gemiddeld tussen 2011 en 2022, zal de bevolkingsstructuur naar geboorteland op Bonaire in 2050 vergelijkbaar zijn met de structuur in 2023. In 2050 zal nog steeds 53% van de Bonairiaanse bevolking geboren zijn in het Koninkrijk. Het aandeel dat in Europees Nederland is geboren zal licht afnemen van 17% naar 14%. Het aandeel dat elders is geboren zal toenemen. Op Sint Eustatius zal in de middelste variant een groter deel van de bevolking in 2050 geboren zijn in het Caribisch deel van het Koninkrijk, namelijk zo'n 64%. Het aandeel dat in Europees Nederland of elders is geboren neemt af. Op Saba zal in de middelste variant daarentegen het aandeel van de bevolking dat in het

Caribisch deel van het Koninkrijk is geboren afnemen tot 2050: van 45% naar 42%. Het aandeel dat elders geboren is zal toenemen, van 50% naar 54%.

Ook in de lage migratievariant verandert de samenstelling naar geboorteland op Bonaire amper tussen 2023 en 2050. Bij zeer lage migratie naar Sint Eustatius zal het aandeel dat geboren is in het Caribisch deel van het Koninkrijk nog meer toenemen: tot 73%. Het aandeel Europese Nederlanders zal dan (bijna) nul zijn. Wanneer op Saba de Saba University School of Medicine zou sluiten, zal het aandeel elders geborenen afnemen tot 44%. Vooral het aandeel dat geboren is in het Caribisch deel van het Koninkrijk zal dan groter worden.

In de hoge migratievarianten voor Bonaire is de verwachte samenstelling sterk afhankelijk van de aannames over het geboorteland van deze migranten. Wanneer zij vooral uit het Koninkrijk zouden komen, neemt het aandeel Nederlanders sterk toe. Zouden zij vooral van buiten het Koninkrijk komen, dan neemt het aandeel dat elders is geboren sterk toe. Bij hoge netto-immigratie wordt de bevolking van Sint Eustatius diverser. Er wonen dan in 2050 relatief meer mensen die zijn geboren in Europees Nederland of elders. Ook op Saba zal bij hoge netto-immigratie het aandeel dat geboren is in het Caribisch deel van het Koninkrijk naar verwachting sterk afnemen, tot ongeveer 32% in 2050. Het aandeel elders-geborenen zal daarentegen toenemen tot 62%.

Tot slot

De migratievarianten van het CBS laten zien dat de ontwikkeling van de bevolkingsomvang en bevolkingssamenstelling van de drie eilanden sterk afhankelijk is van de migratieontwikkelingen. Bij vergelijkbare migratie als tussen 2011 en 2022 zal de bevolkingsomvang op alle drie eilanden blijven groeien tot 2050. Als de migratie daarentegen lager uitpakt, zal de bevolkingsomvang juist krimpen (licht op Bonaire en sterker op Saba en Sint Eustatius). Bij hogere immigratie kunnen de bevolkingen van de eilanden meer dan verdubbelen. Bij zeer snelle bevolkingsgroei op Bonaire, kan het aantal inwoners zelfs toenemen tot wel 70.000 in 2050. De huidige mobiliteitsmogelijkheden naar elk van de eilanden maken dat deze hoge groeiscenario's niet slechts denkbaar, maar ook mogelijk zijn.

- 1 De bevolkingsadministratie heet ook wel de Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba (PIVA).
- 2 Bevolkingstellingen werden uitgevoerd in 1961, 1972, 1981, 1992 en 2001. Vanaf 1981 werden de bevolkingsaantallen in de jaren dat er geen volkstelling werd uitgevoerd, geschat door het CBS Nederlandse Antillen. Deze schattingen hadden de volkstellingen als startpunt. De omvang van de bevolking in een volgend jaar was dan gegeven door de verandering in de omvang volgens de bevolkingsadministratie plus de volkstelling. Vanaf 2011 werd de bevolkingsadministratie betrouwbaar genoeg geacht om de bevolkingscijfers hier weer volledig op te baseren.
- 3 CBS Netherlands Antilles (2007)
- 4 Het aantal kinderen dat binnen één jaar na de geboorte overleed daalde op Bonaire van ongeveer 3,2 per honderd geboorten in 1938 naar 0,5 in 1988. De levensverwachting bij geboorte was in 1965 voor de gehele Nederlandse Antillen ongeveer 69 voor mannen en 74 voor vrouwen. Voor latere jaren is de levensverwachting alleen op Curaçao bekend. Deze was in 1990 bij geboorte ongeveer 71 voor mannen en 76 voor vrouwen. Zie CBS Netherlands Antilles (1956); CBS Netherlands Antilles (1980) en CBS Netherlands Antilles (1990).
- 5 Stoeldraijer en Van der Reijden (2021)
- 6 CBS (2018)
- 7 Schwiebbe (2011)
- 8 Janssen, Vidra en Trias-Llimós (2020) en Hilderink en Poos (2022)
- 9 Stoeldraijer (2020); Stoeldraijer en Van der Reijden (2021) en Stoeldraijer (2014)
- 10 Brands en Van Kessel (2024)
- 11 CBS (2018)
- 12 Van Duin et al. (2019)
- 13 United Nations (2020)
- 14 Van Duin et al. (2019)
- 15 Han en Brinton (2022); Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024); Goldin en Katz (2002) en Van Wijk (2023)
- 16 Zie onder andere rapport Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023).
- 17 Via het CBS zijn verschillende cijfers beschikbaar over migratie van, naar en binnen Caribisch Nederland. Het CBS stelt een statistiek samen over het aantal migranten dat zich in een bepaald jaar op de eilanden heeft gevestigd en het aantal dat dat jaar is vertrokken, uitgesplitst naar geboorteland, leeftijd en geslacht. De som van immigratie en emigratie levert een jaarlijks migratiesaldo op. Ook is er een statistiek die het geboorteland beschrijft van de ingezetenen op een van de BES-eilanden op 1 januari van een gegeven jaar. Beide statistieken worden gemaakt op basis van de bevolkingsadministratie (PIVA), die niet altijd actueel is omdat niet iedereen zich in- of uitschrijft, en dus niet noodzakelijkerwijs een volledig beeld geeft. De cijfers die via CBS StatLine beschikbaar zijn, laten daarnaast niet zien wat de samenstelling is van deze migratie gelet op verblijfsdoel, migratiemotief en eerdere/toekomstige migratiebewegingen. Bij immigratie en emigratie is alleen geboorteland bekend en niet het land van verblijf voor aankomst op Caribisch Nederland en land waarheen geëmigreerd wordt. Het CBS heeft zelf geen data over verblijfsdoelen of migratiemotieven. Het secretariaat van de Staatscommissie heeft bij de IND gegevens over verleende verblijfsvergunningen opgevraagd. Voor migratie binnen het Koninkrijk is het echter lastig om het migratiemotief te achterhalen omdat hiervoor geen vergunning nodig is, maar een Verklaring van Rechtswege en een inschrijving bij de gemeente. Daarnaast is het CBS door het secretariaat gevraagd om gegevens aan te leveren over de verblijfsduur van migranten naar geboorteland en voor zover beschikbaar vanaf 2010. Deze data staan niet standaard op StatLine maar zijn wel te achterhalen. Daarnaast is ook de groep die irregulier (dat wil zeggen: niet gedocumenteerd en zonder verblijfsvergunning) op de eilanden verblijft, niet terug te vinden in de cijfers.
- 18 Jaupart (2023); United Nations (2020); Lacarte et al. (2023); IOM (2017) en Lesser et al. (2006)

- 19 Geregistreerd als “geboren in de voormalige Nederlandse Antillen”.
- 20 Tot 2010 waren de BES-eilanden onderdeel van de Nederlandse Antillen, en het geboorteland is als zodanig geregistreerd. In bestaande CBS StatLine tabellen is niet te achterhalen op welk eiland iemand is geboren. Zie CBS (2023).
- 21 Deze cijfers zijn op verzoek van de Staatscommissie aangeleverd door CBS.
- 22 Zie Regeling toelating en uitzetting BES en Landsbesluiten toelating en uitzetting.
- 23 Om hieraan te voldoen moeten aanvragers beschikken over een verklaring van goed gedrag, over huisvesting en over voldoende middelen van bestaan om in hun levensonderhoud te voorzien.
- 24 Zie Wet toelating en uitzetting BES.
- 25 Om hieraan te voldoen moeten aanvragers beschikken over een verklaring van goed gedrag, over huisvesting en over voldoende middelen van bestaan om in hun levensonderhoud te voorzien.
- 26 Savas et al. (2023)
- 27 Deze cijfers zijn op verzoek van de Staatscommissie aangeleverd door de IND. Volgens de IND vroegen tussen 2018 en 2023 jaarlijks gemiddeld 1.215 (minimaal 850, maximaal 1.720) Europese Nederlanders een Verklaring van Rechtswege aan en 182 (minimaal 80, maximaal 280) een verlenging daarvan. In totaal ging het deze periode om 8.280 eerste aanvragen. Waarschijnlijk overlappen de cijfers van het CBS (migratie) en de IND (aanvragen Verklaring van Rechtswege) voor een deel, het is op dit moment echter (nog) niet vast te stellen in welke mate en hoeveel mensen niet geregistreerd zijn.
- 28 CBS (2023)
- 29 Deze cijfers zijn op verzoek van de Staatscommissie aangeleverd door CBS.
- 30 United Nations (2020)
- 31 Zie Wet toelating en uitzetting BES.
- 32 Buiren en Van Vuuren (2023)
- 33 Franken en Alofs (2022)
- 34 ANV (2022); Oostindie (2024); Baud (2024) en MMC (2024)
- 35 Ibid.
- 36 MMC (2024)
- 37 Vanwege het op 27 maart 1956 te ‘s-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika (Trb. 1956, 40) mogen Amerikanen niet ongunstiger worden behandeld dan Nederlanders (Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 15 december 2014). Zie ook hoofdstuk 6 Circulaire toelating en uitzetting Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- 38 Zie Regeling toelating en uitzetting BES.
- 39 Deze cijfers zijn op verzoek van de Staatscommissie aangeleverd door CBS.
- 40 Deze cijfers zijn op verzoek van de Staatscommissie aangeleverd door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).
- 41 In de gezaghebbende Encyclopedia of Population van Demeny and McNicoll (2003) komt nergens de term toerisme voor.
- 42 Toeristen hebben een verblijf in de vrije termijn voor maximaal drie maanden. Voor die periode hebben zij geen verblijfsvergunning nodig maar moeten zij wel voldoen aan bepaalde voorwaarden, zoals het kunnen tonen van een bewijs van terugkeer en een geldig paspoort. Zie Wet toelating en uitzetting BES.
- 43 Benson en O'Reilly (2016)
- 44 Veenendaal (2016)
- 45 CBS (2024)
- 46 In de kernprognose is de immigratie naar geboorteland op middellange termijn gelijk aan de gemiddelde immigratie tussen 2011 en 2022. De verwachte emigratie wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde emigratiekansen naar geboorteland in dezelfde periode.
- 47 Omdat een mogelijke sluiting van de Saba University School of Medicine onderdeel is van de laagste CBS variant op Saba, heeft de staatscommissie voor Saba geen extra lage variant uitgevraagd.
- 48 In het eerste rapport Gematigde groei van de staatscommissie wordt een aantal voorbeelden besproken ter illustratie van de benodigde aantallen migranten om bevolkingsvergrijzing tegen te gaan.

DEEL II
GEVOLGEN
DEMOGRAFIE
ONTWIKKE
VOOR BON
SINT EUS
EN SABA

IVAN
ISCHE
LLINGEN
AIRE,
TATIUS

INLEIDING

De drie BES-eilanden zijn als openbaar lichaam elk op dezelfde manier institutioneel onderdeel van het land Nederland. Daarnaast spelen er op elk eiland vergelijkbare uitdagingen, zoals de kleinschaligheid van de eilandeconomie, de geïsoleerde ligging of klimaatverandering. Tegelijkertijd heeft elk eiland z'n eigen verhaal, met specifieke omstandigheden, vraagstukken en demografische ontwikkelingen. De staatscommissie wil deze eigenheid centraal stellen. Daarom is dit tweede deel van het rapport per eiland ingedeeld en wordt achtereenvolgens voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschreven wat de gevolgen zijn van demografische ontwikkelingen. De analyse is voor zover mogelijk gebaseerd op cijfermatige doorrekeningen en daarnaast, vanwege de beperkte beschikbaarheid van relevante en bruikbare cijfers, gebaseerd op ervaringen en inzichten die door experts en inwoners zijn aangedragen. Indachtig de opdracht van de staatscommissie om deze effecten in kaart te brengen tegen de achtergrond van brede welvaart, wordt voor elk eiland telkens aandacht besteed aan de domeinen *ruimte*, *economie* en *publieke voorzieningen* (sociale zekerheid, onderwijs en zorg). Deze indeling en de thema's die binnen deze domeinen besproken worden—zoals huisvesting, werkgelegenheid, bestaanszekerheid, volksgezondheid en onderwijs—passen bij het denken over brede welvaart en bijvoorbeeld de *Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties (VN)*.¹ Ook zijn deze thema's opgenomen in de Grondwet en gelden deze rechten, ongeacht de taakverdeling tussen Rijk en openbare lichamen, in zowel het Caribische als het Europese deel van Nederland.²

Naast de eigenheid van elk van de eilanden, zijn er ook gemeenschappelijke punten die op heel Caribisch Nederland van toepassing zijn. Zo is de wet- en regelgeving voor de drie

eilanden gelijk. Binnen het ruimtelijk domein geldt bijvoorbeeld hetzelfde juridisch kader voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, dat ook bepaalt dat deze openbare lichamen verantwoordelijk zijn voor veel taken die in Europees Nederland bij andere bestuurslagen zijn belegd. De drie eilanden kennen verder dezelfde arrangementen in de sociale zekerheid, waarbij de hoogte van de uitkeringen per eiland geïndexeerd wordt op basis van eiland-specifieke inflatie. Daarnaast gelden op gebieden als onderwijs en zorg voor de drie BES-eilanden dezelfde kaders, maar verschilt in de praktijk wel de vormgeving hiervan per eiland, meer dan bijvoorbeeld bij sociale zekerheid het geval is. Dat is ook logisch, omdat het zorgaanbod en de onderwijsmogelijkheden zich in heel fysieke zin manifesteren in het dagelijks leven op het eiland.

Tegelijkertijd is het voor de BES-eilanden soms complex om alle taken zelfstandig uit te voeren zoals ten aanzien van een vliegveld of (nieuwe) haven, en is er op verschillende domeinen (financiële) ondersteuning vanuit het Rijk. Immers, de kleinschaligheid maakt het uitvoeren van taken kostbaarder.³

De overkoepelende en meer algemene kaders die per domein gelden voor de BES-eilanden als geheel, zijn in dit tweede deel van het rapport soms meegenomen onder Bonaire, maar daar wordt dan in de delen over Sint Eustatius en Saba naar terugverwezen.

Niet alleen wet- en regelgeving geldt gemeenschappelijk voor de eilanden, ook op andere manieren zijn er factoren die invloed hebben op heel Caribisch Nederland. Een belangrijke factor is de historisch gegroeide onduidelijkheid over erfrecht en grondeigendom, de zogenaamde *tera di famia* of *undivided properties*. Dit leidt tot leegstand van woningen en het niet kunnen gebruiken van bouwgrond.⁴ Deze gedeelde context en kaders zijn medebepalend voor de manier waarop demografische ontwikkelingen doorwerken op de eilanden.



BONAIRE

12° 6' 31.1148" N

68° 14' 20.796" W



HOOFDSTUK 5

BONAIRE

5.1 RUIMTE

De mogelijkheden om een bevolking te huisvesten en economische activiteiten te ontplooiën, worden op een eiland beperkt door de fysieke omstandigheden. Bonaire is het grootste–en enige Benedenwindse–eiland van Caribisch Nederland, met een totaaloppervlakte aan land en binnenwateren van 288 km².⁵ De kern van Bonaire heeft een vulkanische oorsprong. Langs de kust bevinden zich kalksteenterrassen die zijn gevormd door resten van koraalriffen.⁶ Het eiland is laaggelegen en relatief vlak, met in het zuiden grote vlakten, terwijl het noordwestelijke deel iets heuvelachtiger is. Het landschap en klimaat hebben mede invloed op wat er mogelijk is aan huisvesting, infrastructuur en activiteiten op het eiland. Zo is er geen ruimtelijke ontwikkeling toegestaan in beschermde gebieden met belangrijke natuurlijke en ecologische waarden; in de bufferzones van deze gebieden is slechts beperkt ontwikkeling toegestaan.⁷ Vanwege de zoutwinning kunnen de gebieden in het zuiden van het eiland niet worden gebruikt voor andere doeleinden. Het droge klimaat heeft daarnaast gevolgen voor de vegetatie en landbouw: voor het verbouwen van gewassen is goed werkende irrigatie nodig.⁸ Verder speelt de verandering van het klimaat een bepalende rol: Bonaire is als klein, laaggelegen eiland zeer kwetsbaar voor de negatieve impact van zeespiegelstijging.⁹ Satellietmetingen laten zien dat de stijging van de zeespiegel bij Bonaire sneller gaat dan elders in de wereld het geval is. Doordat Bonaire een koraalrif is, loopt het eiland risico op overstromingen, verzilting en kustlijnerosie.¹⁰ De stijging van de zeespiegel kan in 2050 leiden tot permanente overstroming van delen van Bonaire.¹¹ Nu al is er sprake van erosie en overstromen van delen van het eiland bij hevige regenval en zeestormen.¹²

Kortom, de fysieke omstandigheden zijn, net zoals de economische of sociaal-culturele ontwikkelingen, een belangrijk onderdeel van het eigen verhaal van Bonaire. Daarnaast zijn ze van invloed op de mogelijkheden voor ruimtegebruik. Tegelijkertijd zorgen demografische ontwikkelingen voor extra druk op het ruimtegebruik. Hierna wordt eerst de relatie tussen demografie en huisvesting besproken en



LAAGLAND

ZOUTVLAKTES OP BONAIRE IN DE
LAAGGELEGEN DELEN EN DAARMEE
KWETSBAAR VOOR ZEESPIEGEL-
STIJGING



vervolgens tussen demografie en infrastructuur, nutsvoorzieningen en natuur. Elk deel begint met een beschrijving van de huidige situatie en doordenkt vervolgens de gevolgen van de verschillende bevolkingsvarianten die voor Bonaire beschikbaar zijn.¹³

DEMOGRAFIE EN HUISVESTING NU EN 2050

De huisvesting op Bonaire kent een aantal knelpunten. Er is met name veel vraag naar betaalbare (huur)woningen voor mensen met een laag of middeninkomen, terwijl het aanbod beperkt is.¹⁴ De verwachting is dat er ook na oplevering van de geplande nieuwbouw nog wachtlijsten zullen zijn voor sociale huurwoningen en betaalbare koopwoningen. Hierbij speelt ook mee dat bezoekende Europese Nederlanders welvarender zijn dan de meeste eilandbewoners; zij kunnen makkelijker de huur of koop van woonruimte betalen. Dit zorgt onder andere voor stijgende prijzen en huiseigenaren verhuren daarom hun woning liever aan Europese Nederlanders.¹⁵ Inwoners van Bonaire die op het eiland geboren zijn, hebben mede hierdoor meer moeite met het vinden van een geschikte woonruimte en moeten soms noodgedwongen met meerdere generaties samen in een huis wonen.¹⁶ De Nationale Ombudsman heeft verhalen opgetekend van grote families die in te kleine woningen bij elkaar wonen, met schrijnende situaties tot gevolg.

Intergenerationeel wonen is niet ongewoon in het Caribisch gebied en heeft verschillende positieve kanten, bijvoorbeeld voor de sociale cohesie en het verlenen van zorg binnen de familie. Echter, wanneer dit samenwonen enkel uit financiële nood geboren is en dit tot ongewenste leefomstandigheden leidt, is dit wel een probleem.¹⁷

Demografische ontwikkelingen leiden de komende 25 jaar tot een veranderende woonvraag. Ten eerste heeft de verwachte netto migratie een groot effect op het aantal woningen dat nodig is. Het NIDI heeft op basis van verschillende bevolkingsvarianten van het CBS doorgerekend tot welke aantallen huishoudens dit kan leiden in 2050 en wat dit betekent voor de woonvraag.¹⁸ Hierbij is ervan uitgegaan dat de huidige woonsituatie van de bevolking niet verandert: er worden geen aannames gedaan over verandering in bijvoorbeeld huishoudenssamenstelling, woningbezit en het delen van woningen. In 2020 bestond 41% van de huishoudens uit één persoon, 45% uit een paar (met of zonder kinderen) en 13% was een eenoudergezin.¹⁹ Gemiddeld bestaat een huishouden uit 2,1 personen.²⁰ Tussen 2013 en 2021 woonden praktisch alle meerpersoonshuishoudens (98%) in een zelfstandige woning, waarvan verreweg de meeste huishoudens in een vrijstaand of geschakeld huis en een klein deel in een appartement. Dit percentage ligt voor eenpersoonshuishoudens lager, namelijk op 88%.²¹ De huishoudens zonder zelfstandige

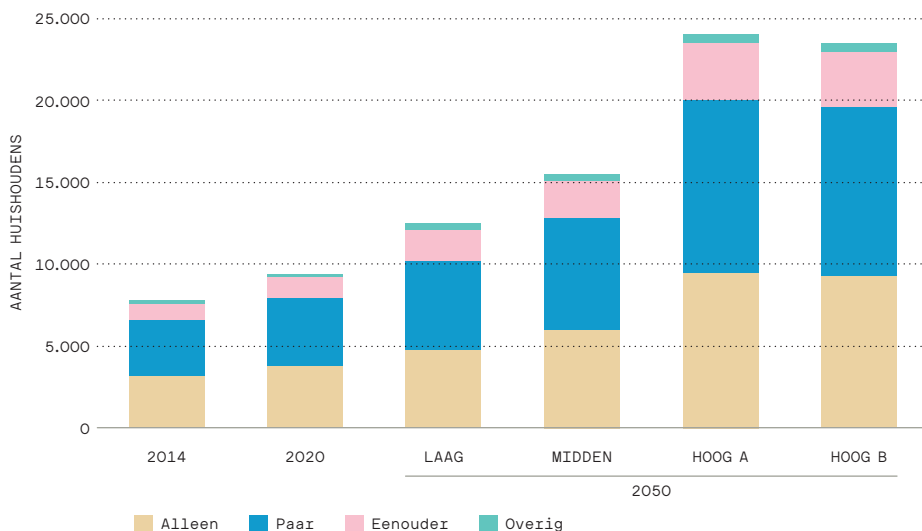
huisvesting wonen dan in één of meerdere kamers van een gedeelde woning. De vraag naar zelfstandige woningen is dus niet precies gelijk aan het aantal huishoudens en wordt mede bepaald door de mate waarin huishoudens een woning delen.

Op basis van deze gegevens heeft het NIDI een prognose gemaakt van de gevolgen die de verschillenden bevolkingsvarianten hebben voor de vraag naar woningen.²² Verhoudingsgewijs is er weinig verschil tussen de varianten als het gaat om de verdeling tussen type huishoudens (alleen, een paar of één ouder). In absolute zin zijn er wel grote veranderingen te verwachten, zoals te zien is in figuur 5.1. In alle gevallen zal het aantal huishoudens dus toenemen. Op basis hiervan is de verwachting dat er ook meer zelfstandige woningen nodig zullen zijn in 2050 voor de verschillende type huishoudens, zoals te zien is in tabel 5.1. Per variant gaat het om substantieel meer woningen dan er in 2020 waren: bij lage migratie zijn er 33% meer woningen nodig, in de middenprognose van het CBS zullen er 65% meer woningen nodig zijn in 2050 en bij hoge migratie ongeveer 150%.²³ De staatscommissie heeft het CBS gevraagd om door te rekenen wat twee varianten met nog hogere migratie betekenen voor de bevolkingsomvang. Er zijn echter geen data beschikbaar over wat dit betekent voor het aantal huishoudens en de woonvraag. Een snelle berekening leert dat bij een migratiesaldo van 1.200 per jaar ongeveer 27.000 woningen nodig zouden zijn. Dit is ruim 18.000 meer dan in 2020, ofwel 200%. Bij een jaarlijks migratiesaldo van 1.500 zouden ongeveer 31.000 woningen nodig zijn, ruim 22.000 of zo'n 250% meer woningen dan in 2020.²⁴

Tabel 5.1 Aantal zelfstandige woningen dat nodig is, naar soort huishouden. / Bron: NIDI (2024).

Type huishouden		2014	2020	2050			
				Laag	Midden	Hoog	
						A	B
Bonaire	Alleen	2960	3410	4290	5380	8470	8320
	Paar	3370	4070	5330	6640	10350	10110
	Een ouder	960	1220	1840	2240	3380	3320
	Totaal	7290	8710	11460	14260	22200	21750

Naast de aantallen huishoudens verandert ook de samenstelling van de bevolking in 2050, die in elke variant diverser en grijzer zal zijn dan in 2024 het geval is. De woonbehoeften kunnen hierdoor veranderen.



Figuur 5.1 Aantal huishoudens (x1000) naar huishoudenstype. /
Bron: NIDI (2024) en CBS (2023).

Noot: Variant Laag veronderstelt een migratiesaldo van 2, variant Midden van 215, variant Hoog A van 796 en variant Hoog B van 799.

Steeds meer mensen worden ouder en komen alleen te wonen. Naar verwachting zal ook de zorgvraag toenemen. In de variant Laag zal de grijze druk (de verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar) oplopen van 21% in 2023 naar 60% in 2050, in de middenvariant naar 49% en in de hoge varianten naar ongeveer 35%. In de extra hoge varianten die de staatscommissie heeft uitgevraagd, zal de grijze druk nog verder afnemen naar rond de 30%. Het kan ook zo zijn dat verschillende groepen migranten verschillende woonvragen hebben. Pensionado's uit Europees Nederland of de Verenigde Staten wonen vaak anders dan alleenstaande arbeidsmigranten uit de regio, jonge gezinnen of stagiaires. Dit zorgt ook voor een woonvraag die kwalitatief anders van aard is en waarvoor dus verschillende typen huisvesting nodig zijn. Ook maakt het veel verschil of het aantal huishoudens met relatief lage inkomens toe- of juist afneemt. Dergelijke ontwikkelingen zijn belangrijk voor de woonopgave, gelet op de sociaal-maatschappelijke problemen van armoede en ongelijkheid.²⁵ Daarnaast zal de druk van toerisme op de beschikbare huisvesting toenemen als het aantal toeristen dat Bonaire bezoekt blijft groeien. Dit werkt zowel direct door via de verhuur van woonruimte als indirect via de ruimte en bouwgrond die nodig zijn voor hotels en andere voorzieningen voor toerisme.

Hoe de woonvraag precies zal veranderen als gevolg van vergrijzing en migratie, is lastig te zeggen. Wel is duidelijk dat hier grote uitdagingen liggen. De categorie ‘zelfstandige woning’ zoals hierboven beschreven, bevat verschillende soorten woningen, van vrijstaand tot appartement. Het verschilt dus per variant welke typen woningen er precies nodig zijn. Gelet op de hoge woonlasten en de huidige ook kwetsbare woonomstandigheden waar een deel van de ouderen op dit moment woont²⁶, kan de vergrijzing richting 2050 tot schrijnende situaties leiden. De soms slechte kwaliteit woningen en beperkte voorzieningen in wijken, in combinatie met afhankelijkheid van familie voor zorg, maken dat ouderen niet zelden in zeer kwetsbare en zorgelijke omstandigheden oud moeten worden. In tegenstelling tot migratie zal de grijze druk in elke bevolkingsvariant sterk toenemen, maar het meest in de varianten met een laag migratiesaldo.

INFRASTRUCTUUR, NUTSVOORZIENINGEN EN NATUUR

Demografie werkt ook op andere manieren door op het ruimtebeslag, via de gevolgen die demografische ontwikkelingen hebben voor het gebruik van de infrastructuur, de vraag naar energie, voedsel en water, en ook de druk die de bevolking legt op de natuur. De huidige infrastructuur van wegen op Bonaire is berekend op de bevolkingsomvang zoals die in 2006 was, ongeveer 14.000 inwoners. In dat jaar zijn er voor het laatst grote investeringen gedaan in het onderhoud en de uitbreiding van het wegennet. Er zijn daardoor verschillende knelpunten. Het wegennet is uitgebreid en bestrijkt ook veel woonwijken, hoewel deze wegen deels onverhard zijn²⁷, maar op grote delen van de dag staat het verkeer op doorgaande routes vast. Deze infrastructuur is daarnaast niet berekend op de sterke bevolkingsgroei van de afgelopen jaren en er is bovendien achterstallig onderhoud. Verder is er vrijwel geen openbaar vervoer op het eiland, alleen een ‘belbus’ die op verzoek bepaalde routes rijdt. Wel zijn er veel private vervoerders, die echter relatief duur zijn voor veel inwoners en vooral diensten leveren aan toeristen en migranten.²⁸ In het bijzonder is er gebrek aan ouderenvervoer.²⁹ De afhankelijkheid van auto's is groot, wat zorgt voor extra druk op de wegen. Ook zorgen grote vrachtwagens voor een toenemende verkeersdruk, met een complexer wordende verkeersveiligheid tot gevolg.³⁰

Daarnaast zijn zowel de lucht- als de zeehavens essentieel voor Bonaire. Via de zeehavens komt een groot deel van de geïmporteerde goederen het eiland binnen, vindt de overslag van olie plaats en wordt het gewonnen zout geëxporteerd.³¹ De luchthaven is belangrijk voor zowel passagiersvervoer (toerisme) als goederen. Het kunnen onderhouden van en doen van (wettelijk verplichte) investeringen in deze

lucht- en zeehavens is een financiële uitdaging voor het Openbaar Lichaam Bonaire.³² Zo is het voor de luchthaven een opgave om rendabel te zijn. Daarnaast is er de ambitie om de vrachthaven te verplaatsen om zo meer economische ontwikkeling mogelijk te maken, maar is het een uitdaging om hiervoor voldoende financiële middelen te vinden.³³ Het merendeel van de goederen op Bonaire komt via Curaçao; deze worden vervoerd door slechts één rederij. Die afhankelijkheid komt ook terug in de relatief hoge prijs van goederentransport. Een belangrijk extra gegeven is dat er veel goederen het eiland opkomen – van bouwmaterialen tot levensmiddelen – maar dat er slechts weinig goederen (waaronder afval) het eiland ook weer verlaten vanwege de hoge kosten. Zo werd tijdens het werkbezoek van de staatscommissie aan Bonaire aangegeven dat er in de afgelopen zeven jaar 100 auto's per maand werden geïmporteerd, maar geen enkele auto werd afgevoerd. Deze onbalans leidt tot een grote hoeveelheid oude auto's die ongebruikt op het eiland achterblijven.

Op het gebied van de energie-infrastructuur spelen andere uitdagingen. Het netwerk dekt vrijwel het gehele eiland: 98-100% van de huishoudens is aangesloten op het elektriciteitsnetwerk.³⁴ Door de groei van de bevolking en de economie is de productie van elektriciteit gestegen van 82 kWh in 2010 naar 137 kWh in 2022. De tarieven voor elektriciteit zijn relatief hoog, ondanks subsidies en koopkrachtondersteuning vanuit de lokale en landelijke overheid. Dit leidt tot energiearmoede onder een deel van de bevolking.³⁵ Omdat zon- en windenergie goedkoper zijn dan fossiele energie, is verduurzaming van de energieproductie mede hierom een belangrijke ambitie op Bonaire.³⁶ Verduurzaming draagt ook bij aan klimaatmitigatie, het vergroten van de zelfvoorzienendheid en duurzame economische groei. De afgelopen jaren is hiervoor al het nodige ontwikkeld.

Op het terrein van de verwerking van afval en afvalwater (riolering) liggen ook uitdagingen, die op een eiland vaak prangender zijn dan op het vasteland.³⁷ Hoewel er wordt geïnvesteerd in afvalverwerking en -recycling, is dit voorsnog een grote opgave. Het al dan niet illegaal storten wordt gezien als een groot probleem voor de natuurlijke omgeving. Als verwerking op het eiland niet mogelijk is, moet het worden afgevoerd. Voor medisch afval dat voorheen op Bonaire werd verbrand, levert dit bijvoorbeeld een extra kostenpost op. Ten behoeve van de verwerking van afvalwater hebben de meeste woningen een septische tank of beerput, die echter risico geven op lekken en kunnen leiden tot verontreiniging van grond- en zeewater.³⁸ Om de waterkwaliteit te verbeteren en de vervuiling door lozing van afvalwater tegen te gaan, is er een rioolnet onder Kralendijk aangelegd en een rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) met afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI)

gebouwd. Ongeveer 10% van de bebouwing is aangesloten op de RWZI.

Kijkend naar het drinkwater valt op dat de productie hiervan is verdubbeld in tien jaar tijd: van 1,2 miljoen m³ in 2011 naar 2,3 miljoen m³ in 2022. Naast bevolkingsgroei komt dit waarschijnlijk ook door toerisme en economische ontwikkeling.³⁹ Ongeveer 5% van de huishoudens is niet aangesloten op het drinkwaternet en heeft vaak een watertank voor regenwater.⁴⁰ Eventueel kan er drinkwater worden bijgekocht. Al het drinkwater (voor het drinkwaternet en de watertanks) wordt door het Water- en Energiebedrijf Bonaire (WEB) geproduceerd via ontzilting van zeewater.⁴¹ Mede door dit proces, in combinatie met de aanleg en het onderhoud van het leidingwerk voor een relatief klein aantal aansluitingen, is drinkwater op Bonaire erg duur.⁴²

Landbouw, veeteelt en visserij worden nauwelijks beoefend op Bonaire, mede als gevolg van het droge klimaat, de beperkte hoeveelheid vruchtbare grond en schaars water.⁴³ Dit maakt Bonaire sterk afhankelijk van import van landbouwproducten. Ook op Bonaire wordt voedsel geproduceerd. Boerenbedrijven zijn echter extensief, met lage opbrengsten, en voorzien in een beperkt deel van de vraag van consumenten. Visserij is seizoensgebonden. Inwoners zijn afhankelijk van de invoer van levensmiddelen en zeker vers gezond voedsel is duur. Het beslag dat landbouw en veeteelt leggen op de ruimte is beperkt, maar loslopende dieren brengen daarnaast ecologische (erosie) en economische schade toe aan het landschap. Er zijn plannen om te investeren in lokale, duurzame voedselproductie om de omgevingskwaliteit te verbeteren, economische ontwikkeling te stimuleren en ook de voedselzekerheid te vergroten.⁴⁴ Op dit moment zijn deze plannen echter nog niet concreet uitgewerkt. Als het gaat om het gebruik van de beperkte ruimte, is het nog altijd balanceren tussen economische groei enerzijds en het behoud van natuur anderzijds.

De afgelopen tien jaar hebben bevolkingsgroei, toerisme en toegenomen economische activiteiten geleid tot meer druk op beschermde gebieden en ecosystemen op Bonaire.⁴⁵ De natuur is een belangrijke hulpbron, bijvoorbeeld in het aantrekken van toeristen. Maar toerisme vormt tegelijkertijd een bedreiging voor de natuur, bijvoorbeeld voor het koraalrif. Ook klimaatverandering, overbegrazing, scheepvaart en overbevissing vormen bedreigingen voor de biodiversiteit.

DEMOGRAFIE EN RUIMTE 2050

Een groeiende bevolking zal zorgen voor meer druk op de verschillende aspecten van het ruimtelijk domein, zoals uiteengezet in deze analyse, en daarmee op de natuur. Voor zover mogelijk heeft de staatscommissie in kaart gebracht wat bij gelijkblijvend beleid mogelijke gevolgen zijn

van verschillende bevolkingsvarianten, zowel in termen van omvang als samenstelling (vergrijzing, diversiteit, verschillende migratievormen). Daarbij is ook naar toerisme gekeken.

Wat betreft de infrastructuur voor transport zal ook in de variant 'Lage migratie' de druk op het huidige wegennet al fors zijn. Hoewel de bevolking min of meer gelijk zal blijven, zijn de capaciteit en de staat van wegen anno 2024 al niet toereikend. Naast investeringen om de capaciteit te vergroten, is ook onderhoud nodig. In de variant 'Hoge migratie' zullen de knelpunten flink fors worden, omdat de bevolking dan zal verdubbelen van ongeveer 24.000 inwoners nu naar een kleine 49.000 in 2050. In het geval dat het migratiesaldo nog hoger zal zijn en de bevolking groeit tot 61.300 of mogelijk 70.600, zal dit overeenkomstig doorwerken op de infrastructuur en de congestie daarvan. Ook zal een grotere bevolking vragen om meer import en distributie van onder andere bouwmaterialen, goederen en levensmiddelen. Hiervoor is voldoende capaciteit nodig in de zee- en luchthavens en ook met meer vrachtverkeer over het eiland moet rekening gehouden worden. Wat daarnaast de gevolgen zijn van een diversere en grijzere bevolking voor de infrastructuur, is minder eenduidig. Dit hangt mede af van het soort migratie en zal in geval van arbeidsmigratie gekoppeld zijn aan de economische activiteiten die daarmee gepaard gaan. Op het punt van vergrijzing moet rekening gehouden worden met toenemende eisen voor laagdrempelige mobiliteit en ouderenvervoer, en wellicht ook een groeiende behoefte aan zorgverlening aan huis. Tot slot is naast de demografische ontwikkelingen van migratie en vergrijzing ook toerisme een belangrijke factor. Veel passagiers van cruiseschepen maken een tocht over het eiland en ook toeristen die op het eiland verblijven, zijn mobiel. Het is voor eilandbewoners niet altijd voorspelbaar op welke plekken en op welke momenten van de dag dat extra druk geeft. Een toename van het aantal toeristen zal daarom zeer waarschijnlijk leiden tot verdere congestie op het eiland.

Voor de energievoorziening is in 2021 een aantal prognoses gemaakt van de vraag naar energie in het geval van een hoge of lage vraag.⁴⁶ De middenprognose gaat uit van een jaarlijkse groei van de energievraag van 3% tot ongeveer 161 miljoen kWh in 2030. De hoge prognose gaat uit van 228 miljoen kWh in 2030 en in de lage prognose blijft de vraag min of meer gelijk met het huidige verbruik. Hoewel deze prognoses niet één-op-één te vertalen zijn naar de bevolkingsvarianten van het CBS, geven ze wel een indicatie. Een grotere bevolking heeft rechtstreeks effect op de energievraag. Op welke manier de vergrijzing doorwerkt in het energieverbruik, is minder makkelijk te duiden. Mogelijk is er samenhang met consumptiepatronen en gedrag, zoals het gebruik van airconditioning dat voor de huidige en aankomende generatie ouderen

vanzelfsprekender is dan voor de vorige. Verder zorgt de aanwezigheid van relatief kort verblijvende toeristen op Bonaire wel voor een continue vraag naar energie. Of in de toenemende energievraag kan worden voorzien, is mede afhankelijk van keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de verduurzaming: met behulp van dieselgeneratoren is het mogelijk de productie op te voeren, maar dit heeft nadelige gevolgen voor natuur en milieu. Een uitbreiding van wind- en zonne-energie is mogelijk, maar dit vraagt om grotere aanpassingen en hiervoor is ruimte nodig.⁴⁷

Een grotere bevolking in combinatie met toerisme zorgen ook voor een toenemende druk op de verwerking van afval en afvalwater. Aangenomen kan worden dat bij gelijkblijvend beleid de huidige knelpunten blijven bestaan in de variant met lage migratie en verder vergroot zullen worden bij hoge migratie. In welke mate dit precies zal uitwerken, is op basis van de beschikbare data niet te becijferen. De invloed van vergrijzing en een diversere samenleving lijkt minder evident als het gaat om de verwerking van afval en watergebruik, hoewel bijvoorbeeld het gebruik van medicijnen voor een extra druk kan zorgen op deze faciliteiten. Een grotere bevolking en een toenemend aantal toeristen zorgen voor meer vraag en daarnaast voor meer druk op waterbeheer, ecosystemen en biodiversiteit.⁴⁸ Onder de omstandigheden zoals ze nu zijn is het al een uitdaging om met de huidige bevolkingssomvang alle ruimtelijke belangen en druk die dit oplevert te balanceren; bij een groeiende bevolking zullen deze uitdagingen alleen maar groter worden.

5.2 ECONOMIE

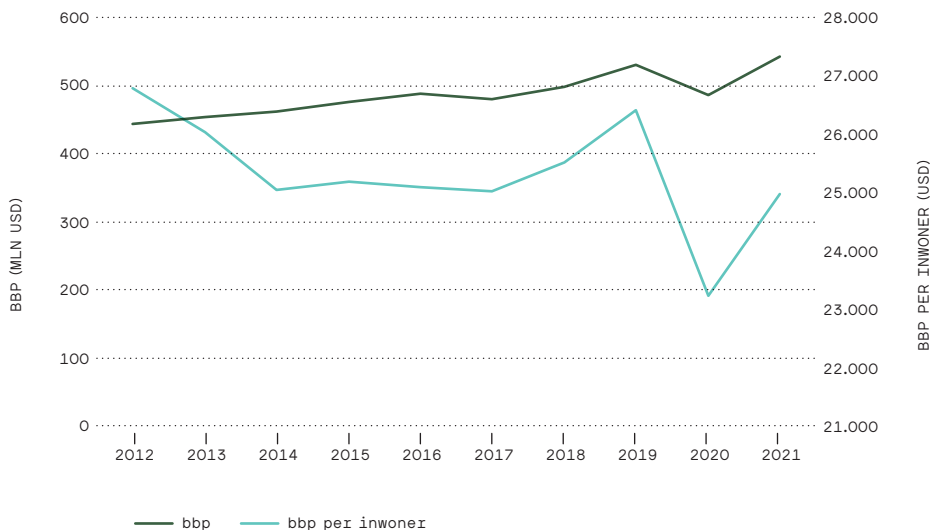
ECONOMISCHE GROEI

De economie van Bonaire groeit. Tussen 2012 en 2021 is het bruto binnenlands product (bbp) toegenomen met ongeveer 23% (figuur 5.2). Het bbp is een belangrijke indicator voor de economische ontwikkeling van een land (of in dit geval: eiland) en is gedefinieerd als de totale hoeveelheid goederen en diensten die in een land per jaar wordt geproduceerd. Economische groei is noodzakelijk om de brede welvaart op peil te houden. Dit geldt zowel voor huishoudens, maar óók voor het in standhouden van publieke voorzieningen als zorg, onderwijs en veiligheid.⁴⁹

Welvaart

Deze economische groei leidt echter niet voor iedere inwoner tot een hogere welvaart. Per hoofd van de bevolking is het bbp van Bonaire

DEEL II – GEVOLGEN VAN DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN
VOOR BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

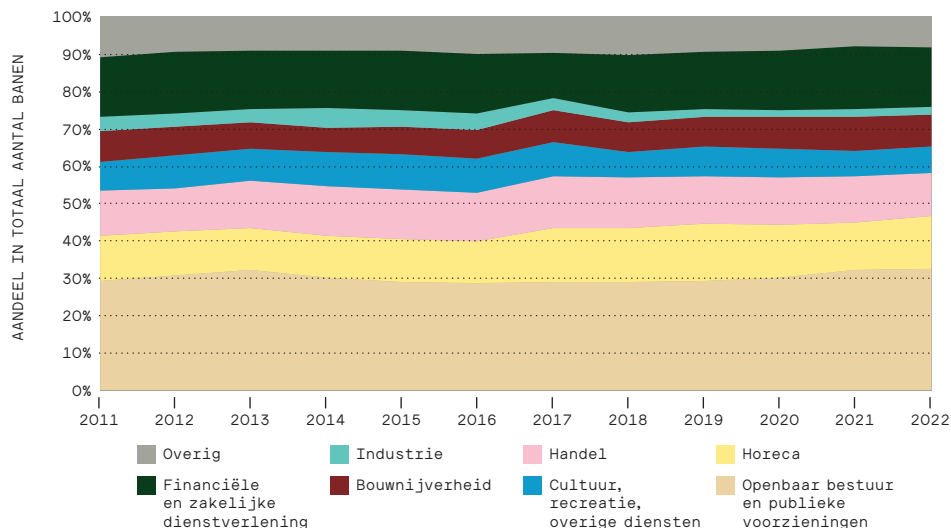


Figuur 5.2 Bbp (linkeras) en bbp per inwoner (rechteras)
Bonaire (in constante prijzen 2017), 2012-2021. / Bron: CBS,
bewerking staatscommissie.

namelijk sinds 2012 gedaald met ongeveer 7% (figuur 5.2).⁵⁰ De Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland concludeerde in 2023 bovendien dat Bonaire, ondanks allerlei getroffen maatregelen vanuit het Rijk en de openbare lichamen, nog steeds kampt met omvangrijke armoede.⁵¹ In 2021 had ongeveer 20% van de bevolking moeite om rond te komen.⁵² Een belangrijke verklaring hiervoor ligt in de hoge kosten van leven op het eiland. Basisproducten zoals energie en voedsel worden veelal geïmporteerd, wat leidt tot hoge prijzen. Veel mensen hebben daarom meerdere banen, omdat ze met één baan financieel niet kunnen rondkomen.⁵³ Daarentegen nemen de besteedbare inkomens en de koopkracht van huishoudens toe, mede als gevolg van sterk gestegen uitkeringen, een hoger minimumloon en loongroei in de publieke sector.

Toerisme

Toerisme is de belangrijkste sector binnen de economie van Bonaire. De toegevoegde waarde van toerisme voor de economie van Bonaire wordt geschat op ongeveer 30% van het bbp.⁵⁴ Bovendien is ongeveer 23% van de werkgelegenheid op het eiland gerelateerd aan toerisme.⁵⁵ Vooral veel jongeren zijn werkzaam in de toerismesector. Andere belangrijke sectoren voor het eiland zijn de (zakelijke) dienstverlening, publieke sector en de bouw (figuur 5.3).



Figuur 5.3 Aandeel van sectoren in totale aantal banen
Bonaire, 2011-2022. / Bron: CBS, bewerking staatscommissie..

Noot: Onder openbaar bestuur en publieke voorzieningen vallen energie, water en afvalbeheer, openbaar bestuur, onderwijs en de gezondheidszorg. Toerisme zit verdeeld over de horeca, handel en cultuur- en recreatiesector

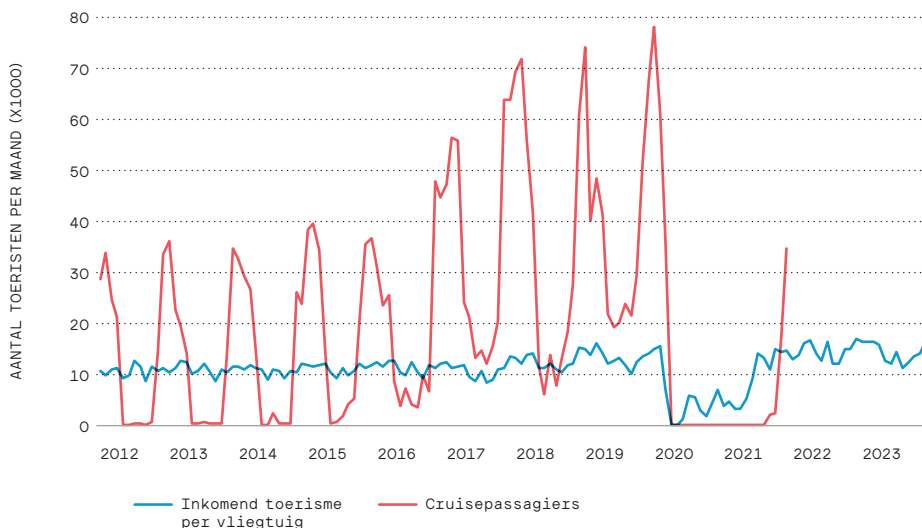
De grote rol van de toerismesector maakt de economie van Bonaire conjunctuur- en schokgevoelig. Doordat de economie relatief eenzijdig is, zijn er weinig mogelijkheden voor andere sectoren om eventuele periodes met weinig toerisme op te vangen. Een recent voorbeeld van zo'n periode met weinig toerisme was de coronapandemie. In 2020 en een deel van 2021 kwamen er geen cruise-passagiers meer naar Bonaire en ook het aantal toeristen per vliegtuig was sterk gedaald ten opzichte van vóór de pandemie (figuur 5.4). Dit had een grote negatieve invloed op het bbp van Bonaire per inwoner, dat hierdoor met meer dan 10% kromp in 2020 (figuur 5.2).

De grote rol van het toerisme maakt ook dat de economie van Bonaire sterk is verweven met de natuurlijke omgeving. Veel toeristen bezoeken Bonaire vanwege het klimaat en de natuur die het eiland te bieden heeft. Zowel de natuurparken als de koraalriffen staan bekend als mooie locaties om te duiken.⁵⁶ Deze verwevenheid is echter ook een bron van economische kwetsbaarheid.⁵⁷ Wanneer de natuur van Bonaire namelijk onvoldoende beschermd wordt, is er een risico op een afname van het aantal toeristen in de toekomst. Ook klimaatverandering is een risicofactor voor de natuur en daarmee de economie op Bonaire.⁵⁸ Mede



OP BEZOEK
ENKELE VAN DE VELE GOLF-KARRETJES
OP BONAIRE WAARMEE CRUISE-
TOERISTEN WORDEN VERPLAATST





Figuur 5.4 Aantal inkomende toeristen per vliegtuig en aantal cruisepassagiers dat Bonaire aandeed, per maand in 2012-2023.
/ Bron: CBS.

hierom zet Bonaire momenteel al in op duurzaam toerisme en het ontwikkelen van een ‘*blue economy*’: een economie die op duurzame wijze omgaat met natuurlijke bronnen en de oceaan in het bijzonder.⁵⁹

DEMOGRAFIE EN ECONOMIE

Hoe zullen demografische veranderingen de economische groei van Bonaire in de toekomst beïnvloeden? Om dat te begrijpen, is het van belang om eerst de oorzaken van de economische groei van het afgelopen decennium te kennen. Economische welvaart wordt namelijk per definitie door twee factoren gedreven: (1) de groei van de fractie werkenden in de bevolking, en (2) de groei van de arbeidsproductiviteit (productie per werkende). Demografie heeft een direct effect op de economie via het aantal werkenden in de bevolking. Daarnaast kan de demografie ook een indirect effect hebben als het de productiviteit van werkenden beïnvloedt.

Werkzame beroepsbevolking

Uitsplitsing van de economische groei naar groei van de arbeidsproductiviteit en het aantal werkenden toont duidelijk dat de groei van de werkzame beroepsbevolking de belangrijkste reden achter de economische groei van Bonaire is geweest tot 2019 (figuur 5.5). Doordat een

groter deel van de inwoners betaald werk had, kon er meer geproduceerd worden en nam het bbp per inwoner toe. De werkloosheid op Bonaire is dan ook laag en de arbeidsparticipatie hoog (zie tabel 5.2 voor een vergelijking met de CAS-landen en andere kleine Caribische landen). De daling van de economische groei in 2020 werd bovendien voor een groot deel gedreven door een lager aandeel werkenden.

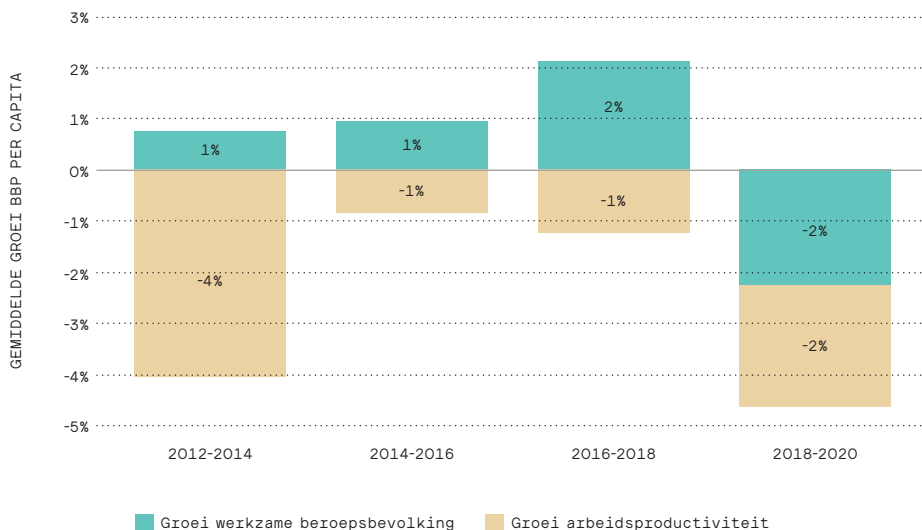
Het directe effect van de demografie op de economie werkt via de leeftijdsstructuur van de bevolking. Een grotere potentiële beroepsbevolking (20- tot 64-jarigen) betekent immers dat er een groter arbeidspotentieel is. Ook zonder productiviteitsgroei kan de economie dan toch groeien, simpelweg doordat er meer mensen werken.

Door vergrijzing zal de potentiële beroepsbevolking tot 2050 echter afnemen (figuur 5.6). Ook in de hoogste migratievariant voor Bonaire, waarin jaarlijks 1.500 meer immigranten aankomen op het eiland dan er inwoners emigreren, zal de fractie van de potentiële beroepsbevolking in de totale bevolking tot 2050 licht afnemen. In de lage migratievariant, met een migratiesaldo van ongeveer nul, zal deze afname een stuk groter zijn. Hoe groot de economische impact van een dalend aandeel werkenden zal zijn, hangt sterk af van de toekomstige productiviteitsgroei op Bonaire. Zonder productiviteitsgroei zal een dalend aandeel werkenden echter leiden tot welvaartsverlies (lager bbp per inwoner).

Arbeidsproductiviteit

De arbeidsproductiviteitsgroei op Bonaire is laag en was gemiddeld tussen 2012 en 2020 zelfs negatief (figuur 5.5). Dit betekent dat de productiewaarde per werknemer is gedaald, na correctie voor inflatie.⁶⁰ De economische sectorstructuur van Bonaire maakt het lastig om grote arbeidsproductiviteitsgroei te realiseren door technologische ontwikkeling. De toeristische sector is namelijk een dienstensector, die vaak worden geassocieerd met een lagere arbeidsproductiviteit dan sectoren die goederen produceren en waar een hogere arbeidsproductiviteit door technologische ontwikkeling slechts beperkt mogelijk is.⁶¹ Een hotel kan immers door technologische ontwikkeling niet ineens meer personen in eenzelfde kamer laten verblijven. Dit verschijnsel is ook elders in de bredere Caribische regio te zien: een gestagneerde of dalende arbeidsproductiviteit, met name in landen met een grote toeristische sector.⁶²

DEEL II – GEVOLGEN VAN DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN
VOOR BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

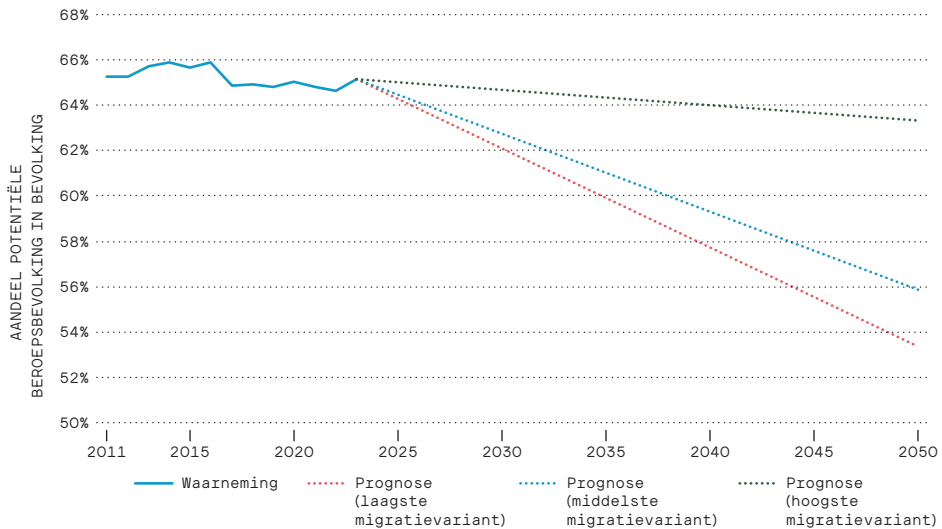


Figuur 5.5 Bbp (per inwoner) groei Bonaire door groei werkzame beroepsbevolking en arbeidsproductiviteit (in constante prijzen 2017), 2012-2020. / Bron: CBS, bewerking staatscommissie.

Tabel 5.2 Werkloosheidspercentage en arbeidsparticipatie in 2022. / Bron: CBS, CBS Curaçao, CBS Aruba (november 2022), Sint Maarten Department of Statistics en Wereldbank.

	Werkloosheid	Arbeidsparticipatie
Bonaire	3%	75%
Sint Eustatius	4%	76%
Saba	3%	69%
Curacao	13%	62%
Aruba	4%	61%
sint Maarten	7%	76%
Kleine Caribische landen	7%	67%

Noot: De arbeidsparticipatie is de som van het aantal werklozen en werkenden als fractie van de totale bevolking (15-75 jaar, 15-64 jaar voor de kleine Caribische eilanden). De kleine Caribische eilanden bestaan uit de Bahama's, Barbados, Belize, Guyana, Jamaica, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Suriname, en Trinidad en Tobago.



Figuur 5.6 Percentage potentiële beroepsbevolking (20 tot 64 jaar) in verhouding tot de omvang van de totale bevolking op Bonaire, 1960-2050. / Bron: CBS (2023).

Noot: De lage migratievariant gaat uit van een gemiddeld jaarlijks migratiesaldo van 2; de middelste migratievariant van vergelijkbare migratie als tussen 2011 en 2022; en de hoogste migratievariant van een gemiddeld jaarlijks migratiesaldo van 1.500, zoals extra uitgevraagd door de staatscommissie.

Vergrijzing van de beroepsbevolking hoeft niet per se negatieve implicaties voor de arbeidsproductiviteit te hebben. Er is weliswaar sprake van slijtage van bepaalde vaardigheden of capaciteiten die merkbaar wordt met het klimmen der jaren. Maar die slijtage kan worden tegengegaan door het opbouwen van ervaring⁶³, het ondernemen van andere werkzaamheden (binnen een organisatie, maar ook door mobiliteit tussen bedrijven of sectoren), door meer scholing tijdens het werkzame leven en door preventie gericht op gezondheid.

Van belang is verder dat oudere werknemers niet per definitie minder productief zijn dan jongere werknemers. Sterker nog, de laatste jaren verschijnen er meer onderzoeken waarbij de arbeidsproductiviteit redelijk constant blijft tot op hoge leeftijd.⁶⁴ Het vergt echter wel aanpassingsvermogen van werkgevers om oudere werknemers productief in te zetten. Dat zal soms ingaan tegen de logica uit het verleden, waarbij oudere werknemers in tijden van hoge werkloosheid of reorganisaties met vervroegde uittredingsregelingen afscheid namen.⁶⁵

Kleinschalige arbeidsmarkt

Vanwege de kleinschaligheid van Bonaire (ook al is het veruit de grootste van de drie BES-eilanden), is het per definitie lastig om voor een baan de juiste medewerker te vinden. Er is immers slechts een relatief kleine groep potentiële werknemers, waardoor er maar beperkte ruimte is om te kiezen voor een andere medewerker die eventueel beter in een baan zou passen. Anderzijds is het voor werkenden op een klein eiland ook lastiger om een baan te vinden die past bij hun eigen vaardigheden en voorkeuren. Er is bijvoorbeeld maar een beperkte diversiteit aan sectoren waarin gewerkt kan worden op Bonaire en er worden misschien eisen gesteld aan de beschikbaarheid van de werknemer die slecht aansluiten bij zijn of haar overige verplichtingen. Deze kleinschaligheid knelt iets minder op Bonaire dan op Sint Eustatius en Saba, hoewel het ook op Bonaire leidt tot beperkte mogelijkheden voor een goede match op de arbeidsmarkt.

Eén van de aspecten waarop deze beperkte mogelijkheid tot matching op de arbeidsmarkt tot uiting komt, is in de aansluiting van het onderwijsniveau van de bevolking op het beroepsniveau van de banen (tabel 5.3). Hieruit blijkt dat een relatief groot deel van de inwoners in een baan werkt die wat betreft complexiteit van het werk niet aansluit op hun onderwijsniveau. Er zijn vooral veel werkenden ondergekwalificeerd voor het werk dat zij verrichten. Een kleiner deel is overgekwalificeerd.

Tabel 5.3 Samenstelling onderwijsniveau van werkenden naar beroepsniveau Bonaire, 2022. / Bron: CBS Statline.

Beroepsniveau	Onderwijsniveau werkenden Bonaire				Aantal
	Laag	Middelbaar	Hoog	Totaal	
1 Eenvoudig	82%	16%	2%	100%	1.510
2 Weinig complex	57%	34%	9%	100%	6.710
3 Complex	27%	43%	30%	100%	1.720
4 Zeer complex	10%	26%	64%	100%	2.340

Noot: Betekenis beroepsniveau codes: 1 = Eenvoudige routinematige taken, elementair of lager onderwijsniveau vereist; 2 = Weinig tot middelmatig complexe taken, lager of middelbaar onderwijsniveau vereist; 3 = Complexe taken, middelbaar of hoger onderwijsniveau vereist; 4 = Zeer complexe gespecialiseerde taken, hoger of wetenschappelijk onderwijsniveau vereist. In deze tabel zijn werkenden waarvan het beroep niet bekend is buiten beschouwing gelaten.

Arbeidsmigratie

Zoals hierboven beschreven is, groeit de economie van Bonaire vooral door een grotere werkzame bevolking. Dit betekent dat er een grote behoefte is aan arbeidskrachten, vooral in de toerismesector, de bouw, zorg en het onderwijs. Op het eiland zijn er niet genoeg mensen om al deze vacatures op te vullen, waardoor de vraag naar arbeidskrachten grotendeels wordt vervuld door arbeidsmigranten. Dit wordt versterkt doordat relatief veel jongeren hun toekomst elders zoeken, waardoor er beperkte natuurlijke aanwas in de beroepsbevolking is.

Daarnaast is er ook een kwalitatief tekort aan arbeidskrachten, doordat potentiële werknemers voor een deel niet over de gevraagde vaardigheden beschikken. Dit speelt bijvoorbeeld in het onderwijs. Hier zijn zeer specifieke vaardigheden nodig, zoals het spreken van zowel Spaans en Papiaments, als Nederlands.⁶⁶ Hierdoor is het zeer lastig om binnen de populatie van het eiland voldoende mensen te vinden om dit werk te verrichten, wat personeelskrapte vergroot.

De aantrekkende economie van Bonaire maakt het eiland ook aantrekkelijk voor arbeidsmigranten. Werkgelegenheid en economische groei zijn de belangrijkste drijvende krachten achter migratie naar Caribisch Nederland (zie ook deel I, hoofdstuk 3). Hierbij is specifiek de relatieve economische positie ten opzichte van de regio van belang. En op dat aspect doet Bonaire het erg goed, met een reeds hoog bbp per inwoner dat bovendien sneller groeit dan het gemiddelde in de Caribische regio.⁶⁷

Arbeidsmigratie is dus van zeer groot belang om de economie van Bonaire draaiende te houden, zowel nu als in de toekomst. Vergrijzing zal bovendien het belang van arbeidsmigranten verder vergroten, omdat de potentiële beroepsbevolking zal afnemen als er geen aanvullend beleid wordt gevoerd (zoals een verhoging van de AOV-leeftijd of inzet op terugkeer en behoud van jongeren).

Vraag naar zorgpersoneel

Kijkend naar de toekomst, zal de zorgsector een steeds groter beslag gaan leggen op de economie en de arbeidsmarkt als gevolg van de vergrijzende bevolking. Doordat de bevolking ouder wordt, stijgt ook het aantal zorgbehoevenden. Hierdoor is er steeds meer personeel nodig in de zorgsector. Sinds 2011 is het aantal banen in de zorgsector als fractie van het totale aantal banen hierdoor al gestegen van 8% tot 13%.⁶⁸ In dezelfde periode is het aandeel 65-plussers gestegen van 9% tot 14%. In iedere migratievariant van het CBS zal het aandeel 65-plussers tot 2050 verder groeien: variërend van 32% 65-plussers in de lage migratievariant tot 18% in de hoogste migratievariant van het CBS. Hierdoor zal de arbeidsvraag in de zorgsector verder stijgen, wat in een krappe arbeidsmarkt zal leiden tot meer spanning en concurrentie met andere sectoren.

TOEKOMSTBESPIEGELING 2050

De hierboven beschreven mechanismen waarlangs de demografie invloed uitoefent op de economie van Bonaire, laten zien dat er veel arbeidsmigratie nodig zal zijn om het welvaartsniveau op peil te houden. Zonder arbeidsmigratie zal de beroepsbevolking sterk afnemen, met als gevolg een afnemende economische groei en welvaartsverlies. Daarnaast zullen door vergrijzing reeds bestaande tekorten op de arbeidsmarkt toenemen en zal meer specifiek de zorgsector een steeds groter beslag leggen op het arbeidsaanbod. Hierdoor zal de zorgsector meer en meer om personeel moeten gaan concurreren met andere sectoren.

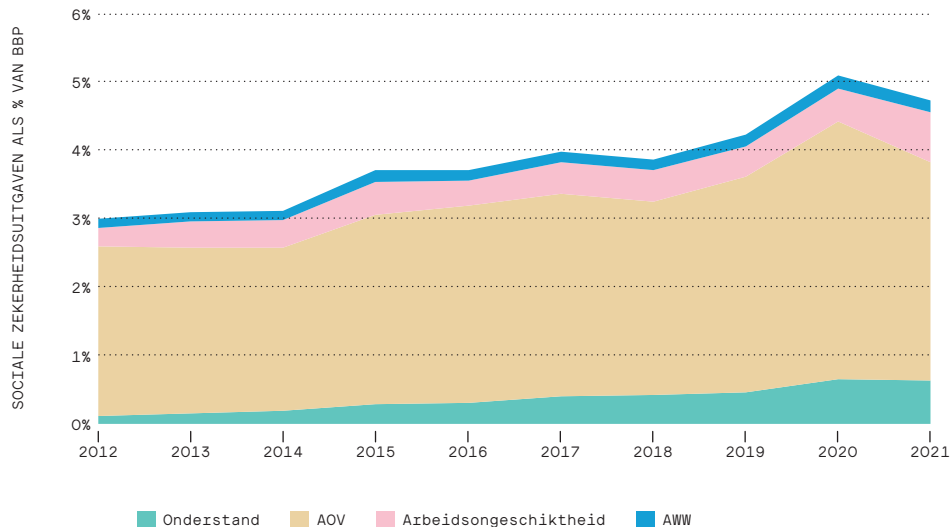
Grote aantallen arbeidsmigranten brengen echter ook uitdagingen met zich mee. Ten eerste, omdat dit impliceert dat de bevolking sterk zal groeien, wat druk zal uitoefenen op de ruimte en de publieke voorzieningen. Ten tweede, omdat de sociale cohesie onder druk komt te staan bij grote migratiestromen. Het niet beheersen van de taal, een korte verblijfsduur op het eiland (van stagiairs), risico's op onderbetaaling en slechte werkomstandigheden kunnen er allemaal toe leiden dat arbeidsmigranten niet goed integreren in de samenleving en er ongelijkheid ontstaat.

Tot slot zal vergrijzing binnen de beroepsbevolking ook uitdagingen met zich meebrengen. Alle migratievarianten van het CBS lieten zien dat het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in de totale bevolking waarschijnlijk zal afnemen tot 2050, als gevolg van vergrijzing. Bij lage migratie zal dit sneller gaan dan bij hoge migratie. Hierdoor zal het aandeel werkenden afnemen en de gemiddelde werknemer ouder zijn. De economische structuur van Bonaire maakt dat het lastig zal zijn om passend werk te vinden voor dit toenemende aantal oudere werknemers. Zo is werk in de toerismesector fysiek zwaar –denk bijvoorbeeld aan werk in de horeca– waardoor dit voor een deel van de ouderen niet meer haalbaar is.

5.3 PUBLIEKE VOORZIENINGEN

SOCIALE ZEKERHEID

De sociale zekerheid bestaat uit alle maatregelen en voorzieningen die zijn ontworpen om individuen te beschermen tegen financiële en sociale risico's, zoals ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Door deze maatregelen en voorzieningen zijn zij niet zelf verantwoordelijk voor deze risico's, maar worden deze gedeeld met de hele samenleving doordat iedereen er financieel aan bijdraagt.

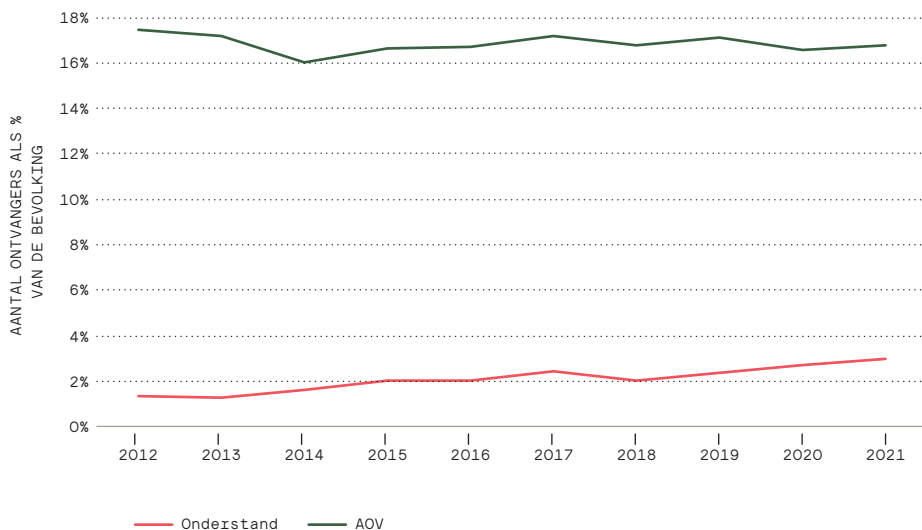


Figuur 5.7 Sociale zekerheidsuitgaven als percentage van het bbp in Caribisch Nederland, 2012-2021. / Bron: SZW, bewerking staatscommissie.

De belangrijkste sociale zekerheidsuitkeringen in Caribisch Nederland zijn de onderstand en de AOV. De onderstand is in zekere mate vergelijkbaar met een bijstandsuitkering in Europees Nederland en is bedoeld ter ondersteuning van het inkomen voor mensen die (tijdelijk) niet kunnen rondkomen. Voor ouderen vanaf de pensioenge-rechtigde leeftijd biedt de AOV een basispensioen. Deze is qua doel vergelijkbaar met de AOW. In het geval van arbeidsongeschiktheid door ziekte kunnen werkenden in de private sector van Caribisch Nederland aanspraak maken op de ziekteverzekering. Tot slot is er voor wezen en nabestaanden de AWW-uitkering, wat betreft doel vergelijkbaar met de Anw. Op dit moment kent Caribisch Nederland geen werkloosheidsuitkering, zoals de WW in Europees Nederland. Bij baanverlies zijn mensen aangewezen op de onderstand.

Sinds 2012 zijn de sociale zekerheidsuitgaven als percentage van het bbp in Caribisch Nederland toegenomen: van 3,0% naar 4,8% (figuur 5.7). Het grootste deel van deze uitgaven gaat naar de AOV en een veel kleiner deel gaat naar de onderstand. Deze hogere uitgaven kwamen vooral door verhogingen van de uitkeringen. Sinds Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2010 bijzondere gemeentes werden van Nederland, is er namelijk veel gedaan om de inkomenspositie van inwoners van Caribisch Nederland te verbeteren. In de strijd tegen de hardnekkige armoede op de eilanden, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid daartoe onder andere het wettelijk minimumloon,

DEEL II – GEVOLGEN VAN DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN
VOOR BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA



Figuur 5.8 Aantal ontvangers van onderstand en AOV als percentage van de bevolking in Caribisch Nederland, 2012-2021. /
Bron: SZW, bewerking staatscommissie.

de onderstand en de AOV meerdere malen beleidsmatig verhoogd, met als gevolg hogere sociale zekerheidsuitgaven.⁶⁹ Bovendien is de doelgroep van de onderstand in 2019 iets verruimd (figuur 5.8). In 2022 ontvingen ongeveer 800 mensen onderstand en 4.800 AOV in heel Caribisch Nederland.

De betaalbaarheid van de sociale zekerheid is voor Caribisch Nederland geen eigen kwestie. Dit komt doordat de uitgaven volledig ten laste komen van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ongeacht de inkomsten uit belastingen en premies ter plaatse. Omdat sociale zekerheid wel een urgent vraagstuk is op de BES-eilanden⁷⁰ én om een beeld te geven van hoe bevolkingsontwikkelingen deze situatie verder beïnvloeden, geven deze en de volgende paragrafen ‘sociale zekerheid’ hiervan een beschrijving per eiland.

Vergrijzingsdruk en sociale zekerheid

Een vergrijzende bevolking leidt tot hogere sociale zekerheidsuitgaven. Als de bevolking voor een groter deel uit ouderen bestaat, nemen vooral de AOV-uitgaven toe. Op dit moment wonen er op Bonaire vijf 20- tot 64-jarigen voor iedere 65-plusser. Het CBS verwacht dat deze verhouding zal verslechteren, waarbij er in de hoogste migratiescenario's nog slechts ongeveer drie 20- tot 64-jarigen op Bonaire staan per 65-plusser en in het lage migratiescenario zelfs gemiddeld anderhalf. Overigens

gaan de AOV uitgaven niet helemaal gelijk op met de vergrijzing in Caribisch Nederland. Er is namelijk enerzijds een grote groep pensioengerechtigden die wel AOV-recht heeft opgebouwd in Caribisch Nederland, maar er niet meer woont en dus niet in de vergrijzing van de bevolking wordt meegerekend. Anderzijds ontvangen ouderen die pas op latere leeftijd naar Caribisch Nederland zijn gemigreerd geen AOV-uitkering, omdat zij hiervoor geen rechten hebben opgebouwd, maar dragen zij wel sterk bij aan de vergrijzing.

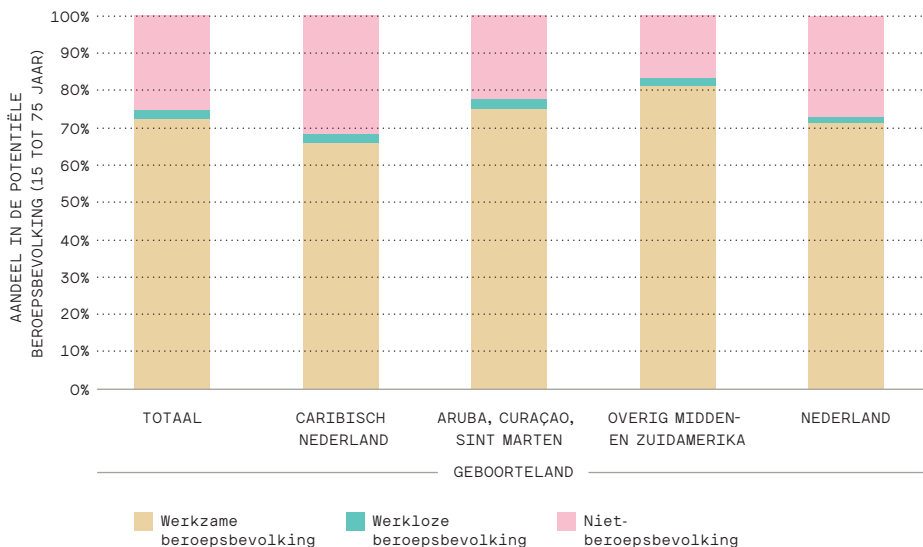
De AOV-leeftijd is niet gekoppeld aan de levensverwachting, zoals in Europees Nederland het geval is, maar is sinds 2013 wel stapsgewijs verhoogd van 60 naar 65 jaar op dit moment. Bij het overwegen van een verdere verhoging van de AOV-leeftijd is het enerzijds zo dat mensen meer jaren premie inleggen en minder jaren AOV-uitkering zouden krijgen. Bovendien heeft een hogere arbeidsparticipatie onder ouderen mogelijk een gunstig effect op de arbeidsmarktkrapte. Anderzijds gaat vergelijkbaarheid met Europees Nederland hier niet op, gelet op de stevige gezondheidsverschillen in oudere jaren en het lagere niveau van maatschappelijke voorzieningen in Caribisch Nederland. Daardoor is het niet voor alle ouderen mogelijk om zomaar in goede gezondheid langer door te werken. Voor de economie betekent dit dat een hogere AOV-leeftijd zich niet een-op-een vertaalt in een hogere productie. Als oudere werknemers vaker of heviger ziek worden, kan dit hun productiviteit verlagen of ertoe leiden dat zij helemaal niet meer deelnemen aan het arbeidsproces. Het vergroot in dat geval de druk op een sociaal vangnet, gelet op het beschermen van de inkomenspositie van deze ouderen.

Migratie en sociale zekerheid

Migranten maken op Bonaire minder gebruik van de sociale zekerheid dan de inwoners die geboren zijn op het eiland. Hierover is geen directe informatie beschikbaar, maar er is op basis van een aantal gegevens wel een inschatting van te maken. Er is bijvoorbeeld wel informatie over de arbeidsdeelname naar geboorteland (figuur 5.9). Hieruit blijkt dat migranten uit de CAS-eilanden of Midden- en Zuid-Amerika bovengemiddeld vaak betaald werk hebben. Hierdoor doen zij waarschijnlijk ook minder vaak beroep op een werkloosheidsuitkering, zoals de onderstand. Daarnaast is de sociale zekerheid in Caribisch Nederland maar beperkt toegankelijk voor migranten. Want om onderstand te mogen ontvangen, moeten migranten eerst vijf jaar rechtmatig én ononderbroken in Caribisch Nederland hebben gewoond.

Door het lagere gebruik van de sociale zekerheid, heeft migratie een neutrale tot positieve invloed op de sociale zekerheidsuitgaven. Door de hogere arbeidsdeelname onder migranten leggen zij bovendien meer premies in.

DEEL II – GEVOLGEN VAN DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN
VOOR BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA



Figuur 5.9 Aandeel werkzame, werkloze en niet-beroepsbevolking in de potentiële beroepsbevolking (15-75 jaar) naar geboorteland op Bonaire, 2022. / Bron: CBS.

ONDERWIJS

Goed onderwijs als centrale publieke voorziening is erg belangrijk. Het onderwijssysteem op de Caribische eilanden van het Koninkrijk der Nederlanden heeft in de afgelopen jaren een aantal uitdagingen gekend, waaronder kwesties met betrekking tot financiering, kwaliteitsverbetering van het onderwijs, en het aanpassen van het curriculum aan lokale behoeften en culturen. Sinds Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2010 openbare lichamen van Nederland zijn geworden, is de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid in Caribisch Nederland. Dat betekent dat de scholen op de eilanden onderdeel zijn van het onderwijssysteem van Europees Nederland.

De onderwijsinspectie van het ministerie van OCW brengt jaarlijks rapporten uit over de stand van het onderwijs op basis van lokale bezoeken aan instellingen. Dit heeft geleid tot verschillende initiatieven en programma's om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, zoals investeringen in infrastructuur, bijscholing van docenten en curriculumherzieningen. Er blijven echter nog steeds uitdagingen bestaan, waaronder het behoud van gekwalificeerde leraren, het aanpakken van achterstanden in leerprestaties en het verbeteren van de toegang tot onderwijs voor alle kinderen, ongeacht hun achtergrond. Tabel 5.4 biedt

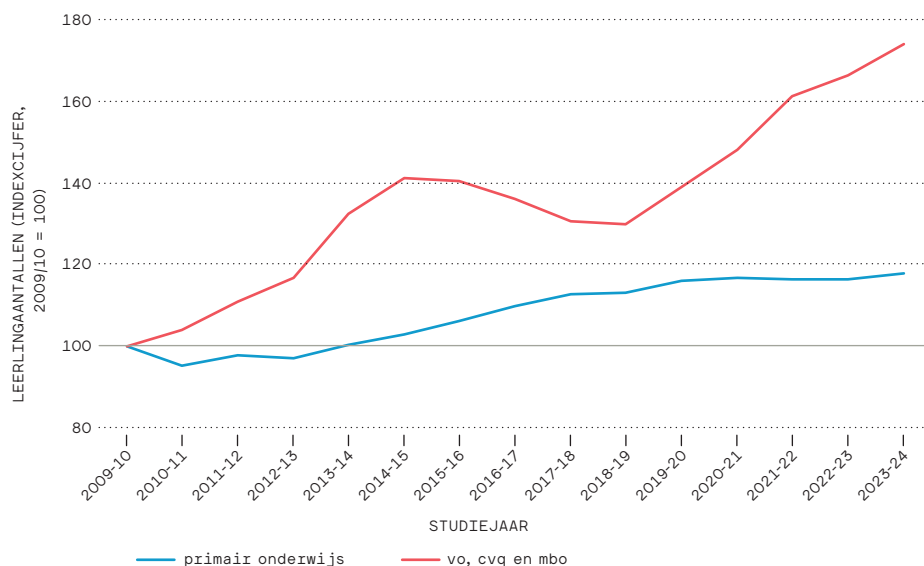
een inzicht in het aantal onderwijsinstellingen op Bonaire. Ook is er – net als op Sint Eustatius en Saba – een Sociaal Kanstraject Jongeren (SKJ). Dat biedt jongeren (18-24 jaar) die geen regulier onderwijs meer kunnen volgen en niet voldoende opleiding of ervaring hebben voor een baan, toch nog een kans om een opleiding af te ronden.⁷¹

Tabel 5.4 Onderwijsinstellingen Bonaire, 2022. /
Bron: Rijksdienst Caribisch Nederland.

	Bonaire
Primair onderwijs (po)	8
Voorgezet onderwijs (vo)	4
Middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)	2
Wetenschappelijk onderwijs (wo)	0
Sociaal Kanstraject	1

Bonaire laat in de afgelopen periode een stevige ontwikkeling in het aantal leerlingen zien (figuur 5.10). In het schooljaar 2009/2010 waren er 1.678 leerlingen in het primair onderwijs, in 2023/2024 waren dat er 1.979. Waar het primair onderwijs al met bijna 20% groeide sinds 2009, is vooral in het voortgezet onderwijs en het mbo een zeer forse toename zichtbaar van ruim 70%. In termen van aantallen leerlingen waren er in het schooljaar 2009/2010 1.246 leerlingen en in 2023/2024 2.179. De algemene toename verhoudt zich tot de forse toename van de Bonairiaanse bevolking, maar geeft ook aan van welke toegenomen druk op de voorzieningen sprake was. Daarbij maakt een toename van aanbod in bijvoorbeeld het mbo dat men daarvoor minder snel Bonaire hoeft te verlaten (naar bijvoorbeeld Curaçao), wat de stijging van deze lijn deels verklaart.

Naast het reguliere onderwijs rapporteert de onderwijsinspectie sinds 2021 ook over de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland. Van de bijna 4.000 kinderen in de leeftijd van 0-12 jaar maakt 59% gebruik van kinderopvang. De kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland moet volgens de onderwijsinspectie worden verbeterd om te voldoen aan de eisen van de eilandsverordeningen en aan de eisen van de aanstaande Wet kinderopvang BES.



Figuur 5.10 Ontwikkeling in leerlingaantallen Bonaire
2009-2024. / Bron: CBS Statline.

Noot: vo = voortgezet onderwijs; cvq = Caribbean Vocational Qualification (een certificaat met competentieniveau (1-5) dat geldig is binnen de Caribische regio); mbo = middelbaar beroepsonderwijs.

Tabel 5.5 Kinderopvanglocaties Bonaire, 2023. /
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024a).

	Bonaire
Dagopvang	27
Buitenschoolse opvang	34
Gastouderopvang	4
Totaal	65

De inspectie geeft aan dat de meeste kinderopvanglocaties (zie tabel 5.5 voor het aantal locaties op Bonaire) aan het begin van een proces staan om de kwaliteit stap voor stap te verbeteren. Het belang van kinderopvang moet niet onderschat worden. Enerzijds biedt het ouders de gelegenheid om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Anderzijds is de kinderopvang een mogelijkheid om spelenderwijs onderwijs te genieten, hoewel dit hoofdzakelijk zal gelden voor dagopvang en in mindere mate voor buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Daarbij biedt

kinderopvang ook aanvullende meerwaarde, zoals de beschikbaarheid van goede voeding voor elk kind. Zeker waar er armoede speelt, is dit een maatschappelijk belangrijke functie. Dit laat zien hoe breed de betekenis van kinderopvang in de samenleving ook op Bonaire is.

Huidige uitdagingen

Bonaire kent 14 onderwijsinstellingen—van primair onderwijs tot voortgezet onderwijs en mbo—die het eiland van onderwijs voorzien. In vergelijking met Saba en Sint Eustatius is de onderwijsvoorziening op Bonaire breder en men ziet hier wat de schaal van een eiland in de praktijk kan betekenen voor onderwijsvoorzieningen. Niettemin worstelt ook Bonaire met een aantal problemen die tamelijk hardnekkig zijn en die ook inherent lijken te zijn aan het bieden van publieke diensten op een eiland. De grootste uitdagingen waarmee Bonaire te maken heeft hebben betrekking op de kwaliteit van het onderwijs, taalonderwijs en het aantrekken en behouden van docenten.

Toegang tot hoogwaardig onderwijs dat kinderen, ongeacht hun achtergrond of woonplaats op het eiland, niet alleen een toekomst geeft op de arbeidsmarkt, maar waarbij hun talenten tot volle ontwikkeling kunnen komen is belangrijk. Bonaire kent vrijwel geen hogere onderwijsinstellingen, zij het dat er via de Scholengemeenschap Bonaire, het samenwerkingsverband tussen scholen en lerarenopleidingen Kibrahacha, en de universiteit van Curaçao enkele lerarenopleidingen worden aangeboden op Bonaire, zoals voor het funderend onderwijs. Over het algemeen geldt echter dat wie zich breder wil ontwikkelen, genoodzaakt is om het eiland te verlaten om—in veel gevallen—onderwijs te genieten in (Europees) Nederland of elders. Daarbij staat de remigratie van deze groep onder druk, omdat de kansen op werk dat toegesneden is op de genoten opleiding groter is in bijvoorbeeld Nederland of Europa dan op Bonaire. Het zijn problemen die veelvuldig voorkomen op eilanden in meer algemene zin en die dus niet alleen voorbehouden zijn aan Caribisch Nederland⁷².

Daarbij speelt ook dat de taal en cultuur noodzakelijke ingrediënten zijn van het onderwijs in Caribisch Nederland. Op Bonaire is sprake van meerdere talen (zie tabel 5.6), waarbij de voertaal over het algemeen Papiaments is. De al dan niet adequate beheersing van een taal of talen door docent en leerling kan het geven van onderwijs gecompliceerder maken. In ieder geval biedt het beheersen van de Engelse taal de mogelijkheid om een groot aanbod aan bestaand lesmateriaal te gebruiken dat aan internationale normen voldoet. Voor het ontwikkelen van een curriculum dat relevant is voor de gemeenschap en gegeven wordt in de lokale taal (zoals Papiaments op Bonaire), is een aandachtspunt dat het behoud en de bevordering van het Papiaments wordt gecombineerd met

het aanleren van andere voor de schoolloopbaan relevante talen zoals Nederlands en Engels. Dit vereist gerichte vormgeving en afstemming, bijvoorbeeld van het aantal lessen met de beoogde referentieniveaus.

Tabel 5.6 Voertaal en gesproken talen in Bonaire, 2021. /
Bron: CBS (2022).

		Papiaments	Engels	Nederlands	Spaans	Anders
		Procenten van bevolking (15 jaar en ouder)				
Bonaire	Gesproken taal	88	77	77	76	76
	Voertaal	62	6	15	15	15

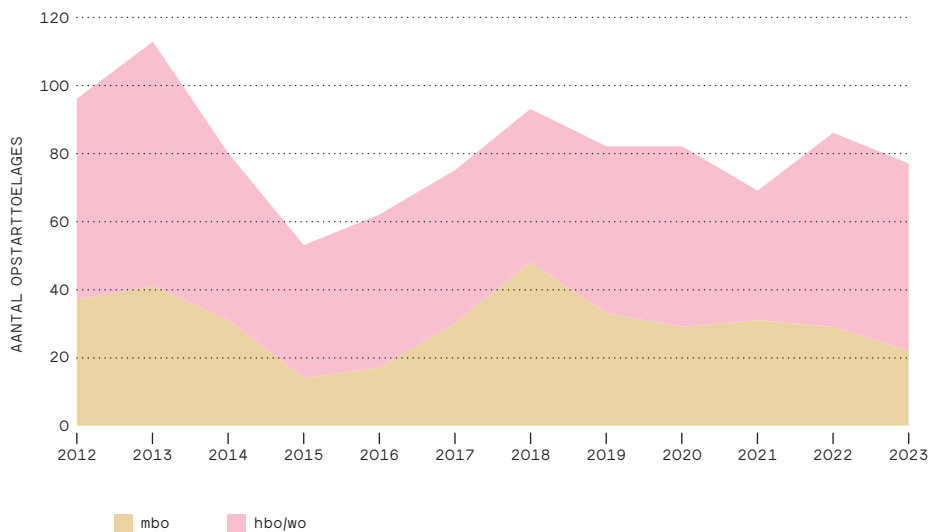
Noot: De voertaal wordt bepaald aan de hand van de vraag ‘welke taal spreekt u het meest?’ Het percentage geeft voor elke taal weer hoeveel procent van de respondenten de betreffende taal als voertaal gebruikt. Bij respondenten die meer dan één taal spreken, gaat het om de taal die de respondent het meest spreekt.

Een tekort aan gekwalificeerde docenten kan de kwaliteit van het onderwijs aanzienlijk beïnvloeden. Het aantrekken en behouden van competente docenten is daarom essentieel. Scholen in Caribisch Nederland hebben daarbij te maken met verloop onder lesgevend personeel. Voor de continuïteit en kwaliteit van een onderwijsinstelling is een dergelijke omloopsnelheid van personeel erg nadelig: het zorgt voor managementproblemen, inwerktijd van nieuwe docenten, en leerlingen die moeten wennen aan een nieuwe leerkracht. Voor de buitenwereld is dit ook een signaal richting toekomstige docenten dat er iets schort aan de werkomgeving van een school, wat de problemen nog meer versterkt. Onderzoek van ROA⁷³ onder onderwijzend personeel op Caribisch Nederland uit 2016 laat zien dat ruim de helft van de respondenten verwacht slechts maximaal vijf jaar de huidige functie te bekleden. Drie op de tien respondenten verwachten zelfs minder dan twee jaar in hun huidige functie te blijven. De belangrijkste redenen hiervoor zijn werkgerelateerd, zoals een hoge werkdruk, onvoldoende salaris en matige mogelijkheden voor professionalisering.

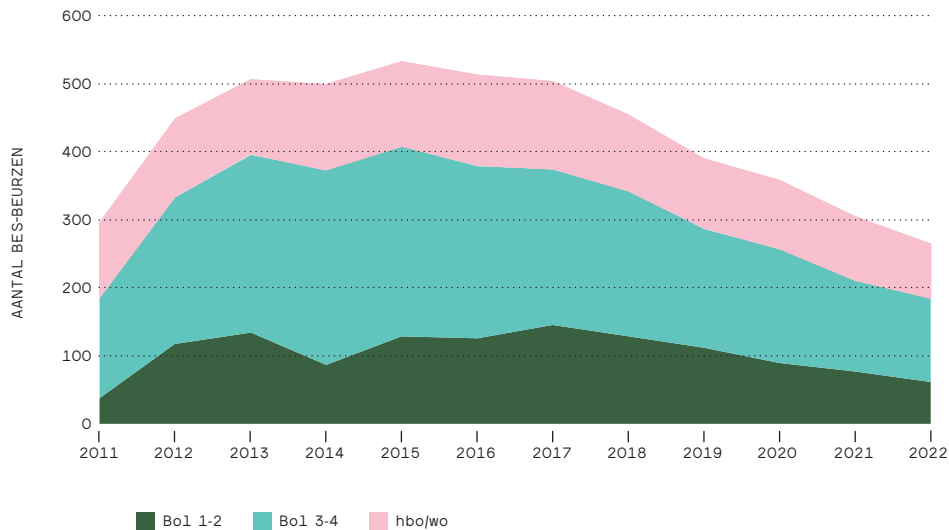
Onderwijs en 2050

Dat toegenomen vergrijzing ook impact zal hebben op de ontwikkeling van de arbeidsmarktkrapte en huidige knelpunten verder kan vergroten, geldt beslist ook voor het onderwijs. Vooral ook omdat 10,9% van de

5: BONAIRE



Figuur 5.11 Aantal studenten van de BES-eilanden dat naar Nederland is verhuisd voor studie, geregistreerd via het aantal opstarttoelages, 2012-2023. / Bron: DUO.



Figuur 5.12 Aantallen BES-beurzen die studenten de gelegenheid geeft om in de Caribische regio of de Verenigde Staten/ Canada te studeren, naar studiejaar 2011-2022. / Bron: DUO.

Noot: Bol 1-2 en Bol 3-4 zijn gradaties in het mbo-onderwijs.

beroepsbevolking op Bonaire in het onderwijs werkzaam is.⁷⁴ Onder de huidige condities is Bonaire wel toenemend interessant als werkplek voor docenten die de omstandigheden hier beter waarderen dan de randvoorwaarden en arbeidsomstandigheden op bijvoorbeeld Curaçao, maar dat neemt naar verwachting de krapte niet weg. In een variant van lage bevolkingsgroei zal deze ontwikkeling zich scherper aftekenen dan in geval van een relatief hoge migratie, hoewel de soort (arbeids)migratie wel verschil maakt.

Op het gebied van migratie is een belangrijke beweging dat er jongeren voor vervolgonderwijs emigreren. Potentiële studenten hebben de optie om naar Nederland te verhuizen en aldaar te studeren of om dat te gaan doen in de Caribische regio, de Verenigde Staten of Canada. Studenten die naar Nederland gaan om aan het mbo of een hoger onderwijsinstelling te studeren, kunnen bij DUO Nederlandse studiefinanciering aanvragen (BES-beurzen). Daarnaast kunnen studenten eenmalig een opstarttoelage aanvragen bij de Rijksdienst Caribisch Nederland, die voornamelijk de reisbeweging financiert. In algemene zin kan men uit de cijfers van DUO (figuren 5.11 en 5.12) afleiden dat naarmate het opleidingsniveau hoger is—binnen het mbo en hoger onderwijs—het emigratiecijfer om buiten het openbare lichaam BES te gaan studeren hoger is. In het geval van hoger onderwijs is dit 95%, voor het mbo-vaardigheidsniveau bol⁷⁵ 1-2 is dit 23% en voor mbo-vaardigheidsniveau bol 3-4 is dit 37%. Deze cijfers laten vooral zien dat wie hoger onderwijs wil genieten, praktisch altijd zijn heil buiten de grenzen van de BES-eilanden moet zoeken. Maar ook: dat relatief veel mbo-studenten hun kennis opdoen buiten de eilandgrenzen. Het aandeel van de studenten dat daarbij naar Nederland vertrekt voor een opleiding is overigens substantieel, maar niet in de meerderheid: gemiddeld over de periode 2012-2023 is dit 23% voor het mbo en 32% voor het hoger onderwijs. Daarbij hebben zelfs beperkte verschillen op termijn al vrij grote betekenis. Cijfers over remigratie van afgestudeerde studenten ontbreken, maar tijdens het bezoek aan de verschillende eilanden werd wel duidelijk dat de betere ontwikkelkansen in de landen waar men onderwijs heeft genoten, de grootste belemmering vormen voor terugkeer.

ZORG

Gezondheid en zorgvraag

Ook het beschouwen van de zorg is belangrijk om de betekenis van demografische ontwikkelingen binnen Caribisch Nederland goed te kunnen begrijpen. Een veranderende bevolking kan immers gevolgen hebben voor het beroep op de zorg, waarbij de zorgvraagontwikkeling ook samenhangt met zowel de individuele als de collectieve gezondheid. Ook kan de beschikbaarheid van zorg in enige mate impact hebben op hoe demografische ontwikkelingen zich voordoen.

Hoewel door het CBS de levensverwachting voor zowel Caribisch Nederland als Europees Nederland gelijk wordt ingeschat, zijn er zichtbare gezondheidsverschillen tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba enerzijds en Europees Nederland anderzijds. Ook binnen de BES-eilanden is er sprake van enig verschil, hoewel niet in dezelfde mate als ten opzichte van het Europese deel van Nederland. In de algemeen ervaren gezondheid (tabel 5.7) zijn deze verschillen met name bij de groep ouderen zichtbaar: onder 65-plussers op de BES-eilanden varieert dit percentage dat de gezondheid als goed tot zeer goed ervaart tussen 43% en 48%, terwijl het vergelijkbare cijfer onder Europees Nederlanders 67% bedraagt.

Tabel 5.7 Ervaren gezondheid (% goed tot zeer goed) Caribisch en Europees Nederland, 2021. / Bron: CBS Statline: Caribisch Nederland (2021) en Nederland (2020-2021).

	totaal	man	vrouw	65+
Bonaire	72,9%	75,1%	70,4%	48,4%
Sint Eustatius	74,7%	78,4%	70,9%	45,0%
Saba	75,5%	80,6%	70,4%	42,6%
Nederland	81,0%	82,9%	79,1%	67,0%

Ook ten aanzien van specifieke aandoeningen zoals diabetes is het significante verschil met Europees Nederland goed zichtbaar. Waar in Europees Nederland diabetes (typen 1 en 2) voorkomt bij 4,9% van de bevolking, is dit in Caribisch Nederland fors hoger met 9,2%. Ook onder ouderen is dit verschil zichtbaar: diabetes komt in Europees Nederland voor bij 12,8% (65-74 jaar) en 13,6% (75 jaar en ouder), in Caribisch Nederland bij 26,6% in de leeftijdsgroep 65 jaar en ouder.

BONAIRE

Ziekenhuis (36 verpleegbedden,
6 bedden voor special care; SEH) |
verpleeghuis (80 bedden; dagopvang) |
GGD | 8 fysiotherapeuten | 6 huis-
artsenpraktijk-locaties, 14 vaste
huisartsen | 3 tandartsen | 3 logo-
pedisten | 3 apotheken | 3 laboratoria

Figuur 5.13 Impressie zorgaanbod Bonaire. / Bron: Rijksdienst
Caribisch Nederland, Openbaar Lichaam Bonaire, en Boerma, Ten
Veen en Verheij.

Noot: Dit is een indicatie van het zorgaanbod o.b.v. verschil-
lende bronnen en gesprekken, waarbij het ook kan gaan om
visiterende specialisten.

Uitgesplitst naar leeftijd, geslacht, geboorteregio en opleidingsniveau valt ook in Caribisch Nederland op dat gezondheid verschilt naar opleidingsniveau. Een hoger opleidingsniveau correspondeert met een betere gezondheid. Op het niveau van geslacht is zichtbaar dat laagopgeleide mannen gemiddeld gezonder zijn dan laagopgeleide vrouwen, maar hoogopgeleide vrouwen juist gezonder dan hoogopgeleide mannen.⁷⁶

Dagelijks gedrag heeft daarbij grote invloed op gezondheid. Zo laat de Nota ‘Publieke Gezondheid op Bonaire 2020-2023’ zien dat het grootste deel van de Bonairiaanse bevolking er een ongezond eetgedrag op nahoudt. Slechts een derde eet voldoende groente en fruit en meer dan de helft van de bevolking beweegt te weinig, met als gevolg twee derde overgewicht en de helft daarvan obesitas.⁷⁷ Hoewel meer dan de helft van de jongeren wekelijks groeten en fruit eet, geeft bijna de helft van de jongeren aan dagelijks fastfood te nuttigen (48,8%). Van de jongeren is bij 16,2% sprake van overgewicht en bij 11,6% van obesitas.⁷⁸ Onder ouderen is dit 34,8% overgewicht en 27,8% obesitas. Zoals ook in de paragraaf over de ruimte op Bonaire is toegelicht, zijn de kosten voor verse groente en fruit hoog en is gezond eten op dagelijkse basis dan ook erg duur. En het dagelijks leven met invloed op de gezondheid bestaat uiteraard uit meer facetten; zo schetst de paragraaf over de ruimte op Bonaire dat de kwaliteit van huisvesting zeker voor de groep ouderen onder druk staat.

Kortom, de gezondheid op Bonaire staat vandaag de dag al onder druk, waarbij naast gedrag ook randvoorwaarden als beschikbaarheid van gezond voedsel of kwalitatieve huisvesting relevant zijn. De opgave van publieke gezondheid en preventie is stevig en de zorgvraag is nu al robuust, waar de demografische ontwikkelingen in de aankomende periode nog bovenop komen.

Zorgaanbod Bonaire

De ontwikkeling van de gezondheidsvraag staat in de context van het aanwezige zorgaanbod. Daarbij is het uiteraard door de kleine bevolkingsomvang en de geïsoleerde ligging niet haalbaar om op alle eilanden in Caribisch Nederland een volledig aanbod van zorgvoorzieningen beschikbaar te hebben. Daar komt bij dat het aanbod dat er wél is onder druk staat. Dit is inherent aan het leven op een eiland en de beperktere schaal. Toch is het de ambitie dat 80% van de zorg op Bonaire zelf wordt aangeboden door residentiële en bezoekende specialisten.⁷⁹ Hoewel het op Bonaire tot aan 2012 realiteit was dat inwoners bijvoorbeeld voor dialysebehandelingen meerdere dagen per week naar Curaçao vlogen, is het streven nu dat enkel in uitzonderlijke gevallen medische uitzendingen naar een ander land, zoals Curaçao, plaatsvinden. Er is dan ook veel geïnvesteerd in het moderniseren van de medische apparatuur, infrastructuur en ICT, waardoor het aantal medische uitzendingen sterk is gedaald.⁸⁰

Tijdens de coronapandemie is intensief samengewerkt tussen de ziekenhuisinstellingen in het Caribisch deel van het Koninkrijk, bijvoorbeeld in de vorm van uitwisseling van personeel en uitzending van patiënten.⁸¹ Om intensievere samenwerking op meerdere terreinen mogelijk te maken, is in 2021 de ziekenhuiscoöperatie *Dutch Caribbean Hospital Alliance* (DCHA) opgericht, met deelname vanuit zowel de BES-eilanden als de CAS-landen.

Fundashon Mariadal is de overkoepelende zorgorganisatie op Bonaire waar ruim 400 mensen werken.⁸² Fundashon Mariadal verenigt ziekenhuis Hospitaal San Francisco, verpleeghuis Kas di Kuido en zorgcentrum Sentro di Salú Convent, waar onder andere wijk- en thuiszorg, verloskundige en kraamzorg en jeugdgezondheidszorg onder vallen.⁸³ Qua dienstverlening is er geïnvesteerd in nierdialyse, een trombosedienst mede voor toeristen en een BCO-loket voor kwetsbaren (Beperking, Chronische ziekten en Ouderen).⁸⁴ Tegelijk is het verpleeghuis Kas di Kuido volgens de gesprekspartners op het moment van het werkbezoek van de staatscommissie volledig bezet en zijn de faciliteiten niet altijd adequaat. Daarbij is de wachtlijst voor een plek in Kas di Kuido in twee jaar tijd verdubbeld van 30 naar 60 personen.

Uit gesprekken van de staatscommissie binnen de zorg op Bonaire blijkt dat personeelstekorten, in combinatie met een hoog ziekteverzuim, de huidige zorgorganisaties onder druk zetten. Zo gaf in mei 2023 het ziekenhuis van Bonaire nog aan dat er sprake is van code oranje.⁸⁵ Faciliteiten in de verpleegzorg zijn niet altijd adequaat en wachtlijsten nemen toe. Om tekorten te verminderen, leidt Fundashon Mariadal tegenwoordig zelf verpleegkundigen op en biedt de Scholengemeenschap Bonaire (SGB) meerdere zorgopleidingen op mbo-niveau aan. Ook is er de inschatting van gesprekspartners dat een deel van de mensen op de wachtlijst eerder een verzorgingsbehoefte heeft dan een verpleegbehoefte, maar dat het aan mogelijkheden ontbreekt. De dagopvang is in de afgelopen jaren wel uitgebreid.⁸⁶

In dit verband is het van belang op te merken dat een deel van de maatschappelijke zorg op de eilanden praktisch wordt vormgegeven door niet-gouvernementele organisaties. Deze hebben vaak een achtergrond in vrijwilligerswerk en hebben niet zelden van oorsprong een kerkelijke signatuur. Particuliere stichtingen bieden dan door overheden gesubsidieerde maatschappelijke zorg waardoor een dynamiek van wederzijdse afhankelijkheid kan ontstaan tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld. Deze samenhang kan goed werken, maar heeft ook risico's indien de overheid de regie over die dynamiek verliest door gebrek aan monitoring van productiviteit en effectiviteit of personeelstekorten. Ook kan een zekere zorgfragmentatie optreden wanneer meerdere stichtingen dezelfde doelstellingen nastreven met inefficiëntie tot gevolg of zelfs onderlinge frictie.

Volgens het CBS is het aantal banen in de zorg op Bonaire van 2011 tot 2021 met 980 toegenomen.⁸⁷ In 2022 werkten op Bonaire 1.070 mensen in zorg- en welzijnsberoepen, wat neerkomt op 9,2% van de beroepsbevolking (15-74 jaar).⁸⁸ Gesprekspartners gaven daarbij tijdens het werkbezoek aan dat een relatief groot deel van de op Bonaire aanwezige artsen steeds voor kortere tijd verblijft. Dit hangt onder meer samen met het moeten voldoen aan de eisen voor de BIG-registratie en dus het moeten verrichten van voldoende specifieke handelingen, wat niet altijd mogelijk is op Bonaire. Het nadeel van deze circulariteit is dat de investering om goed Papiaments te spreken niet altijd wordt gedaan, waarmee gesprekken met patiënten over gezondheidsklachten soms gebrekkiger verlopen dan gewenst.

Zorg en 2050

Vooruitkijkend naar de voorziene verdere vergrijzing wordt zichtbaar dat gezondheid en de daaraan verbonden zorgvraag alleen maar zal groeien als belangrijk maatschappelijk thema. In algemene zin is met vergrijzing onder meer een verdere toename van chronisch zieken te

verwachten. De grijze druk is momenteel 21% en wordt volgens de middenvariant 49% in 2050. In een scenario van lagere bevolkingsgroei zal de vergrijzing nog sterker doorzetten, met een grijze druk van 60% in 2050. In een scenario van hogere bevolkingsgroei is met meer ouderen in absolute zin de vergrijzing een forse toegenomen factor en neemt ook de grijze druk toe, tot gemiddeld 34-36%. Ook beïnvloedt de veranderende bevolkingssamenstelling door vergrijzing de sociale netwerken waarover mensen kunnen beschikken. Alleen al in *aantallen* gemeten zal de mantelzorgratio flink dalen. Dit laatste wil zeggen: het aantal mensen uit de groep 50-75 jaar (oftewel: de potentiële mantelzorgers) in de samenleving ten opzichte van elke 85-plusser. Waar de mantelzorgratio op Bonaire nu 32 is, zijn er in de middenvariant in 2050 nog slechts acht mensen van 50-75 jaar voor potentiële mantelzorg beschikbaar op elke 85-plusser.⁸⁹

Ook de verdere groei van de totale bevolking zal een vergroting in volume van de zorgvraag betekenen. Afhankelijk van de soort migratie (arbeidsmigratie uit Latijns-Amerika of bijvoorbeeld op latere leeftijd terugkerende Bonairianen) zal deze groei anders uitwerken in de soort zorgvraag. Zo blijkt uit gesprekken van de staatscommissie op Bonaire dat Spaanstaligen een directer en daarmee sneller beroep doen op relatief dure zorgfaciliteiten, waaronder het ziekenhuis. De praktijkervaring van de zorgmedewerkers is dat dit samenhangt met het niet gewend zijn aan de positie van de huisarts als eerstelijns zorgverlener.

Aanvullend op de zorgvraag van inwoners van Bonaire, geeft ook de zorgvraag van tijdelijk verblijvenden druk op de zorgvoorzieningen. Zo blijkt uit gesprekken met zorgmedewerkers tijdens een werkbezoek van de staatscommissie dat van elk cruiseschip (dagelijks) gemiddeld een vijftal toeristen achterblijft met een zorgvraag. Ook brengt deze vorm van toerisme een verhoogde aandacht voor (de behandeling van) trombose met zich mee, zo blijkt uit gesprekken. Daarnaast geeft de populaire duiksport op en rond Bonaire de noodzaak van aandacht voor decompressie- of caissonziekte. Kortom, in aanvulling op de bevolkingsgroei waarvan in de verschillende bevolkingsvarianten sprake is, geeft ook meer toerisme een toegenomen druk op publieke voorzieningen. En in vrijwel alle bevolkingsvarianten voor 2050 van het CBS en NIDI is de groei van het aantal niet-gezonde personen groter dan de groei van de beroepsbevolking.⁹⁰ Het totaal van deze ontwikkelingen zet druk op de voorzieningen op Bonaire om in de toenemende zorgvraag te kunnen voorzien, passend bij een meer vergrijzde samenleving.



SINT EUSTATIUS
17° 29' 3.0588" N
62° 57' 30.852" W



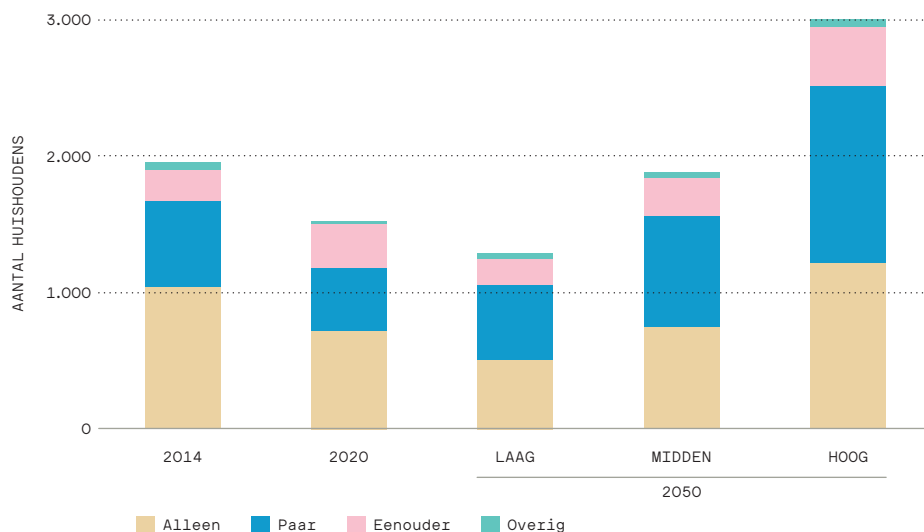
HOOFDSTUK 6

SINT EUSTATIUS

6.1 RUIMTE

De klimatologische en geografische omstandigheden van Sint Eustatius vormen het kader waarbinnen ontwikkeling van de bevolking en economie kan plaatsvinden. Sint Eustatius is met een oppervlakte van 21 km² veel kleiner dan Bonaire (288 km²). Als een van de twee Nederlandse bovenwindse eilanden is het onderdeel van een boog van diverse vulkanische eilanden.⁹¹ De slapende vulkaan The Quill is met een hoogte van ongeveer 600 meter gezichtsbepalend voor het eiland. Dit is tevens een nationaal park en dus een beschermd gebied, dat in het zuidoosten van het eiland ligt.⁹² In het noorden ligt het—eveneens beschermde—heuvelachtige Boven National Park en daarnaast ligt de olieterminal. In deze gebieden is dus geen ruimtelijke ontwikkeling mogelijk. Het midden van het eiland is een redelijk vlak plateau waarop een groot deel van de bebouwing geconcentreerd is. Naast de hoofdstad Oranjestad, met de meeste woningen en belangrijkste voorzieningen, ligt hier ook het vliegveld. De haven is lager gelegen. Het klimaat op Sint Eustatius is tropisch en in vergelijking met Bonaire valt er veel meer regen.⁹³ Dit kan zorgen voor erosie van de bodem. Tegelijkertijd kan regenwater, wanneer het goed beheerd wordt, dienen als bron van drinkwater. Klimaatverandering leidt naar verwachting tot een groter risico op tropische stormen.⁹⁴ Omdat het een vulkanisch eiland is, is het risico op overstromingen, verzilting en kustlijnerosie kleiner dan op Bonaire.

Deze context beïnvloedt welke activiteiten op en door Sint Eustatius ontplooid kunnen worden. De omvang en samenstelling van de bevolking zijn bepalend voor de vraag naar huisvesting en nutsvoorzieningen. Demografie drukt daarmee op de ruimte op Sint Eustatius, waaronder de natuur. Kijkend naar de toekomst, is het daarom zinvol om de ruimtelijke gevolgen van verschillende bevolkingsvarianten te bezien: Laag, Midden en Hoog uit de CBS-verkenning⁹⁵ en daarnaast nog een extra lage variant die op verzoek van de staatscommissie is doorgerekend door het CBS. De analyse in deze paragraaf begint per subdomein met een beschrijving van de huidige situatie, om vervolgens de effecten van verwachte demografische ontwikkelingen hierop te doordenken.



Figuur 6.1 Aantal huishoudens (in duizenden) naar soort huishouden. / Bron: NIDI (2024) en CBS (2023).

Noot: Variant Laag veronderstelt een migratiesaldo van -26, variant Midden van 21 en variant Hoog van 101.

DEMOGRAFIE EN HUISVESTING NU EN 2050

Goede huisvesting is een belangrijke maatschappelijke randvoorwaarde.⁹⁶ Op dit moment is op Sint Eustatius met name veel vraag naar betaalbare (huur)woningen voor mensen met een laag of middeninkomen, terwijl het aanbod hiervan beperkt is. Er is een wachtlijst van 120 huishoudens voor sociale huisvesting op een totaal van 1.587 huishoudens.⁹⁷ Er zijn plannen om 50 nieuwe sociale huurwoningen te bouwen en er 100 te renoveren.⁹⁸ Volgens het Beleidsherziening Strategisch Development Plan zijn er voor de huidige woningzoekenden in totaal 150 nieuwe woningen nodig.⁹⁹ Samen met de verwachte groei van de bevolking (waarvoor 110 nieuwe woningen worden gebouwd) zullen volgens het Openbaar Lichaam Sint Eustatius de komende tien jaar dus 260 extra woningen nodig zijn. Naast de beschikbaarheid zijn ook de betaalbaarheid en toegankelijkheid van woningen een knelpunt.¹⁰⁰ Hoewel inwoners veel minder met toeristen hoeven te concurreren om schaarse woonruimte dan op Bonaire het geval is, vormen de hoge woonlasten en de soms gebrekkige woonomstandigheden een urgent vraagstuk op Sint Eustatius.

Zowel migratie als vergrijzing zullen de woonvraag de komende decennia gaan beïnvloeden. Migratie is bepalend voor het aantal huishoudens op Sint Eustatius en daarmee voor het aantal woningen dat

nodig is. Op basis van de verschillende bevolkingsvarianten is door het NIDI doorgerekend hoeveel huishoudens er in 2050 mogelijk zijn.¹⁰¹ Er zijn hierbij geen aannames gedaan over eventuele veranderingen in de huishoudenssamenstelling of het delen van woningen. In 2020 bestond 47% van de huishoudens uit één persoon, 30% uit een paar (met of zonder kinderen) en 21% was een eenoudergezin. De gemiddelde omvang van een huishouden is 2,1 personen.¹⁰² Ongeveer driekwart van de meerpersoonshuishoudens woonde tussen 2013 en 2021 in een zelfstandige woning (ruim de helft in een vrijstaand of geschakeld huis, de rest in een appartement), voor de eenpersoonshuishoudens ligt dit percentage iets hoger.¹⁰³ De overige huishoudens wonen in een niet-zelfstandige woning, vaak in een of meerdere kamers of in een andere woonvorm. In totaal zijn er dus minder zelfstandige woningen dan er huishoudens zijn.

Tabel 6.1 Aantal zelfstandige woningen dat nodig is, naar soort huishouden. / Bron: NIDI (2024).

		2014	2020	2050		
Type huishouden				Laag	Midden	Hoog
Sint Eustatius	Alleen	880	620	430	650	1050
	Paar	510	350	420	630	1 20
	Een ouder	190	250	150	220	340
	Totaal	1590	1 220	1010	1500	2400

Zoals te zien is in figuur 6.1, zal de bevolking in de lage variant als gevolg van afnemende migratie krimpen. In dat geval zullen er naar verwachting 1.280 huishoudens zijn, 230 minder dan in 2020. Tabel 6.1 maakt duidelijk dat er hierdoor 1.000 woningen minder nodig zijn dan in 2020, ofwel een afname van 15%. In de middenvariant van het CBS stijgt het aantal huishoudens juist tot 1.880 en zullen er 25% meer woningen (1.500 ten opzichte van 1.220) nodig zijn in 2050. Bij hoge migratie zal het aantal huishoudens meer dan verdubbelen tot 3.010 en zijn er 2.400 woningen nodig, een stijging van bijna 100%. Op verzoek van de staatscommissie heeft het CBS nog een variant met extra lage migratie doorgerekend, omdat het als scenario niet ondenkbaar is dat de olieterminal op enig moment als grote werkgever sluit. Bij een jaarlijks negatief migratiesaldo van 60 zal de bevolking in 2050 een omvang van 1.500 mensen hebben. Er zullen dan 571 woningen nodig zijn. Dit zijn er ongeveer 650, ofwel ruim 50% *minder* dan in 2020.¹⁰⁴ Tussen de laagste



DUURZAME TOEKOMST
HET ZONNEPANELENPARK LEVERT EEN
AANZIENLIJK DEEL VAN DE ENERGIE
OP SINT EUSTATIUS



en hoogste bevolkingsvarianten zit dus een verschil van meer dan 1.800 woningen, wat ruim meer is dan de gehele woningvoorraad in 2020. Daarbij staan de capaciteiten om grote ruimtelijke projecten te draaien op dit moment al onder druk, onder meer door personeelskrapte. Nieuwbouw moet zoveel mogelijk in bestaand bebouwd gebied plaatsvinden om landschap en natuur te behouden. Dit zijn factoren die het realiseren van voldoende aantallen nieuwe woningen belemmeren.¹⁰⁵

De varianten van bevolkingsontwikkelingen laten verder zien dat naast de omvang ook de samenstelling van de bevolking verandert. Met name de vergrijzing zal zorgen voor een woonvraag die kwalitatief anders van aard is. De sterke bevolkingsgroei die in variant Hoog wordt beschreven, gaat gepaard met een relatief beperkte stijging van de vergrijzing: het aandeel 65-plussers neemt toe van 22% naar 30%.¹⁰⁶ In de middenvariant zal dit 34% worden en in de variant Laag 61%. Voor de extra lage variant komt de grijze druk zelfs uit op 100%. Zeker in de lage varianten ligt de woningbouwopgave veel meer in het geschikt maken van woningen voor ouderen dan in het bijbouwen van meer woonruimte. Op dit moment zijn er geen wachtlijsten voor een plek in het verzorgingstehuis op Sint Eustatius, zo bleek uit gesprekken tijdens het werkbezoek van de staatscommissie. Dit hangt mede samen met de keuze van veel ouderen om thuis te blijven wonen. Het is echter de vraag of de capaciteit toereikend zal zijn in het geval van sterke vergrijzingen daarmee ook een toename van oudere ouderen, en of in de toekomst de zorgvraag voor een steeds groter deel in de woonomgeving moet worden beantwoord. De toenemende zorgvraag brengt daarnaast nu al uitdagingen met zich mee als het gaat over de woonomstandigheden waarin mensen oud worden en de beschikbaarheid van zorgen voorzieningen in wijken.¹⁰⁷ Daarnaast zijn ontwikkelingen in de samenstelling van huishoudens, woonvoorkeuren en sociale cohesie bepalend voor de kwalitatieve woonvraag. Vergrijzing en migratie kunnen gevolgen hebben voor het aantal eenpersoonshuishoudens en daarmee bijvoorbeeld eenzaamheid. Ook hebben arbeidsmigranten vaak andere woonbehoeften dan gezinnen, omdat zij eerder een woning met elkaar delen. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van toerisme; hoewel een groei in het aantal toeristen primair een kwantitatief effect zal hebben, heeft het ook invloed op het type woningen (verhuur van kamers) waar vraag naar is.

INFRASTRUCTUUR, NUTSVOORZIENINGEN EN NATUUR

Naast huisvesting hebben demografische veranderingen ook gevolgen voor de infrastructuur, nutsvoorzieningen en de natuur. Weliswaar wordt er momenteel op verschillende manieren geïnvesteerd in het verbeteren van de infrastructuur op Sint Eustatius, maar dat hangt meer samen met achterstallig onderhoud dan met bevolkingsgroei en

toenemende verkeersdruk.¹⁰⁸ Er is geen openbaar vervoer op Sint Eustatius, behalve leerlingenvervoer. Daarnaast is in de zomer van 2021 de (door orkaan Irma in 2017 zwaar beschadigde) herstellende en verbeterde luchthaven opgeleverd. Er is een lijnverbinding met de nabijgelegen eilanden Saba en Sint Maarten; dit laatste eiland biedt aansluiting op internationale vluchten. Verder zijn er plannen om te investeren in de haven en om de (goederen)haven te verplaatsen. Naast de haven in Lower Town, die geschikt is voor veerdiensten, jachten en kleinere schepen, kunnen grotere vrachtschepen aanmeren bij de olieterminal van GTI Statia. De beperkte verbindingen en de extra ticketkosten voor toeristen om naar Sint Eustatius te komen in vergelijking met naburige bestemmingen, vormen een belangrijk knelpunt in de economische ontwikkeling.¹⁰⁹ De ontwikkeling van de haven wordt als een belangrijke stap gezien hierin.

De verantwoordelijkheid voor de energievoorziening op het eiland ligt bij Stuco, een bedrijf waarvan het Openbaar Lichaam Sint Eustatius aandeelhouder is. 99% van de huishoudens is aangesloten op het elektriciteitsnetwerk.¹¹⁰ De tarieven voor elektriciteit zijn relatief hoog, ondanks subsidies en koopkrachtondersteuning vanuit de lokale en landelijke overheid. Dit leidt tot energiearmoede bij een deel van de bevolking.¹¹¹ Gelet op de kleine schaal van de energievoorziening en de kosten voor het opwekken van elektriciteit, is energie relatief duur op Sint Eustatius. Dit maakt verduurzaming van de energieproductie aantrekkelijk. Sint Eustatius heeft de afgelopen jaren hierin geïnvesteerd en de ambitie is om dit verder uit te bouwen.¹¹²

Daarnaast is de drinkwatervoorziening kostbaar op het eiland, ook weer als gevolg van de kleine bevolking en hoge productiekosten.¹¹³ Stuco is ook verantwoordelijk voor het drinkwaternet, waarop in 2022 in totaal 941 huishoudens (dat is 62% van het totaal) en 107 bedrijven waren aangesloten. Daarnaast beschikken huishoudens en bedrijven vaak over watertanks; niet alleen om regenwater in op te vangen, maar ook om het drinkwater dat Stuco via tankwagens rondbrengt in op te slaan. In totaal is in 2022 99.000 m³ drinkwater geproduceerd, waar dat in 2014 nog 47.000 m³ was, terwijl de bevolking niet gegroeid is. Voor hun afvalwater zijn Statianen volledig aangewezen op beerputten: er is geen riolering op Sint Eustatius.¹¹⁴ Dit geeft risico's op bodem- en zeewaterverontreiniging. De verwerking van vast afval zorgt daarnaast ook voor milieuproblemen, omdat afval vaak wordt gestort en in zee terecht komt.¹¹⁵ In het verleden zijn er problemen geweest met het functioneren van de afvalverwerkingsinstallatie. Daarom zijn er plannen voor een afvalverbrandingsinstallatie (waar ook Saba afval heen kan brengen) en wordt ingezet op een circulaire economie waarin grondstoffen worden hergebruikt.

Vers voedsel is duur, omdat er nauwelijks voedsel verbouwd wordt op Sint Eustatius en vrijwel alles geïmporteerd moet worden.¹¹⁶ De voedselvoorziening is daarmee niet alleen kostbaar, maar ook kwetsbaar. De ambitie is geformuleerd om via duurzame en innovatieve landbouw op het eiland in te zetten op meer voedselzekerheid en daarmee tegelijkertijd op een betere gezondheid van de bevolking. Het doel is daarnaast om de visserij en veeteelt (wat vooral neerkomt op het houden van geiten) te professionaliseren. Belangrijk aandachtspunt hierbij is het tegengaan van erosie door loslopend vee. In dat kader zijn ook goed (regen)waterbeheer en bewuste ruimtelijke ontwikkeling van groot belang. Dit past binnen een bredere aanpak van de natuur en het landschap. Deze vormen via het toerisme een belangrijk onderdeel van de economie en zijn daarnaast belangrijk voor de kwaliteit van de leefomgeving. Een groeiende bevolking zal echter zorgen voor nog meer druk op de verschillende aspecten van het ruimtelijk domein, zoals hiervoor uiteengezet, en daarmee op de natuur.

DEMOGRAFIE EN RUIMTE 2050

Huisvesting en nutsvoorzieningen zijn onmisbaar voor de brede welvaart op de BES-eilanden. Zoals uit bovenstaande analyse valt op te maken, is toegang hiertoe voor veel inwoners van Sint Eustatius op dit moment kostbaar en niet vanzelfsprekend. Met het oog op verwachte demografische ontwikkelingen de komende decennia, zal de toegankelijkheid, beschikbaarheid en betaalbaarheid van woonruimte en nutsvoorzieningen waarschijnlijk verder onder druk komen te staan als de omstandigheden niet veranderen. Daarnaast zal ook de druk op de natuurlijke omgeving toenemen bij gelijkblijvend beleid. Hoewel er geen doorrekeningen beschikbaar zijn over hoe verschillende demografische varianten precies kunnen doorwerken op de verschillende subdomeinen, zullen hieronder de mogelijke gevolgen van deze varianten verder worden doordacht.

De mogelijke effecten van vergrijzing roepen een aantal aandachtspunten op. Met name in de varianten van een laag of negatief migratiesaldo zal de bevolking van Sint Eustatius sterk vergrijzen. Dit betekent in de eerste plaats dat andere eisen worden gesteld aan transport en infrastructuur op het eiland zelf. Zoals mede duidelijk is geworden tijdens het werkbezoek van de staatscommissie, zorgt de bergachtige omgeving ervoor dat mobiliteit van mensen die slechter ter been zijn een uitdaging is. Zeker omdat er geen openbaar vervoer aanwezig is. Dit, gecombineerd met de beperkte voorzieningen in huizen en woonwijken voor ouderen, zorgt voor een belemmering in het verlenen van zorg en toegankelijk houden van publieke voorzieningen. Een ander

aspect is dat er relatief steeds minder mensen in de leeftijd van de beroepsbevolking zullen zijn om diensten te verlenen en hulp te verlenen, waardoor transport via de zee- en luchthaven beperkt wordt en bijvoorbeeld de voedselvoorziening lastiger kan worden.

Kijkend naar migratie, zal een grotere bevolking zorgen voor meer druk op de infrastructuur en nutsvoorzieningen. Wegen worden momenteel gerenoveerd, maar de vraag is of de capaciteit toereikend zal zijn. In geval van bevolkingskrimp of een gelijkblijvende bevolking is dit waarschijnlijk wel het geval, maar mocht de bevolking (sterk) groeien, dan kan dit de infrastructuur overbelasten. Daarnaast is de water- en elektriciteitsvoorziening op het eiland nu soms al een probleem en dat zal naar verwachting, bij verder gelijkblijvende omstandigheden, nog moeilijker worden als de bevolking groeit. Hetzelfde geldt voor de verwerking van afvalwater en vast afval. Deze zorgen nu al voor een druk op de natuurlijke omgeving, die met een grotere bevolking verder zal toenemen. Dit ook omdat er meer huizen en voorzieningen op het eiland zullen moeten komen, terwijl de ruimte hiervoor beperkt is en er daarnaast ook ingezet wordt op duurzame energieopwekking en het verbouwen van voedsel. Deze ontwikkelingen zullen ook meer ruimte vragen als de bevolking groter wordt. Het verblijf van toeristen biedt mogelijkheden tot economische ontwikkeling, maar zal bovenstaande knelpunten ook verder versterken. Omgekeerd zorgt een mogelijke bevolkingskrimp in geval van een laag of negatief migratiesaldo voor minder druk, maar ook voor minder capaciteit om te investeren in onderhoud van de infrastructuur en het geschikt maken van infrastructuur voor een oudere bevolking.

6.2 ECONOMIE

ECONOMISCHE STAGNATIE

In tegenstelling tot Bonaire stagneert de economische groei van Sint Eustatius al een aantal jaren (figuur 6.2). Sinds 2018 krimpt de economie zelfs. Per hoofd van de bevolking is het bbp van Sint Eustatius sinds 2012 gedaald met ongeveer 11% (figuur 6.2).¹¹⁷ Economische groei is noodzakelijk om de brede welvaart op peil te houden. Dit geldt zowel voor huishoudens, maar óók voor het in stand houden van publieke voorzieningen als zorg, onderwijs en veiligheid.¹¹⁸



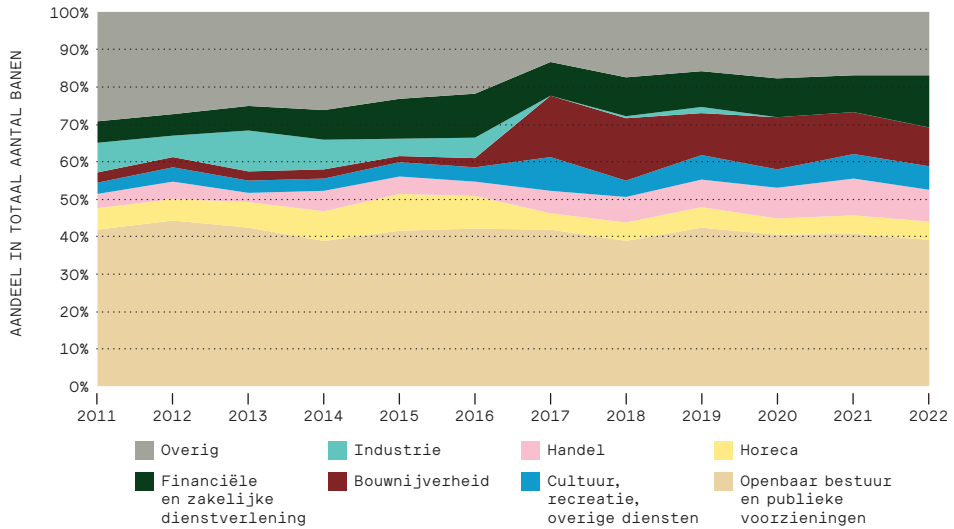
Figuur 6.2 Bbp (linkeras) en bbp per inwoner (rechteras) Sint Eustatius (in constante prijzen 2017), 2012-2021. / Bron: CBS, bewerking staatscommissie.

Oliesector en toerisme

De economie van Sint Eustatius is voor een groot deel afhankelijk van de opslag en export van olie (figuur 6.3). Hoewel de exacte toegevoegde waarde van de olie-industrie in het bbp van Sint Eustatius onbekend is, heeft het CBS begin 2020 wel een benadering van de toegevoegde waarde gegeven van maximaal 60% van het bbp.¹¹⁹ De olieterminal GTI Statia—in handen van ProStar Capital, een wereldwijd opererende investeringsmaatschappij gericht op de energievoorziening—is bovendien de grootste werkgever in de private sector op het eiland.

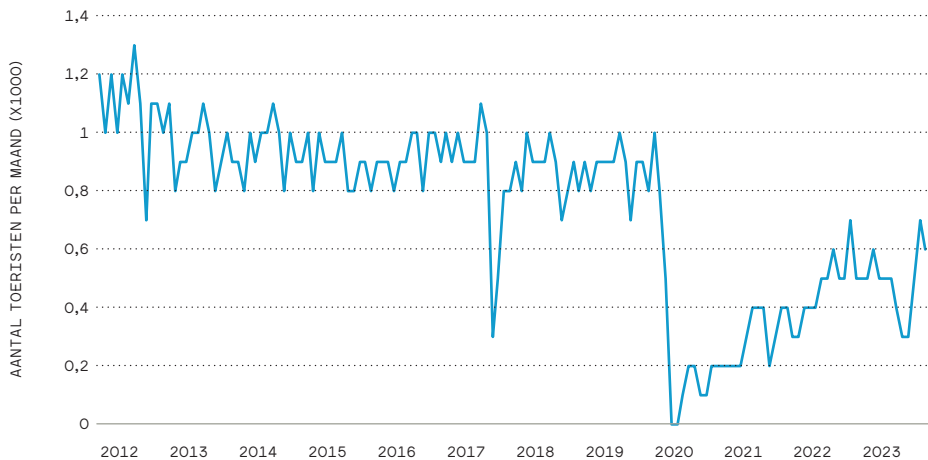
Deze grote rol van de oliesector maakt de economie van Sint Eustatius conjunctuur- en schokgevoelig. Doordat de economie relatief eenzijdig is, zijn er weinig mogelijkheden voor andere sectoren om periodes met weinig vraag naar olie en olieopslag op te vangen. De afgenomen vraag naar olie en olieopslag in de regio is dan ook de belangrijkste oorzaak van het gedaalde bbp sinds 2017.¹²⁰

De toekomst van de oliesector op Sint Eustatius is echter onzeker. De afgelopen jaren is de dienstverlening bij de olieterminal afgeschaald, waarbij ruim 100 mensen hun baan hebben verloren (ongeveer 5% van de werkzame bevolking). Er wordt daarnaast gewerkt aan een aantal toekomstscenario's voor de terminal, waaronder een faillissementsscenario.¹²¹



Figuur 6.3 Aandeel van sectoren in totale aantal banen Sint Eustatius, 2011-2022. / Bron: CBS, bewerking staatscommissie.

Noot: De oliesector in de grootste sector in de categorie overig. Onder openbaar bestuur en publieke voorzieningen vallen energie, water en afvalbeheer, openbaar bestuur, onderwijs en de gezondheidszorg. Toerisme zit verdeeld over de horeca, handel en cultuur- en recreatiesector.

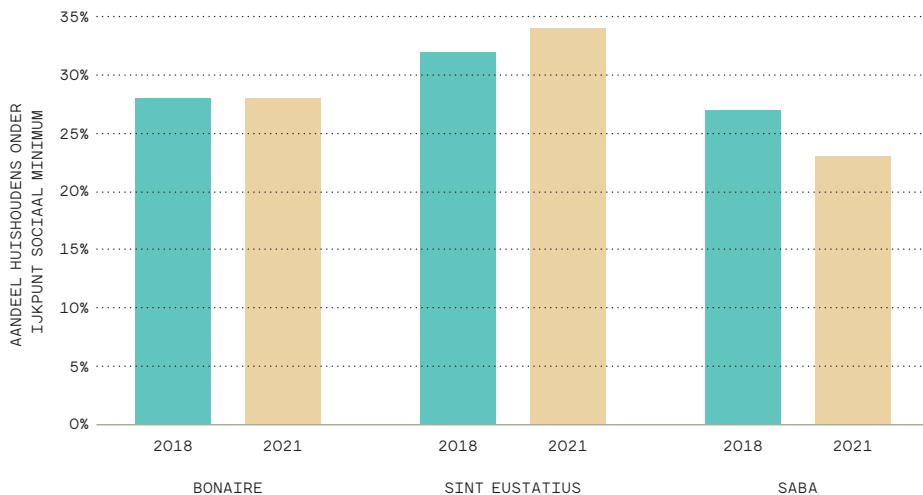


Figuur 6.4 Aantal inkomende toeristen per vliegtuig op Sint Eustatius, per maand in 2012-2023. / Bron: CBS.

Naast de oliesector heeft ook de toerismesector een significant aandeel in de economische ontwikkeling van Sint Eustatius. Vóór de coronapandemie bezochten maandelijks ruim duizend toeristen het eiland. Tijdens de pandemie kelderde dit aantal. Na de pandemie is dit aantal toeristen wel weer gedeeltelijk hersteld, maar het aantal was eind 2023 nog niet terug op het niveau van voor de pandemie (figuur 6.4).

Inkomenspositie en armoede

De stagnerende economie heeft als gevolg dat een steeds groter aandeel van de Statianen moeite heeft om financieel rond te komen. In 2017 betrof dit nog 25%. In 2021 was dit gestegen naar 32%. Vooral laagopgeleiden hebben moeite om rond te komen.¹²² Ook het aandeel van de bevolking met een inkomen lager dan het ijkpunt sociaal minimum¹²³ is de afgelopen jaren gestegen op Sint Eustatius, in tegenstelling tot Bonaire en Saba, waar het gelijk is gebleven of licht is gedaald (figuur 6.5). Net als op Bonaire en Saba zijn op Sint Eustatius de kosten van leven hoog. Basisproducten, zoals energie en voedsel, zijn duur omdat ze veelal moeten worden geïmporteerd. Veel mensen hebben meerdere banen, omdat ze met één baan niet kunnen rondkomen.¹²⁴



Figuur 6.5 Aantal huishoudens met een inkomen tot 100% van het ijkpunt sociaal minimum (% van totale aantal huishoudens), 2018 en 2021. / Bron: CBS.

DEMOGRAFIE EN ECONOMIE

Wat zijn de drijvende factoren achter deze stagnerende economie? Om dit te begrijpen, is het informatief om de welvaart (bbp per inwoner) uit te splitsen in (1) de groei van de fractie werkenden in de bevolking en (2) de groei van de arbeidsproductiviteit (productie per werkende).

Demografie heeft een direct effect op de economie via het aantal werkenden in de bevolking. Daarnaast kan de demografie ook een indirect effect hebben als het de productiviteit van werkenden beïnvloedt.

Werkzame beroepsbevolking

Uitsplitsing van de economische groei naar groei van de arbeidsproductiviteit en het aantal werkenden toont dat het aandeel werkenden in de bevolking sinds 2012 over het algemeen een positief effect op de welvaart heeft gehad (figuur 6.6). Doordat een groter deel van de bevolking werkte, kon er per inwoner meer geproduceerd worden.

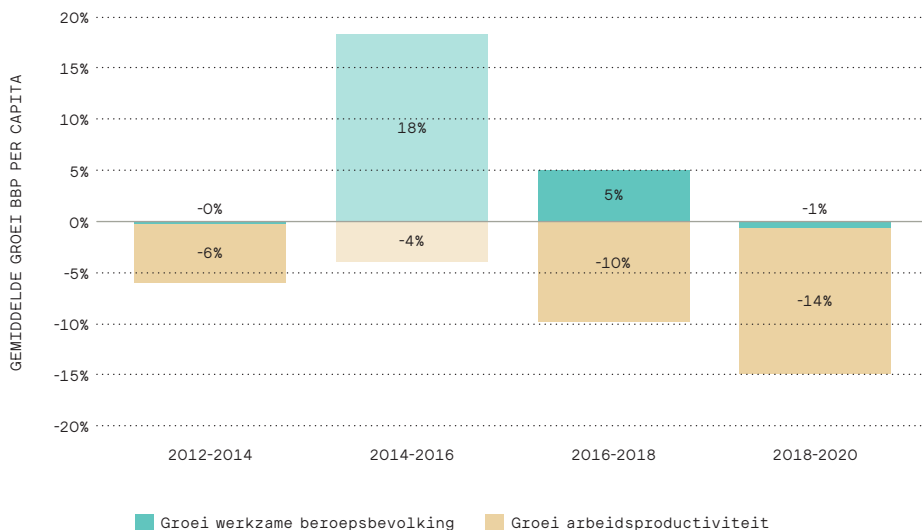
De leeftijdsstructuur van de bevolking op Sint Eustatius bepaalt hoeveel potentiële werknemers er op het eiland wonen. Dit heeft een direct effect op de economie. Een grotere potentiële beroepsbevolking (20 tot 64 jaar) betekent namelijk dat er een groter arbeidspotentieel is. Zonder productiviteitsgroei kan de economie dan alsnog groeien, simpelweg doordat er meer mensen werken.

Door vergrijzing zal de potentiële beroepsbevolking tot 2050 echter afnemen (figuur 6.7). Zowel in de hoogste als de laagste migratievariant voor Sint Eustatius zal de fractie van de potentiële beroepsbevolking in de totale bevolking tot 2050 afnemen: in de laagste migratievariant tot slechts 40%. Hoe groot de economische impact van een dalend aandeel werkenden zal zijn, hangt sterk af van de toekomstige productiviteitsgroei op Sint Eustatius. Zonder productiviteitsgroei zal een dalend aandeel werkenden echter leiden tot verder welvaartsverlies (lager bbp per inwoner).

Arbeidsproductiviteit

Een dalende arbeidsproductiviteit op Sint Eustatius is de belangrijkste oorzaak van het dalende bbp per inwoner (figuur 6.6). Door de afschaling van de dienstverlening in de oliesector zijn hoogproductieve en goedbetaalde banen verloren gegaan. Dit betekent dat de productiewaarde per werknemer is gedaald, na correctie voor inflatie.

Het versterken en herstellen van hoogwaardige werkgelegenheid is een belangrijke economische opgave voor Sint Eustatius. Anders zal de welvaart verder afnemen. De sectorale samenstelling van de economie van Sint Eustatius is hierbij van belang. Zoals hierboven is besproken heeft de afschaling van de hoogproductieve dienstverlening van de

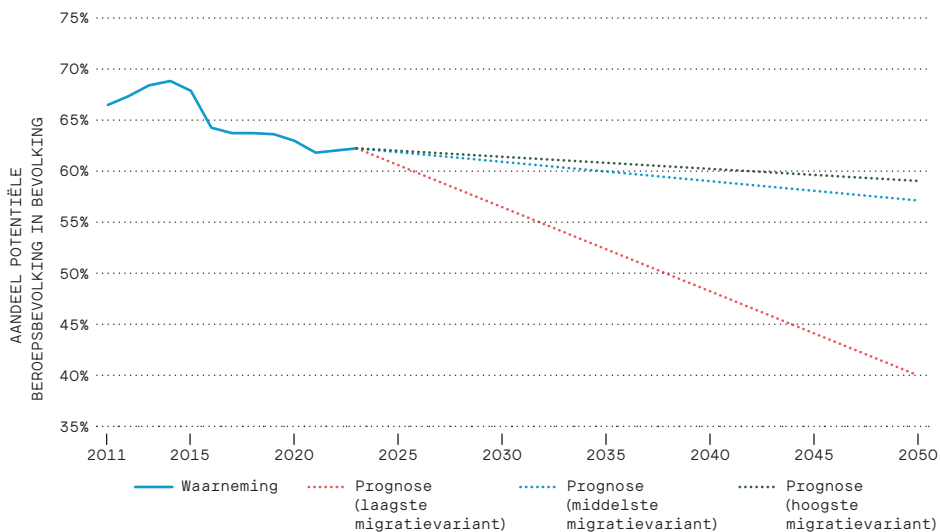


Figuur 6.6 Groei bbp (per capita) Sint Eustatius door groei werkzame beroepsbevolking en arbeidsproductiviteit (in constante prijzen 2017), 2012-2020. / Bron: CBS, bewerking staatscommissie.

Noot: De -0% voor 2012-2014 betreft een afronding van de groei van de werkzame beroepsbevolking van -0,4%. De cijfers voor 2014-2016 zijn vertekend, door correcties van de bevolkingsadministratie.

olieterminal een grote negatieve impact gehad op het bbp en de arbeidsproductiviteit van Sint Eustatius. Voor stabiliteit van de economie sectoren zijn ook andere sectoren dan de oliesector van belang, zoals toerisme en landbouw waar planvorming op Sint Eustatius zich ook op richt.

Het effect van vergrijzing van de beroepsbevolking op de arbeidsproductiviteit is niet eenduidig.¹²⁵ Enerzijds is er sprake van slijtage van bepaalde vaardigheden of capaciteiten die merkbaar wordt met het klimmen der jaren. Anderzijds hebben oudere werknemers ook meer ervaring en kunnen het verrichten van andere werkzaamheden, scholing tijdens het werkzame leven en preventie gericht op gezondheid de arbeidsproductiviteit op peil houden. Het vergt echter wel aanpassingsvermogen van werkgevers om oudere werknemers productief in te zetten en dat zal soms ingaan tegen de logica uit het verleden, waarbij oudere werknemers in tijden van hoge werkloosheid of reorganisaties met vervroegde uittredingsregelingen afscheid namen.¹²⁶



Figuur 6.7 Percentage potentiële beroepsbevolking (20 tot 64 jaar) in verhouding tot de omvang van de totale bevolking op Sint Eustatius, 1960-2050. / Bron: CBS (2023).

Noot: De laagste migratievariant gaat uit van een gemiddeld jaarlijks migratiesaldo van -60; de middelste migratievariant van vergelijkbare migratie als tussen 2011 en 2022; de hoge migratievariant gaat uit van een gemiddeld jaarlijks migratiesaldo van 101.

Kleinschalige arbeidsmarkt

Uit gesprekken tijdens het werkbezoek van de staatscommissie op Sint Eustatius kwam naar voren dat het op het eiland zeer lastig is om voor een baan de juiste werknemers te vinden. Vanwege de kleinschaligheid van het eiland is dit per definitie ingewikkeld, zowel op Sint Eustatius als op Saba en in iets mindere mate op Bonaire. Er is immers slechts een relatief kleine groep potentiële werknemers, waardoor er maar beperkte ruimte is om te kiezen voor een andere medewerker die eventueel beter in een baan zou passen. Ook de mogelijkheden tot het aantrekken van arbeiders van buiten het eiland spelen hierin mee. Wanneer het eenvoudiger zou worden om een arbeidsmigrant aan te nemen, wordt de groep van potentiële medewerkers groter. Anderzijds is het voor werkenden op een klein eiland ook lastiger om een baan te vinden die past bij hun eigen vaardigheden en voorkeuren. Zo is er bijvoorbeeld maar een aantal sectoren waarin gewerkt kan worden en kunnen er eisen gesteld worden aan de beschikbaarheid van de werknemer die slecht aansluiten bij zijn of haar overige verplichtingen.

Eén van de aspecten waarop deze beperkte mogelijkheid tot matching op de arbeidsmarkt tot uiting komt, is in de aansluiting van het onderwijsniveau van de bevolking op het beroepsniveau van de banen (tabel 6.2). Het aantal mensen dat ondergekwalificeerd is voor het werk dat zij verrichten, is op Sint Eustatius erg hoog. Van de werkenden die in hun baan complexe taken moeten verrichten, is ruim 60% hier niet voor opgeleid. Het aantal overgekwalificeerden is op Sint Eustatius relatief beperkt.

Tabel 6.2 Samenstelling onderwijsniveau van werkenden naar beroepsniveau Sint Eustatius, 2022. / Bron: CBS Statline.

Beroepsniveau	Onderwijsniveau werkenden Sint Eustatius				Aantal
	Laag	Middelbaar	Hoog		
1 Eenvoudig	88%	12%	0%	100%	170
2 Weinig complex	69%	25%	6%	100%	930
3 Complex	62%	23%	15%	100%	260
4 Zeer complex	22%	24%	54%	100%	370

Noot: Betekenis beroepsniveau codes: 1 = Eenvoudige routinematige taken, elementair of lager onderwijsniveau vereist; 2 = Weinig tot middelmatig complexe taken, lager of middelbaar onderwijsniveau vereist; 3 = Complexe taken, middelbaar of hoger onderwijsniveau vereist; 4 = Zeer complexe gespecialiseerde taken, hoger of wetenschappelijk onderwijsniveau vereist. In deze tabel zijn de werkenden waarvan het beroep niet bekend is buiten beschouwing gelaten.

Arbeidsmigratie

Voor het aanvullen van arbeidstekorten is Sint Eustatius afhankelijk van arbeidsmigratie. Deze tekorten worden deels veroorzaakt doordat relatief veel jongeren hun toekomst elders zoeken, waardoor er beperkte natuurlijke aanwas in de beroepsbevolking is. Daarnaast is er ook een kwalitatief tekort aan arbeidskrachten: een deel van de potentiële werknemers beschikt niet over de gevraagde vaardigheden, waardoor het nodig is om externe arbeidskrachten aan te trekken. Dit speelt bijvoorbeeld in het onderwijs, waar de grote diversiteit van de leerlingpopulatie zeer specifieke vaardigheden vraagt van docenten, bijvoorbeeld door de verscheidenheid aan ondersteuningsbehoeften van leerlingen.¹²⁷ Hierdoor is het zeer lastig om binnen het eiland voldoende mensen te vinden om dit werk te verrichten, wat personeelskrapte vergroot. Tijdens een werkbezoek van de staatscommissie aan Sint

Eustatius bleek echter dat het verkrijgen van een werkvergunning voor arbeidsmigranten lang duurt, soms wel vier tot vijf maanden. Dit bemoeilijkt het aantrekken van arbeidsmigranten.

Vraag naar zorgpersoneel

Een vergrijzende bevolking zal het economische belang van de zorgsector vergroten. Met een oudere bevolking stijgt ook het aantal zorgbehoevenden. Hierdoor is er meer personeel nodig in de zorgsector. Deze grotere zorgvraag op Sint Eustatius zal voor een deel uitwerking hebben op de zorgarbeidsmarkt van Sint Maarten, doordat veel Statianen voor hun zorg uitwijken naar Sint Maarten. In een krappe arbeidsmarkt zal dit leiden tot meer spanning en concurrentie met andere sectoren, zowel op Sint Eustatius als op Sint Maarten. Op Sint Eustatius is het aantal banen in de zorgsector als fractie van het totale aantal banen sinds 2012 al sterk gestegen van 2% naar 13%.¹²⁸ In dezelfde periode is het aandeel 65-plussers gestegen van 9% naar 12%. In iedere migratievariant van het CBS, zal het aandeel 65-plussers tot 2050 verder groeien: variërend van 40% in de laagste migratievariant tot 18% in de hoge migratievariant.

TOEKOMSTBESPIEGELING 2050

De hierboven beschreven mechanismen waarlangs de demografische ontwikkelingen invloed uitoefenen op de economie van Sint Eustatius, laten zien dat arbeidsmigratie nodig zal zijn om de economie van Sint Eustatius weer op gang te brengen. Zonder arbeidsmigratie zal de beroepsbevolking sterk afnemen, met als gevolg een afnemende economische groei en welvaartsverlies. Op dit moment bemoeilijken de processen voor de vergunningsaanvragen voor arbeidsmigranten echter het aantrekken van werknemers van buiten het eiland.

Daarnaast zullen door vergrijzing reeds bestaande tekorten op de arbeidsmarkt toenemen en zal in het specifiek de zorgsector een steeds groter beslag leggen op het arbeidsaanbod. Hoewel dit naar verwachting een kleinere verandering op de arbeidsmarkt teweeg zal brengen dan op bijvoorbeeld Bonaire, doordat Statianen voor een deel van hun zorgvraag afhankelijk zijn van Sint Maarten.

Tot slot zal de verwachte vergrijzing van de beroepsbevolking ook op Sint Eustatius een beroep doen op het aanpassingsvermogen van de economie. De migratievarianten van het CBS lieten alle zien dat het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in de totale bevolking waarschijnlijk zal afnemen tot 2050, als gevolg van vergrijzing. Bij lage migratie zal dit sneller gaan dan bij hoge migratie. Vooral in het hypothetische scenario waarin de GTI-olieterminal sluit, zal de potentiële beroepsbevolking zeer sterk afnemen. Hierdoor zal het aandeel

werkenden dalen en de gemiddelde werknemer ouder zijn. Oudere werknemers zijn in mindere mate in staat om fysieke arbeid te verrichten. Zonder aanpassingen van de werkzaamheden, zal daardoor voor een deel van de oudere werknemers geen passend werk meer beschikbaar zijn.

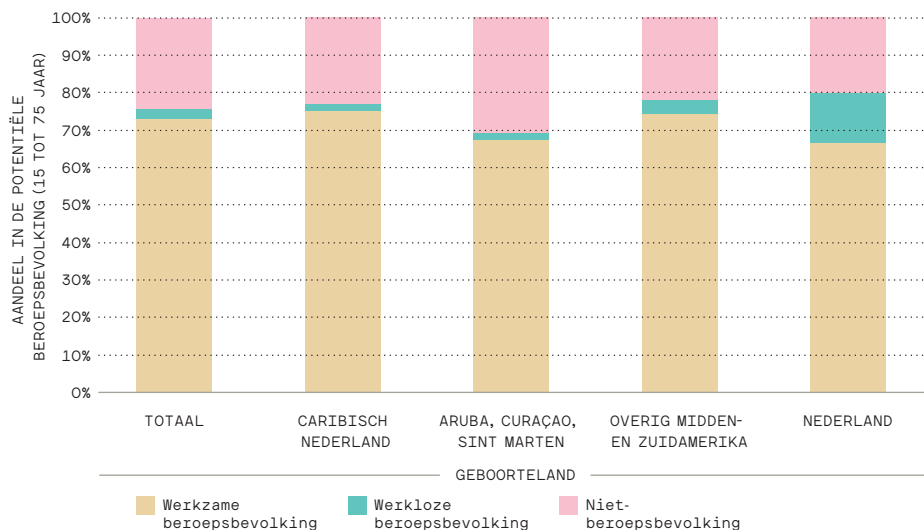
6.3 PUBLIEKE VOORZIENINGEN

SOCIALE ZEKERHEID

In hoofdstuk 5 Bonaire is een algemene beschrijving opgenomen van de sociale zekerheid in Caribisch Nederland. Zoals is uiteengezet, is de betaalbaarheid van de sociale zekerheid geen eigen vraagstuk dat de openbare lichamen direct aangaat, omdat de financiering vanuit het Rijk komt. Sociale zekerheid is in Caribisch Nederland echter wel een urgent vraagstuk¹²⁹ en het is behulpzaam om een beeld te geven van de manier waarop vergrijzing en migratie hier invloed op hebben.

Op Sint Eustatius staan er in 2024 vijf 20- tot 64-jarigen tegenover iedere 65-plusser. Het CBS verwacht dat deze verhouding zal verslechteren, waarbij er in 2050 in de hoge migratievariant nog iets meer dan drie 20- tot 64-jarigen op Sint Eustatius wonen per 65-plusser en in de lage migratievariant gemiddeld anderhalf. De extra lage variant – met een nog negatiever migratiesaldo – zal leiden tot een verhouding van één staat tot één. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 5, is het in een eventuele overweging voor een verdere verhoging van de AOV-leeftijd niet mogelijk om Caribisch en Europees Nederland direct met elkaar te vergelijken, gelet op de stevige gezondheidsverschillen in oudere jaren en het lagere niveau van maatschappelijke voorzieningen in Caribisch Nederland.¹³⁰ Hierdoor is het niet voor alle ouderen zomaar mogelijk om in goede gezondheid langer door te werken.

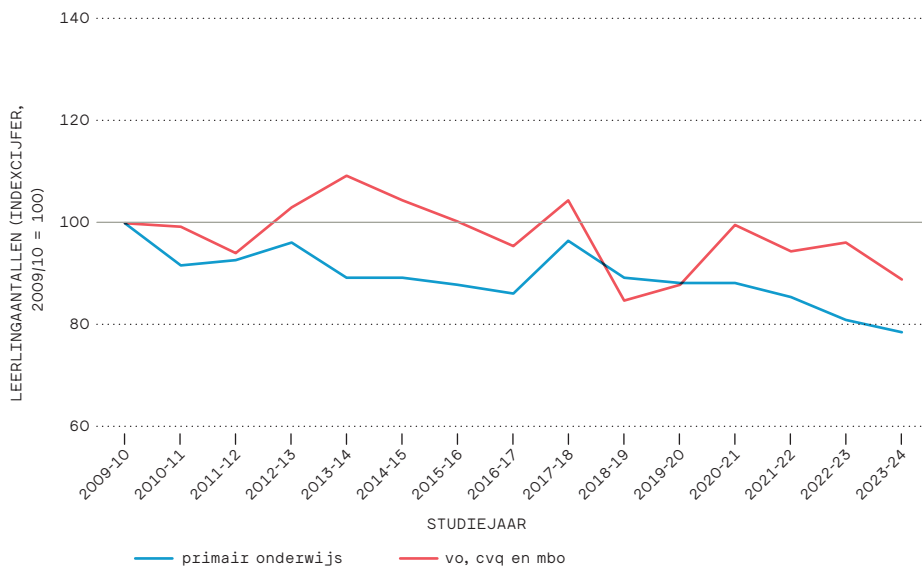
Migranten maken ook op Sint Eustatius minder dan gemiddeld gebruik van de sociale zekerheid. Net als voor Bonaire en Saba, is er alleen informatie bekend over de arbeidsdeelname naar geboorteland. Deze is getoond in figuur 6.8. Hieruit blijkt dat migranten uit Midden- of Zuid-Amerika bovengemiddeld vaak betaald werk verrichten, hoewel dit verschil met het gemiddelde op Sint Eustatius kleiner is dan op Bonaire en Saba. Daarnaast is de sociale zekerheid in Caribisch Nederland maar beperkt toegankelijk voor migranten, doordat zij eerst vijf jaar rechtmatig en ononderbroken in Caribisch Nederland moeten hebben gewoond. Hierdoor heeft migratie een neutrale tot positieve invloed op de sociale zekerheidsuitgaven.



Figuur 6.8 Aandeel werkzame, werkloze en niet-beroepsbevolking in de potentiële beroepsbevolking (15-75 jaar) naar geboorteland op Sint Eustatius, 2022. / Bron: CBS.

ONDERWIJS

Zoals reeds in de paragraaf over het onderwijs op Bonaire toegelicht, is de waarde van deze centrale publieke voorziening groot. Onderwijs voorziet in de kwalificatie, maar ook socialisatie en persoonsvorming van individuen en vormt daarmee de basis voor de latere deelname aan samenleving en economie. De demografische veranderingen op Sint Eustatius kunnen betekenis hebben voor de toegankelijkheid van deze basisvoorziening, juist omdat – vanwege de schaal van dit eiland – kleine verschillen grote impact kunnen hebben (tabellen 6.3 en 6.4 in het aantal onderwijsinstellingen en kinderopvanglocaties op Sint Eustatius). Vraagstukken als de kwaliteit, maar ook de toegankelijkheid van het onderwijs met onder meer beperktere mogelijkheden voor taalondersteuning, verdienen aandacht, aldus gesprekspartners tijdens een werkbezoek van de staatscommissie. Het maakt de vooruitblik op de impact die demografische veranderingen kunnen hebben wel urgent. Kleine verschillen doen ertoe in het onderwijs. Want steeds is de vraag: kan voor een relatief erg kleine groep leerlingen in passend onderwijs worden voorzien? Lukt het om talent in de breedte tot ontwikkeling te brengen met een gevarieerd aanbod van vakken?



Figuur 6.9 Ontwikkeling in leerlingaantallen Sint Eustatius 2009-2024. / Bron: CBS Statline.

Noot: vo = voortgezet onderwijs; cvq = Caribbean Vocational Qualification: een certificaat met competentieniveau (1-5) dat geldig is binnen de Caribische regio; mbo = middelbaar beroepsonderwijs.

Tabel 6.3 Onderwijsinstellingen Sint Eustatius, 2022. / Bron: Rijksdienst Caribisch Nederland.

	Sint Eustatius
Primair onderwijs (po)	4
Voorgezet onderwijs (vo)	1
Middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)	0
Wetenschappelijk onderwijs (wo)	0
Sociaal kanstraject	1

Noot: Sint Eustatius telde volgens de eilandgids Rijksdienst Caribisch Nederland ook nog een private Amerikaanse school: NuStar Terminal School. Na de verkoop van de NuStar Energy terminal in 2019 aan ProStar Capital is deze school niet meer in gebruik.

Sint Eustatius laat in de afgelopen periode een daling van het aantal leerlingen zien (figuur 6.9). In het primair onderwijs is er een afname sinds 2009 van ruim 20%. In het schooljaar 2009/2010 waren er 377 leerlingen in het primair onderwijs, in 2023/2024 296 leerlingen. Ook in het voortgezet onderwijs en mbo nam het leerlingaantal licht af. In termen van leerlingen, waren er in 2009/2010 267 leerlingen, in 2023/2024 237 leerlingen. Dit is een ontwikkeling die in een groter demografisch perspectief reden tot zorg kan zijn.

Net als op de andere BES-eilanden biedt kinderopvang al op jonge leeftijd vorming en is het maatschappelijk en economisch van belang in het bredere ondersteunen van ouders.

Tabel 6.4 Kinderopvanglocaties Sint Eustatius, 2023. /
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024a).

	Sint Eustatius
Dagopvang	5
Buitenschoolse opvang	4
Gastouderopvang	0
Totaal	9

Huidige uitdagingen

Ook op Sint Eustatius hebben in de afgelopen jaren de uitdagingen op het gebied van onderwijskwaliteit, financiering, aansluiting op de arbeidsmarkt en de lokale behoeften de aandacht. Onder meer via onderwijsagenda's is er voor heel Caribisch Nederland aandacht besteed aan deze thema's, evenals aan verbeterde randvoorwaarden zoals huisvesting.¹³¹ Desalniettemin spelen ook op Sint Eustatius vraagstukken als het aantrekken en behouden van gekwalificeerde leraren, wat ook in de bredere arbeidsmarkt om een substantiële kwestie gaat met 11,5% van de beroepsbevolking op Sint Eustatius die in het onderwijs werkt.¹³²

Op de kleinere eilanden Sint Eustatius en Saba speelt de schaduwzijde van een eiland een nog grotere rol dan op een eiland als Bonaire. Zo heeft Sint Eustatius beperkte financiële middelen en blijkt het aantrekken en behouden van goede leerkrachten een belangrijk thema. Echter, waar de werkomstandigheden een belangrijke reden werd genoemd op Bonaire (76%), tellen die iets minder (61%) op Sint Eustatius en Saba. De redenen om hier niet lang als leerkracht te blijven, hebben meer met de leefomstandigheden of het sociaal netwerk op het eiland te maken. Zo wordt op Sint Eustatius vaker genoemd dat

de recreatiemogelijkheden en medische faciliteiten als onvoldoende worden ervaren, dat men is uitgekeken op het eiland, dat de sociale controle benauwend is of dat de partner er geen werk kan vinden.

Aanvullend op de gestage daling van het aantal leerlingen, is er sprake van relatief veel scholieren die emigreren om elders vervolgoopleidingen te kunnen volgen. Zie figuren 5.11 en 5.12 in de paragraaf over het onderwijs op Bonaire voor het beeld voor heel Caribisch Nederland. Uit gesprekken die de staatscommissie ook zelf met leerlingen op Sint Eustatius heeft gevoerd, blijkt dat deze leerlingen zich enerzijds loyaal voelen aan het meehelpen opbouwen van het eiland, maar tegelijkertijd ook willen kiezen voor het eigen perspectief van talentontwikkeling. Het aantal (keuze)vakken op Sint Eustatius is volgens de leerlingen kleiner dan voor leerlingen op andere grotere eilanden. Een beperkt onderwijsaanbod is inherent aan de kleinschaligheid van het eiland. Vanwege de schaal moeten er dus keuzes worden gemaakt in het onderwijsaanbod en zijn onderwijsmogelijkheden die het eiland overstijgen in feite onderdeel van het systeem. Voor Sint Eustatius en Saba is Sint Maarten een eerste alternatief, maar leerlingen kiezen voor vervolgstudies ook vaak voor Europees Nederland en de Verenigde Staten. Het beperkte aanbod is al met al voor verschillende leerlingen mede reden om—wanneer zij daartoe in de gelegenheid zijn—zich op een andere plek te willen vestigen. Talenten vragen een bredere ontwikkeling dan het aanbod waartoe in de kleinschaligheid kan worden voorzien op het eiland. Dit gaat overigens verder dan alleen de school zelf, het gaat ook over mogelijkheden voor verschillende sporten en andere hobby's zoals muziek of dansles. Het voorzieningenniveau voor jongeren in het algemeen, maar het compacte onderwijsaanbod in het bijzonder, heeft op dit moment duidelijke demografische impact op het eiland, gelet op de wens om te vertrekken. Met maar één museum en één bibliotheek staat het compacte onderwijsaanbod in een bredere context van beperkte voorzieningen waarop leerlingen en leraren zich kunnen beroepen. Online colleges bij bijvoorbeeld Nederlandse onderwijsinstellingen kennen de praktische drempel van tijdzones.¹³³ Ook is een goede technologische infrastructuur essentieel voor modern onderwijs, en die is niet altijd voorhanden.

Deze structureel aanwezige emigratie van scholieren heeft een relatief grote impact op de opbouw van de bevolking en het menselijk kapitaal op Sint Eustatius. Het staat al in een context van de nodige arbeidsmarktkrapte, maar werkt—gelet op een beperkte remigratie—ook door in het kindertal. Weliswaar is er arbeidsmigratie om enige krapte op te vangen, maar dit is uiteindelijk circulair en geen vervanging van jongeren die een eigen toekomst op Sint Eustatius hadden kunnen opbouwen.

Ten aanzien van het onderwijs zelf is de rol van de taal in het onderwijs een punt van aandacht en zorg. Het aanbieden van effectief tweetaalig onderwijs kan een uitdaging zijn voor scholen en leraren. Daarbij is op Sint Eustatius en Saba het middelbare onderwijs in de afgelopen jaren anders ingericht. Het Engelstalige onderwijs is op de Gwendoline van Puttenschool sinds 2020 vormgegeven via het CXC-onderwijssysteem van de Caribbean Examination Council. Na drie jaar basisopleiding volgt ofwel een beroepsopleiding of een meer theoretische richting. Enerzijds biedt dit meer aansluiting in de Caribische regio, anderzijds vraagt aansluiting op onderwijs in andere landen zoals Europees Nederland wel extra aandacht. Want hoewel het Engels de voertaal en dus het uitgangspunt is op Sint Eustatius, zorgt het in mindere mate beheersen van de Nederlandse taal ook voor drempels bij het volgen van vervolgonderwijs in Europees Nederland. Zie ook tabel 6.5.

Tabel 6.5 Voertaal en gesproken talen in Sint Eustatius, 2021. /

Bron: CBS (2022).

		Papiaments	Engels	Nederlands	Spaans	Anders
		Procenten van bevolking (15 jaar en ouder)				
Sint Eustatius	Gesproken taal	19	94	38	32	3
	Voertaal	1	81	4	13	1

Noot: De voertaal wordt bepaald aan de hand van de vraag ‘welke taal spreekt u het meest?’ Het percentage geeft voor elke taal weer hoeveel % van de respondenten de betreffende taal als voertaal gebruikt. Bij respondenten die meer dan één taal spreken, gaat het om de taal die de respondent het meest spreekt.

Uiteraard is verder ook een thema als digitale geletterdheid van groot belang. De stand hiervan verdient nader onderzoek.

Onderwijs en 2050

Het onderwijs op Sint Eustatius staat naar verwachting een grote en groeiende opgave te wachten in het licht van de aankomende demografische ontwikkelingen. Zo is er verdere vergrijzing en ontgroening te verwachten. Door de beperkte schaal van het eiland kunnen deze ontwikkelingen enerzijds aanleiding geven om wellicht scholen te fuseren als de leerlingaantallen blijven dalen. Maar een klein eiland moet ook bedacht zijn op groei, en dan kan zomaar arbeidsmarktkrapte



ONTWIKKELMOGELIJKHEDEN
DE GERTRUDE JUDSON BICENTENNIAL
PUBLIC LIBRARY OP SINT EUSTATIUS



PUBLIC LIBRARY
SINT EUSTATIUS



in het onderwijs opduiken. Gelet op het beperkte onderwijsaanbod is de verwachting dat jongeren zullen blijven wegtrekken om zich elders verder te ontwikkelen met–bij gelijkblijvende randvoorwaarden–slechts beperkte remigratie. Ook kan met deze beweging de gezinsvorming onder jongere generaties in mindere mate bijdragen aan jonge bevolkingsaanwas op Sint Eustatius zelf. Arbeidsmigratie die gekoppeld is en wordt aan tekorten, heeft niet het effect dat er meer jonge kinderen komen op Sint Eustatius. Hiermee komen de randvoorwaarden voor kwalitatief onderwijs verder onder druk te staan bij gelijkblijvende omstandigheden. Een ander meer economisch punt is dat het geld dat arbeidsmigranten bijvoorbeeld in de bouw of infrastructuur verdienen, deels naar gezinnen in herkomstlanden gaat, en in mindere mate opnieuw geïnvesteerd wordt in het eiland. Het onderwijsaanbod en daarmee wegtrekkende jongeren kunnen zodoende op meerdere manieren effect hebben op de toekomst van Sint Eustatius.

In geval van een hoge bevolkingsgroei, ontstaat er enerzijds een grotere druk op het beschikbare onderwijspersoneel, maar anderzijds ook wat meer mogelijkheden en randvoorwaarden om voor iets grotere groepen en vanuit wat meer variëteit het onderwijs te organiseren. Dat hangt echter wel af van het soort migratie. Wanneer de bevolkingstoeename strikt genomen circulaire arbeidsmigratie in specifieke sectoren betreft, gaat dit niet op. In geval van een lage bevolkingsgroei zal de krapte in het onderwijs relatief iets minder gevoeld worden, zij het dat de lange termijntrend er een van verschraling van het aanbod lijkt te zijn. Daarbij zal een extra lage variant in de bevolkingsontwikkeling–feitelijk gebaseerd op het hypothetische vertrek van de olieterminal–niet alleen in omvang van de bevolking dit effect hebben, maar ook een verdere verslechtering van het economische perspectief betekenen. Hierdoor zal de mogelijkheid voor remigratie van eerder vertrokken jongeren verzwakken. In alle gevallen agendeert de demografische ontwikkeling richting 2050 een nu al aanwezige maatschappelijke opgave in het onderwijs. Dit laat zien hoe cruciaal de inspanningen van het huidige onderwijzend personeel en de gemeenschap hierop zijn en zullen zijn.

ZORG

Gezondheid en zorgvraag

Zoals aangegeven in de beschrijving van *Gezondheid en zorgvraag* op Bonaire is er sprake van significante verschillen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland als het gaat om de ervaren gezondheid. Ook voor Sint Eustatius is er anno 2024 sprake van een zorgopgave.

In de afgelopen jaren is het percentage Statianen dat de eigen gezondheid als minder dan goed kwalificeert, gewisseld: in 2012 was dit 27%, in 2020 18% en in 2024 25,3%.¹³⁴ Voor het jaar 2020 is tevens het onderscheid naar opleidingsniveau bekend. Daarbij is het verschil in opleidingsniveau terug te zien in een waardering van de gezondheid, met een bovengemiddeld positieve waardering door hoger opgeleiden.¹³⁵ Kijkend naar de bevolkingsprognose 2050 van het CBS zal dit voor het opleidingsniveau 'laag' verder stijgen naar 27% en voor 'hoog' verder dalen naar 8%.

Het beschrijven van de algehele gezondheidssituatie op Sint Eustatius heeft enige beperkingen, vanwege het slechts beperkt beschikbaar zijn van data. Echter, het nader duiden van enkele aandoeeningen kan, mede in de context van verdere vergrijzing, wel laten zien welke ontwikkeling de zorgvraag mogelijk bij ongewijzigd beleid verder nog zal doormaken. Zo becijferde de Sint Eustatius Health Care Foundation in 2020 dat het eiland voor 65% uit ouderen en chronisch zieken bestaat, wat onder meer druk op de eerstelijns zorg zet.¹³⁶ Ten aanzien van diabetes heeft 26,6% van de 65-plussers in Caribisch Nederland daarmee te maken, op Sint Eustatius is dit een opvallend hoog percentage van 33,5%, waar dat op Bonaire 22,3% is en op Saba 27,9%. In Europees Nederland ligt dit percentage als eerder aangegeven met 12,8% (65-74-jarigen) en 13,6% (75-plussers) veel lager.

In tegenstelling tot Bonaire en Saba, is er voor Sint Eustatius geen recente nota volksgezondheid verschenen. Daarentegen maakt de nota *Public Health on Saba 2023-2026* in de context van een benchmark met Bonaire en Sint Eustatius wel melding van een zeer hoog percentage obesitas op Sint Eustatius.¹³⁷ Naast 15,6% met overgewicht is in deze rapportage (uit 2023) het percentage met obesitas op Sint Eustatius zelfs aangeduid met 78,5% van de bevolking. Dit staat tegenover 41,2% overgewicht en 31,7% obesitas op Bonaire en 33,0% overgewicht en 37,5% obesitas op Saba. Daarmee heeft op Bonaire en Saba 7 op de 10 personen in enige vorm hiermee te maken, maar is dat op Sint Eustatius gemiddeld 9,5 op de 10, waarvan afgerond 8 van de 10 inwoners met obesitas. Overgewicht en vooral obesitas is daarmee—nog sterker dan op Bonaire en Saba—op Sint Eustatius een zeer belangrijk thema op het gebied van gezondheid.

Kijkend naar eetpatronen, eet bijna twee derde van de bevolking onvoldoende groente en fruit (60%).¹³⁸ Een belangrijke aspect hierbij is dat de beschikbaarheid van en toegang tot gezond eten onder druk staat, dankzij een afhankelijkheid van (dure) aanvoer van vers voedsel per schip. Daarbij zijn de kosten voor groente en fruit voor de bevolking erg hoog en wordt er dus voorkeur gegeven aan minder gezond en reeds bewerkt en verpakt voedsel. Ook de hoeveelheid fysieke inspanning¹³⁹ is

ST EUSTATIUS

Medisch centrum (**11** verpleegbedden;
3 kinderbedden; SEH) | polikliniek
met **2** behandelkamers | hospitainer |
verpleeghuis (**21** bedden) | **8** aanleun-
woningen | wijkverpleging | thuiszorg |
consutatiebureau | **1** tandarts |
1 apotheek | **1** laboratorium

Figuur 6.10 Impressie zorgaanbod Sint Eustatius. / Bron:
Rijksdienst Caribisch Nederland, Openbaar Lichaam Sint
Eustatius, en Boerma, Ten Veen en Verheij.

Noot: Dit is een indicatie van het zorgaanbod o.b.v. verschil-
lende bronnen en gesprekken, waarbij het ook kan gaan om
visiterende specialisten.

laag met bijna 9 op de 10 Statianen (87%) die onvoldoende beweegt. Dit staat tegenover 69% op Saba en 75% op Bonaire.

Ook andere omstandigheden met impact op een goede gezondheid, zoals de fysieke kwaliteit van de huisvesting, staat voor groepen Statianen onder druk, waaronder voor veel ouderen. Tegelijkertijd is dit een thema waarover niet altijd openlijk gesproken wordt, zo geven gesprekspartners tijdens een werkbezoek van de staatscommissie aan. Tezamen met het beperkt beschikbaar zijn van meer precieze data over gezondheid en huisvesting, maakt dat dit thema tot een belangrijk en verder te onderzoeken vraagstuk, ook om tijdig voorbereid te zijn op toekomstige ontwikkelingen. Daarbij blijkt uit gesprekken van de staatscommissie tijdens een werkbezoek dat deze thematiek door ambtelijke, bestuurlijke en maatschappelijke partijen duidelijk gezien wordt, maar het ook nog een grote opgave is om hieraan effectieve maatregelen te verbinden.

Zorgaanbod Sint Eustatius

Het zorgaanbod op Sint Eustatius is beperkt en de kleinschaligheid maakt dat het nader duiden al snel gaat over concrete instellingen en praktische afspraken over wie welke zorg kan bieden. Ook is er sprake van een afhankelijkheid van het zorgaanbod op Sint Maarten. Queen Beatrix Medical Center (QBMC) is de enige aanbieder van curatieve zorg op Sint Eustatius en is onderdeel van de Sint Eustatius Health Care Foundation (SEHCF). Het QBMC levert eerstelijns

huisartsgeneeskundige zorg, maar biedt daarnaast de mogelijkheid voor een kortdurende opname, de mogelijkheid om te bevallen, wijk- en thuiszorgactiviteiten en de eerste opvang bij acute geneeskunde.¹⁴⁰ De thuiszorg is echter wegens personeelstekorten niet op elk moment van de dag beschikbaar, en levert geen zorg in de avond, nacht en het weekend. Op deze tijdstippen kunnen cliënten voor ongeplande zorgvragen terecht bij het QBMC.¹⁴¹ Maar ook in het ziekenhuis is het zorgaanbod beperkt. Hierdoor moeten Statianen vaak twee weken wachten op een afspraak met de dokter, aldus gesprekspartners tijdens een werkbezoek van de staatscommissie. In 2020 is door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een ‘hospitainer’ (*hospital container*) geplaatst op het eiland. Deze werd onder andere gebruikt voor het verplegen van covid-19 patiënten en het vaccineren tegen covid-19, maar wordt momenteel met name gebruikt door bezoekende specialisten vanuit Sint Maarten en voor het geven van trainingen, ofwel als oefenlokaal.¹⁴²

De afhankelijkheid van Sint Maarten blijft echter groot, bijvoorbeeld voor dialysepatiënten die drie keer per week per vliegtuig naar Sint Maarten moeten reizen. Dat is niet alleen erg belastend, maar brengt ook hoge kosten met zich mee.¹⁴³ Wel wordt er gewerkt aan een plan om dialyse op Sint Eustatius te kunnen uitvoeren.¹⁴⁴ Ook zwangere vrouwen waarvan van te voren een medische indicatie bestaat, worden structureel overgebracht naar het Sint Maarten Medical Center (SMMC).¹⁴⁵ Omdat het QBMC slechts één verlosbed heeft, is het risico te groot om standaard in het QBMC te bevallen.¹⁴⁶ Vanaf november 2022 voeren Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN), SEHCF, SMMC en Saba Cares Foundation samen een pilot ‘Directe Medische Verwijzing’ uit waarmee huisartsen op Sint Eustatius en Saba direct naar een ziekenhuis op Sint Maarten kunnen doorverwijzen zonder tussenkomst van het medisch adviesteam van ZJCN.¹⁴⁷ Het ziekenhuis op Sint Maarten kent echter ook een krappe personele bezetting, waarmee bestuurlijke afspraken in de praktijk niet zonder problemen verlopen en het maken van een afspraak lang kan duren. Ook hier wordt dus heel concreet zichtbaar wat de kleinschaligheid betekent voor inwoners van Sint Eustatius.

Sint Eustatius kent één verzorgingshuis (Sint Eustatius Auxiliary Home Foundation) dat plaats heeft voor 21 personen en op het moment van publicatie van dit rapport geen wachtlijst kent. Mensen met een intensieve zorgbehoefte werden vóór het bestaan van het verzorgingshuis in het ziekenhuis opgenomen. Ouderenzorg door familie was en is een gangbaar uitgangspunt op Sint Eustatius. De unieke traditie van zorg voor naasten en bereidheid om elkaar te helpen lijkt in het Caribisch deel van Nederland groter dan in het Europese deel.¹⁴⁸ Nog

steeds worden ouderen op Sint Eustatius gestimuleerd om langer thuis te wonen, onder meer door uitbreiding van enige dagopvangfaciliteiten¹⁴⁹. Daarbij is wel een scheidslijn zichtbaar tussen mensen die dagopvang of een plek in het verzorgingshuis kunnen betalen en wie niet, aldus de gesprekspartners.

Volgens het CBS is het aantal werknemersbanen in de zorg op Sint Eustatius van 2011 tot 2021 net als in Bonaire toegenomen, maar in relatief kleinere aantallen.¹⁵⁰ Zo werkten in 2022 110 mensen in de gezondheids- en welzijnszorg, wat neerkomt op 7,3% van de werkende bevolking.¹⁵¹ De bestuurders van Sint Eustatius spannen zich in om de personeelscapaciteit in de zorg op het eiland te vergroten. Zo is eind 2023 een trainingsprogramma gestart waarin ruim twintig verpleegassistenten, zowel Spaanstalig als Engelstalig, niveau twee-vaardigheden en kennis over de gezondheidszorg konden opdoen.¹⁵² De 15 weken durende cursus werd gegeven door de Curaçaose verpleegschool IFE en is bedoeld om een volgende generatie zorgprofessionals op te leiden.

Zorg en 2050

Ook op Sint Eustatius zullen de demografische ontwikkelingen naar verwachting grote impact hebben op de gezondheidsvraag. Een zeer hoog deel van de bevolking met obesitas loopt hierdoor een verhoogd risico op diabetes of hoge bloeddruk, en dit kan zich op zijn beurt weer vertalen naar een hoger risico op hart- en vaatziekten. Daarbij speelt in de aankomende periode tot 2050 verdere vergrijzing een rol bij de toename van de vraag naar ouderenzorg. De grijze druk¹⁵³ ontwikkelt zich volgens de middenvariant van 22% anno 2024 tot 34% in 2050, waarbij in de lage variant de grijze druk verscherpt tot 61% in 2050. Bij een hogere bevolkingsgroei, uitgaande van meer (arbeids)migratie, komt de grijze druk uit op 30%. In alle gevallen neemt deze toe. Tegelijkertijd zal de mantelzorgratio (aantal 50-75-jarigen per 85-plusser) flink gaan dalen van 30 in 2023 naar uitgaande van de middenvariant slechts acht. In de hoge bevolkingsvariant is dat 11 en in lage bevolkingsvariant zelfs vijf.

Voor Sint Eustatius wordt in de bevolkingsprognose 2050 uitgegaan van een bevolkingsgroei van 3.300 naar 4.200. Een hogere variant, met meer migratie, gaat uit van 6.600 inwoners in 2050, maar de lage variant komt uit op een bevolkingskrimp tot 2.600. Hoewel daarmee toename van de bevolking op Sint Eustatius door het CBS over het algemene realistisch wordt geacht, is het in termen van de zorgvraagontwikkeling vooral de vraag waaruit deze bevolkingsgroei zal bestaan. Met extra toename van arbeidsmigratie gaat het in het algemeen om een relatief gezonde populatie. Anderzijds weegt voor de impact van vergrijzing ook weer mee dat jongere generaties het eiland verlaten in verband met scholing of werk elders. Hoe dan ook zal bevolkingsgroei een verdere toename van zorgbehoefte op het eiland betekenen als de omstandigheden en het leefgedrag niet veranderen. In tegenstelling tot Bonaire wordt aanvullend op de bevolkingsontwikkeling geen extra druk op zorgfaciliteiten door tijdelijk verblijf—zoals toerisme—voorzien.



SABA

17° 38' 32.9388" N

63° 13' 37.992" W



HOOFDSTUK 7

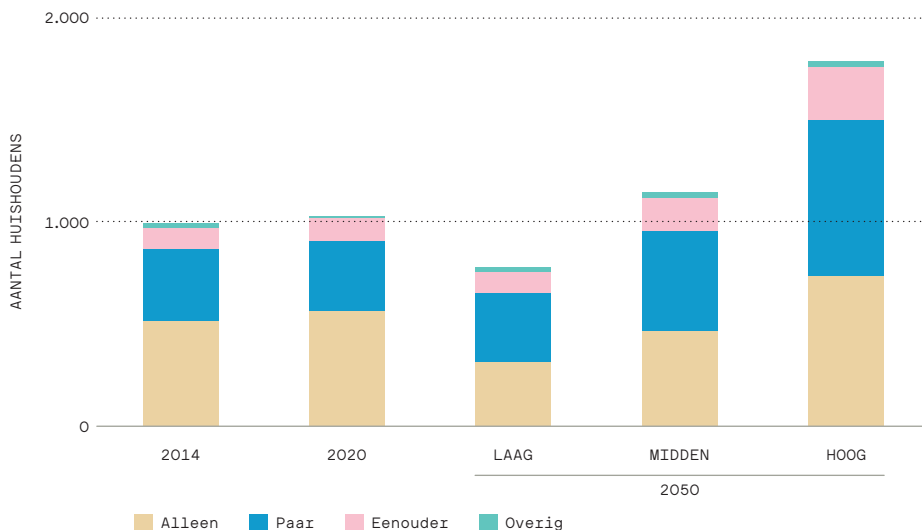
SABA

7.1 RUIMTE

Saba, het andere Bovenwindse eiland, is met een oppervlakte van 13 km² het kleinste eiland van Caribisch Nederland. Het bestaat uit een slapende vulkaan (de laatste uitbarsting was in 1640) die boven de zee uitsteekt.¹⁵⁴ De 887 meter hoge Mount Scenery is het hoogste punt van Nederland. Een aanzienlijk deel van Saba bestaat uit beschermd gebied in de vorm van Mount Scenery National Park. Ruimtelijke ontwikkeling is sowieso beperkt mogelijk vanwege het bergachtige karakter en de rotsachtige bodem en kustlijn. Hierdoor zijn er ook geen natuurlijke havens of stranden op Saba. Tegelijkertijd zijn de risico's op overstromingen, verzilting en kustlijnerosie als gevolg van klimaatverandering hierdoor kleiner.¹⁵⁵ Wel kan klimaatverandering leiden tot een groter risico op tropische stormen. Saba ligt, net als Sint Eustatius, in een gebied dat gevoelig is voor orkanen. Zo hebben Irma en Maria in het recente verleden schade veroorzaakt aan gebouwen en infrastructuur. Het klimaat op Saba is tropisch en er valt veel regen. Al deze fysieke omstandigheden op het eiland zijn bepalend voor wat er mogelijk is aan ruimtelijke ontwikkeling op Saba en hoe dit samenhangt met veranderingen in de bevolking. De verschillende bevolkingsvarianten die het CBS heeft doorgerekend (Laag, Midden, Hoog), hebben gevolgen voor meerdere ruimtelijke subdomeinen.

DEMOGRAFIE EN HUISVESTING NU EN 2050

De mogelijkheden om te bouwen op Saba zijn beperkt vanwege het bergachtige landschap. De woonkernen liggen verspreid over het eiland op enkele bebouwbare plekken. Op het moment van publicatie van dit rapport zijn er plannen om 50 betaalbare huur- en koopwoningen te bouwen naast de bouw van 18 sociale huurwoningen.¹⁵⁶ Tijdens het werkbezoek aan Saba werd de staatscommissie duidelijk dat de ruimte hiervoor schaars is en ten koste gaat van andere gebruiksdoeleinden, zoals landbouw of de opwekking van energie. Tegelijkertijd vormen de hoge huren in combinatie met armoede en gebrekkige



Figuur 7.1 Aantal huishoudens (in duizenden) en naar soort huishoudens. / Bron: NIDI (2024) en CBS (2023).

Noot: Variant Laag veronderstelt een migratiesaldo van -5, variant Midden van 23 en variant Hoog van 70.

leefomstandigheden ook op Saba een grote uitdaging. Het bouwen van betaalbare woningen kan deze situatie, samen met huursubsidies, verbeteren.¹⁵⁷ Het verhuren van een kamer aan buitenlandse studenten levert bewoners enerzijds inkomsten op, maar zorgt anderzijds voor extra druk op de huisvesting. In sommige gevallen leidt de krappe woningmarkt noodgedwongen tot het delen van woningen en overbewoning, wat in samenhang met armoede tot spanningen kan leiden. Wanneer dit echter uit vrije wil gebeurt, heeft de traditie van intergeneratieel wonen juist positieve kanten. Eenzaamheid onder ouderen die alleen thuis wonen is bijvoorbeeld een groeiend probleem, dat wordt versterkt door de steile wegen en vele trappen die de woonomgeving karakteriseren. Dit maakt ook thuiszorg uitdagend.

De verwachte ontwikkelingen in migratie en vergrijzing zullen een sterk effect hebben op de woonvraag op Saba tot en met 2050. Migratie heeft vooral effect op het aantal huishoudens en is daardoor mede bepalend voor het aantal woningen dat nodig is. Het NIDI heeft op basis van de bevolkingsvarianten van het CBS doorerekend hoeveel huishoudens er in 2050 mogelijk zijn.¹⁵⁸ Hierbij is uitgegaan van gelijkblijvende samenstelling van huishoudens en de woonsituatie. In 2020 was 55% van de huishoudens een eenpersoonshuishouden, 32% was een paar zowel met als zonder kinderen en 11% was een eenoudergezin. Van de

meerpersoonshuishoudens woonde 98% tussen 2013 en 2021 in een zelfstandige woning, een meerderheid daarvan in een vrijstaand of geschakeld huis en ongeveer een derde in een appartement.¹⁵⁹ Van de eenpersoonshuishoudens heeft 100% een zelfstandige woning. Een klein deel van alle huishoudens woont in een niet-zelfstandige woning, vaak in een of meerdere kamers of in een andere woonvorm. In totaal zijn er dus iets minder zelfstandige woningen dan er huishoudens zijn. Een huishouden op Saba bestaat gemiddeld uit 1,8 personen.¹⁶⁰

Tabel 7.1 Aantal zelfstandige woningen dat nodig is, naar soort huishouden. / Bron: NIDI (2024) en CBS (2023).

Type huishouden		2014	2020	2050		
				Laag	Midden	Hoog
Saba	Alleen	500	550	300	460	20
	Paar	340	330	330	470	740
	Een ouder	90	110	110	160	250
	Totaal	930	990	740	1090	1710

In figuur 7.1 is af te lezen dat in de variant Laag de bevolking zal krimpen van 1.030 in 2.020 naar 790 huishoudens in 2050. Dit leidt naar verwachting tot een vraag naar 740 zelfstandige woningen, zo’n 250 minder dan in 2020, waardoor er 25% minder woningen nodig zijn (zie tabel 7.1). In de middenvariant van het CBS stijgt het aantal huishoudens juist tot 1.150, waardoor er 1.190 zelfstandige woningen nodig zijn in 2050, 11% meer dan de 990 in 2020. In de hoge migratievariant zal het aantal huishoudens stijgen tot 1.790 en zijn er zo’n 75% meer woningen (1.710 in totaal) nodig. Tussen de lage en hoge variant zit dus een verschil van bijna 1.000 woningen, wat neerkomt op ongeveer de gehele woningvoorraad in 2020.

Niet alleen zal de woonvraag getalsmatig veranderen, ook de aard van woonbehoefte wordt beïnvloed door demografische ontwikkelingen. Zo is de woonvraag afhankelijk van de aantallen migranten, maar evengoed van het type migratie. Studenten aan de Medical School zullen bijvoorbeeld eerder in een enkele kamer wonen terwijl een arbeidsmigrant die een gezin meeneemt waarschijnlijk meer woonruimte nodig heeft. Met name de vergrijzing zal zorgen voor uitdagingen op het gebied van huisvesting. Het aandeel 65-plussers zal in de bevolkingsvariant Laag toenemen van 23% in 2023 naar 55% in 2050.¹⁶¹ In dat geval zal de sterk toenemende zorgvraag deels in de woningen en directe

leefomgeving van ouderen beantwoord moeten worden. De beschreven problematiek van eenzaamheid en armoede onder ouderen zal ernstiger worden bij een toenemende grijze druk. In de middenvariant zal de grijze druk uitkomen op 35% en in de variant Hoog zal deze met 23% gelijk blijven aan het niveau van 2023. Het is daarnaast de vraag of en hoe ouderen in hun woning kunnen blijven wonen als zij hulpbehoeven-der worden en de zorgverlening niet gemakkelijk thuis kan plaatsvinden.

INFRASTRUCTUUR, NUTSVOORZIENINGEN EN NATUUR

Naast huisvesting hebben demografische veranderingen ook gevolgen voor de infrastructuur, nutsvoorzieningen en de natuur. Op Saba is er in essentie één weg, 'The Road', met een lengte van 14 kilometer die alle bebouwde kernen met elkaar verbindt.¹⁶² Vanwege het bergachtige landschap is de weg vaak steil en bochtig, wat op bepaalde plekken kan leiden tot congestie. De staat van het onderhoud is over het algemeen goed, hoewel overhangende rotsen en vallende stenen soms voor problemen zorgen. Op Saba is geen openbaar vervoer, alleen leerlingenvervoer. Tijdens het werkbezoek werd de staatscommissie duidelijk dat mede hierdoor mobiliteit op het eiland niet voor iedereen vanzelfsprekend is. Dit geldt voor ouderen maar is vooral ook voor jongeren een probleem. Saba heeft een vliegveld in het noorden van het eiland, vanwaar er lijnverbindingen zijn met Sint Eustatius en Sint Maarten. Op dit laatste eiland is er aansluiting op internationale vluchten. In het zuiden ligt de zeehaven, met reguliere veerdiensten tussen naburige eilanden en vrachtafhandeling. Er kan alleen met daarvoor geschikte kleine vliegtuigen gevlogen worden op Saba en daarbij moeten de weersomstandigheden goed zijn. De haven is daarom mede essentieel voor vrachtvervoer en het (economisch) leven op Saba. Op het moment van publicatie van dit rapport loopt er een aanbesteding voor de bouw van een nieuwe haven, die ook meer mogelijkheden biedt voor toerisme.

De opwekking van elektriciteit is licht gestegen tussen 2010 en 2020.¹⁶³ Op het eiland zijn alle huishoudens aangesloten op het elektriciteitsnetwerk¹⁶⁴ en een grotere bevolking leidt bij gelijkblijvend gebruik dus direct tot een grotere vraag. De tarieven voor elektriciteit zijn relatief hoog, ondanks subsidies en koopkrachtondersteuning vanuit de lokale en landelijke overheid. Dit leidt tot energiearmoede onder een deel van de bevolking.¹⁶⁵ Saba heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de verduurzaming van de energieproductie, vooral via zonne-energie.¹⁶⁶ Er wordt onderzocht welke verdere mogelijkheden er zijn om duurzaam elektriciteit op te wekken, ook met het oog op de kosten hiervan die samenhangen met de schaal van de bevolking en de belastbaarheid van het energienet.

De omstandigheden van de drinkwatervoorziening zijn hiermee vergelijkbaar: drinkwater is vanwege de kleine bevolking en hoge productiekosten duur op Saba.¹⁶⁷ Er is vanwege de rotsachtige grond geen leidingnetwerk om drinkwater naar huishoudens en bedrijven te brengen. Wel is er een waterleiding die drinkwater na ontzilting vanaf de kust naar tappunten in de hoger gelegen bewoonde kernen brengt. Vanaf daar wordt het water verder verspreid. Huishoudens en bedrijven kunnen dit opslaan in watertanks, wat de waterkwaliteit kan beïnvloeden. Ook zijn plastic flessen te koop via de drinkwaterfabriek die het Openbaar Lichaam Saba in 2021 heeft opgericht. Het doel daarvan is om lokaal en goedkoop (gesubsidieerd) water beschikbaar te stellen als alternatief voor geïmporteerd water. Ten aanzien van afvalwater beschikt Saba ook niet over een netwerk voor riolering; inwoners maken gebruik van septic tanks, en het afvoeren van de inhoud is een uitdaging. Ook kan het gebruik leiden tot verontreiniging van bodem en zee. Dit geldt ook voor de verwerking van vast afval, wat als een van de grote uitdagingen op Saba wordt gezien.¹⁶⁸ De ambitie is om in te zetten op een circulaire economie waarin grondstoffen zo veel mogelijk worden hergebruikt.

Nog sterker dan voor de andere twee eilanden is Saba voor de voorziening van (vers) voedsel zeer afhankelijk van import via de haven; vers voedsel is daardoor erg kostbaar en de aanvoer kwetsbaar.¹⁶⁹ Als een schip met vers fruit vanuit Sint Maarten een keer niet kan varen, is dat niet beschikbaar op het eiland tot de volgende levering. De ambitie om te verduurzamen is er daarom ook ten aanzien van land- en tuinbouw, veeteelt en visserij. Hiertoe zijn er, uitgaande van steeds kleine oppervlaktes, verschillende initiatieven gelanceerd om de voedselzekerheid te vergroten. Dit is echter een ontwikkeling voor de lange termijn, omdat het veel tijd kost om dergelijke initiatieven te laten groeien tot de schaalgrootte die nodig is.¹⁷⁰ Daarnaast is ook het tegengaan van afkalving van het eiland een belangrijk aandachtspunt. Hetzelfde geldt voor het beheer en behoud van ecosystemen en nationale parken, zoals de koraalriffen van de Saba Bank en het Mount Scenery National Park.¹⁷¹ Dit is erg belangrijk voor het toerisme. Natuurbehoud heeft immers naast een ecologische ook een economische waarde. De keerzijde van de plannen voor verduurzaming en natuurbehoud is dat dit ruimte vraagt, terwijl de grond op Saba schaars is. Voor toerisme geldt dat dit economische ontwikkeling oplevert, maar hiervoor moeten ook voldoende overnachtingsplekken en voorzieningen beschikbaar zijn. Toerisme vergroot dus de druk op de ruimte en natuur.



GEZOND ETEN
ORGANOPONICS FARM, EEN
BIOLOGISCHE BOERDERIJ OP SABA



DEMOGRAFIE EN RUIMTE 2050

Demografie werkt op verschillende manieren door op het ruimtebeslag, onder meer door de gevolgen ervan voor de infrastructuur, de natuur en de vraag naar nutsvoorzieningen.¹⁷² Zo zijn de infrastructuur en het vervoer op het eiland niet ingericht op een ouder wordende bevolking. De mobiliteit van ouderen is nu al beperkt vanwege de hoogteverschillen en het vrijwel ontbreken van openbaar vervoer. In de bevolkingsvarianten met een sterk toenemende grijze druk zal dit vraagstuk nog urgenter worden. Het tegengaan van eenzaamheid en het beter kunnen verlenen van zorg aan huis zal vragen om aanpassingen die de mobiliteit van ouderen verbeteren. Tegelijkertijd werkt vergrijzing mogelijk door in het in stand kunnen houden van infrastructurele voorzieningen als The Road, de zeehaven en het vliegveld, zeker wanneer er daarvoor onvoldoende (gekwificeerde) werknemers te vinden zijn.

Een grotere bevolking – door een positief migratiesaldo – zal de toegankelijkheid, beschikbaarheid en betaalbaarheid van infrastructuur en nutsvoorzieningen verder onder druk zetten. Omdat al het verkeer op Saba over één weg moet en er nauwelijks ruimte is om deze uit te breiden, zal een grotere bevolking waarschijnlijk leiden tot meer opstoppen. De energie-, water- en voedselvoorziening en de verwerking van afval(water) zijn op dit moment niet altijd vanzelfsprekend, mede vanwege de bijzondere (vooral fysieke) omstandigheden op het eiland. Dat zal, bij gelijkblijvende omstandigheden, naar verwachting nóg complexer worden als de bevolking groeit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verwerking van afvalwater en vast afval. Omdat er bijvoorbeeld geen riolering (mogelijk) is, zullen er meer septictanks nodig zijn met een groter risico op milieuvervuiling. Ook gebruikt een grotere bevolking meer energie. En als er meer stroom nodig is, moet dit of komen van vervuilende dieselgeneratoren of van zonne- en windenergie, waarvoor weer ruimte nodig is. Op welke manier dan ook: een grotere bevolking zal zorgen voor meer druk op de natuurlijke omgeving. Bij een krimpende of gelijkblijvende bevolking zal dit vanzelfsprekend minder aan de orde zijn. Er zijn dan meer mogelijkheden om bestaande knelpunten in infrastructuur en nutsvoorzieningen aan te pakken. En zoals eerder gezegd: het verblijf van meer toeristen biedt mogelijkheden tot economische ontwikkeling, maar zal bovenstaande knelpunten ook verder versterken.

Tot slot: wetende dat de ruimte op Saba schaars is, zal een grotere bevolking de competitie om deze grond versterken. Enerzijds zijn er meer huizen en voorzieningen als scholen, winkels en horeca nodig en anderzijds zal de stijgende vraag naar energie, voedsel en water in ieder geval deels beantwoord moeten worden door opwekking van elektriciteit, verbouwen van voedsel en productie van water op het eiland zelf.

Hoewel het Saba waarschijnlijk niet zal lukken om volledig zelfvoorzienend te zijn—wat met het oog op klimaatverandering, droogte en internationale spanningen een doel zou kunnen zijn—zal deze ambitie, zeker in combinatie met een sterke bevolkingsgroei, veel ruimte vragen. Deze spanning tussen verschillende doeleinden zal overigens hoe dan ook—dus óók in geval van bevolkingskrimp of beperkte bevolkingsgroei—vragen om scherpe keuzes in het ruimtegebruik.

7.2 ECONOMIE

ECONOMISCHE STABILITEIT

De omvang van de economie van Saba, gemeten als de totale hoeveelheid goederen en diensten die in een land per jaar wordt geproduceerd, is sinds 2012 ongeveer gelijk gebleven (figuur 7.2). Ook per inwoner is het bruto binnenlands product (bbp) weinig veranderd. Wel is er een lichte krimp geweest in 2018 en 2020, als gevolg van de orkaan Irma en de coronapandemie.

Onderwijs en toerisme

De Saba Medical School speelt een belangrijke rol in de economie van Saba: circa 18,5% van de banen op het eiland betreft banen in het onderwijs (figuur 7.3). Deze sector is in principe niet erg schok- en conjunctuurgevoelig, wat bijdraagt aan de stabiliteit van de economie op Saba. Het behoud van de Saba Medical School is daardoor wel een belangrijk vraagstuk voor de economie van het eiland. Hoewel er geen enkele aanwijzing is dat de universiteit op korte termijn zal vertrekken, is enige zorg dat dit ooit eens zou kunnen gebeuren, wel begrijpelijk. Dit zou namelijk grote gevolgen hebben voor het onderwijs, de economie en de bevolkingssamenstelling op het eiland.

Naast de onderwijssector heeft ook de toerismesector een significant aandeel in de economische ontwikkeling van Saba. Het gedaalde aantal toeristen tijdens de coronapandemie zorgde voor een daling van het bbp in 2020 en 2021. Na de pandemie is het toerisme wel weer gedeeltelijk hersteld, maar het was eind 2023 nog niet terug op het niveau van voor de pandemie (figuur 7.4). Saba zet momenteel in op herstel en versterking van het toerisme.

Dalende armoede

Net als op Bonaire en Sint Eustatius hebben veel inwoners van het eiland moeite om financieel rond te komen, hoewel dit probleem de afgelopen jaren wel is verminderd op Saba. In 2021 had namelijk nog 23% van de bevolking moeite om rond te komen. In 2017 lag dit aandeel

DEEL II – GEVOLGEN VAN DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN
VOOR BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

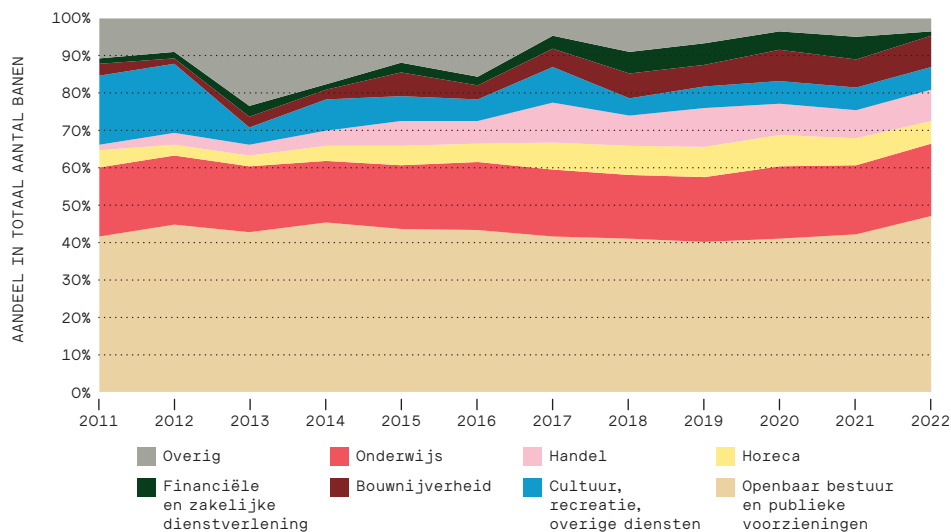


Figuur 7.2 Bbp (linkeras) en bbp per inwoner (rechteras) Saba (in constante prijzen 2017), 2012-2021. / Bron: CBS, bewerking staatscommissie.

nog een stuk hoger: 36%.¹⁷³ Ook het aandeel inwoners met een inkomen onder het ijkpunt sociaal minimum¹⁷⁴ is gedaald sinds 2018. Waar in dat jaar nog 27% van de huishoudens minder dan het ijkpunt sociaal minimum verdiende, betrof dit in 2021 23%. Op de andere twee eilanden is dit aandeel in dezelfde periode iets toegenomen (Sint Eustatius) of gelijk gebleven (Bonaire).

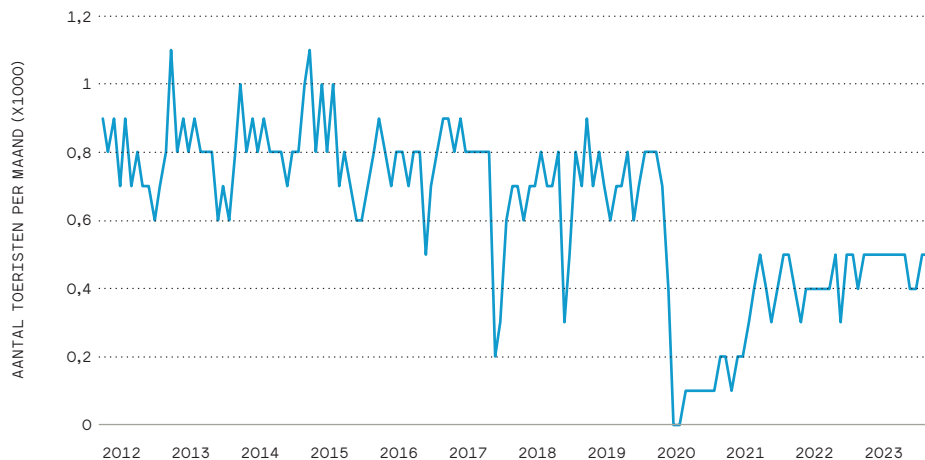
DEMOGRAFIE EN ECONOMIE

Welke demografische dynamieken gaan er schuil achter deze economische stabiliteit? Om dit te begrijpen, is het informatief om de welvaart (bbp per inwoner) uit te splitsen in (1) de groei van de fractie werkenden in de bevolking en (2) de groei van de arbeidsproductiviteit (productie per werkende). Demografie heeft immers een direct effect op de economie via het aantal werkenden in de bevolking. Daarnaast kan de demografie ook een indirect effect hebben als het de productiviteit van werkenden beïnvloedt.



Figuur 7.3 Aandeel van sectoren in totale aantal banen Saba, 2011-2022. / Bron: CBS, bewerking staatscommissie.

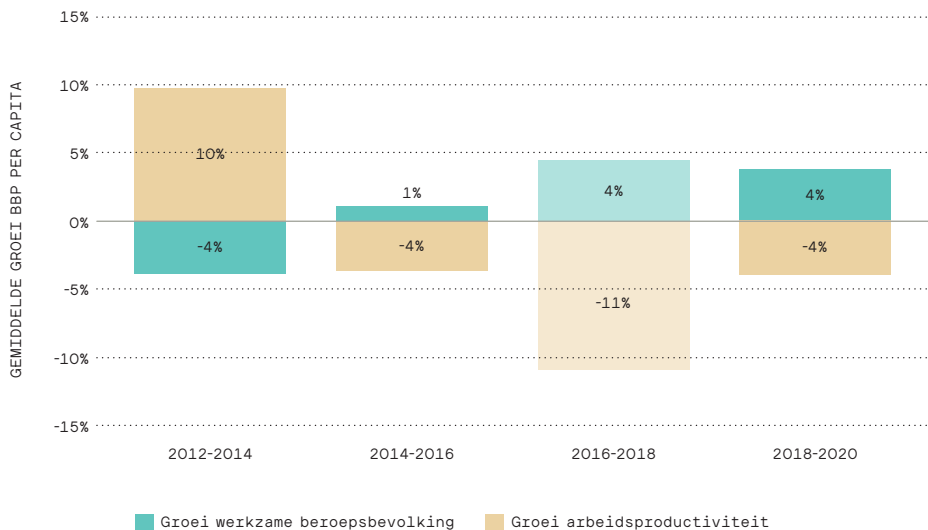
Noot: Onder openbaar bestuur en publieke voorzieningen vallen energie, water en afvalbeheer, openbaar bestuur en de gezondheidszorg. Toerisme zit verdeeld over de horeca, handel en cultuur- en recreatiesector.



Figuur 7.4 Aantal inkomende toeristen per vliegtuig op Saba, per maand 2012-2023. / Bron: CBS.

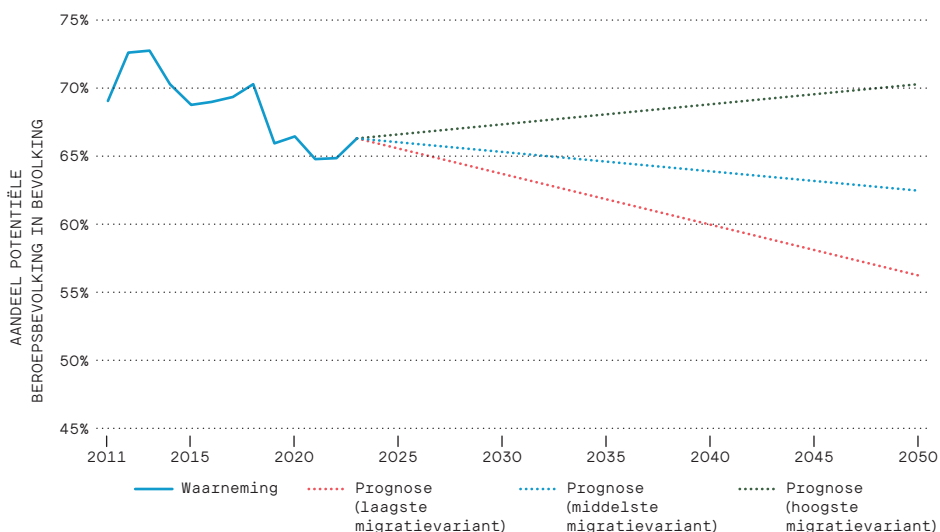
Werkzame beroepsbevolking

Uitsplitsing van de economische groei naar groei van de arbeidsproductiviteit en het aantal werkenden toont dat het aandeel werkenden in de bevolking sinds 2012 over het algemeen een positief effect op de welvaart heeft gehad (figuur 7.5). Want doordat een groter deel van de bevolking werkte, kon er per Sabaan meer geproduceerd worden. Het directe effect van de demografische ontwikkelingen op de economie werkt vooral door via de leeftijdsstructuur van de bevolking. Een grotere potentiële beroepsbevolking (20 tot 64 jaar) betekent namelijk dat er een groter arbeidspotentieel is, waardoor er ook meer mensen kunnen werken. Door vergrijzing zal de potentiële beroepsbevolking tot 2050 afnemen, tenzij het toekomstige migratiesaldo hoger zal liggen dan in de afgelopen jaren het geval was (figuur 7.6). Hoe groot de economische impact van een dalend aandeel werkenden zal zijn, hangt sterk af van de toekomstige productiviteitsgroei op Saba. Zonder productiviteitsgroei zal een dalend aandeel werkenden echter leiden tot verder welvaartsverlies (lager bbp per inwoner).



Figuur 7.5 Bbp (per inwoner) groei Saba door groei werkzame beroepsbevolking en arbeidsproductiviteit (in constante prijzen 2017), 2012-2020. / Bron: CBS, bewerking staatscommissie.

Noot: Cijfers voor 2016-2018 zijn vertekend, door correcties van de bevolkingsadministratie.



Figuur 7.6 Percentage potentiële beroepsbevolking (20 tot 64 jaar) in verhouding tot de omvang van de totale bevolking op Saba, 1960-2050. / Bron: CBS (2023).

Noot: De laagste migratievariant gaat uit van een gemiddeld jaarlijks migratiesaldo van -5; de middelste migratievariant van vergelijkbare migratie als tussen 2011 en 2022 en de hoge migratievariant van een gemiddeld jaarlijks migratiesaldo van 70.

Arbeidsproductiviteit

Net als Bonaire en Sint Eustatius heeft Saba sinds 2012 periodes gekend waarin de arbeidsproductiviteit is gedaald (figuur 7.5). Daarentegen heeft Saba als enige van de drie eilanden ook een aantal jaren met sterke productiviteitsgroei gekend. Zoals eerder in hoofdstuk 5 Bonaire is besproken, is het effect van vergrijzing van de beroepsbevolking op de arbeidsproductiviteit niet eenduidig.¹⁷⁵ Oudere werknemers kunnen zowel minder productief zijn (als gevolg van slijtage van bepaalde vaardigheden of capaciteiten) als juist productiever (vanwege het hebben van meer ervaring). Het vergt in ieder geval aanpassingsvermogen van werkgevers om oudere werknemers productief in te zetten, bijvoorbeeld door hen andere werkzaamheden te laten verrichten, of door middel van scholing en preventie gericht op gezondheid hun arbeidsproductiviteit op peil te houden.

Kleinschalige arbeidsmarkt

Net als op Sint Eustatius werkt op Saba de kleinschaligheid van dit eiland door op de mogelijkheden om een goede match tussen werkgever

en werknemer tot stand te brengen. Door het kleine aantal potentiële werknemers is het per definitie lastig om voor een baan de juiste medewerker te vinden. Er is immers slechts een relatief kleine groep potentiële werknemers, waardoor er maar beperkte ruimte is om te kiezen voor een andere medewerker die beter in een baan zou passen. Anderzijds is het voor werkenden op een klein eiland ook lastiger om een baan te vinden die past bij hun eigen vaardigheden en voorkeuren. Zo is er maar een beperkt aantal sectoren waarin gewerkt kan worden op Saba; ook worden er misschien eisen gesteld aan de beschikbaarheid van de werknemer die slecht aansluiten bij zijn of haar overige verplichtingen.

Een van de aspecten waarbij deze beperkte mogelijkheid tot matching op de arbeidsmarkt tot uiting komt, is in de aansluiting van het onderwijsniveau van de bevolking op het beroepsniveau van de banen (tabel 7.2). Een relatief groot deel van de inwoners werkt namelijk in een baan die niet aansluit op hun onderwijsniveau. Er zijn vooral veel werkenden ondergekwalificeerd voor het werk dat zij verrichten, maar er is ook een deel overgekwalificeerd.

Tabel 7.2 Samenstelling onderwijsniveau van werkenden naar beroepsniveau Saba, 2022. / Bron: CBS Statline.

Onderwijsniveau werkenden Saba					Aantal
Beroepsniveau	Laag	Middelbaar	Hoog		
1 Eenvoudig	67%	33%	0%	100%	60
2 Weinig complex	45%	39%	16%	100%	510
3 Complex	33%	33%	33%	100%	120
4 Zeer complex	13%	22%	65%	100%	230

Noot: Betekenis beroepsniveau codes: 1 = Eenvoudige routinematige taken, elementair of lager onderwijsniveau vereist; 2 = Weinig tot middelmatig complexe taken, lager of middelbaar onderwijsniveau vereist; 3 = Complexe taken, middelbaar of hoger onderwijsniveau vereist; 4 = Zeer complexe gespecialiseerde taken, hoger of wetenschappelijk onderwijsniveau vereist. In deze tabel zijn de werkenden waarvan het beroep niet bekend is buiten beschouwing gelaten.

Arbeidsmigratie

Voor het aanvullen van arbeidstekorten is Saba afhankelijk van arbeidsmigratie. Deze tekorten worden deels veroorzaakt doordat relatief veel jongeren hun toekomst elders zoeken, waardoor er slechts een beperkte natuurlijke aanwas is in de beroepsbevolking. Daarnaast is er ook een kwalitatief tekort aan arbeidskrachten: een deel van de potentiële werknemers beschikt niet over de gevraagde vaardigheden, waardoor het nodig is om externe arbeidskrachten aan te trekken. Dit speelt bijvoorbeeld een grote rol op de Medical School, waarvan veel personeel uit de Verenigde Staten of Canada komt.

Tijdens het werkbezoek van de staatscommissie aan Saba bleek uit gesprekken dat het verkrijgen van een werkvergunning voor arbeidsmigranten een langdurig proces is van meerdere maanden tot, in enkele gevallen, zelfs een jaar. Dit bemoeilijkt het aantrekken van arbeidsmigranten; sommige migranten zien hierdoor zelfs helemaal af van hun komst naar het eiland.

Vraag naar zorgpersoneel

Een vergrijzende bevolking zal het economische belang van de zorgsector vergroten. Met een oudere bevolking stijgt ook het aantal zorgbehoevenden. Hierdoor is er meer personeel nodig in de zorgsector. Deze grotere zorgvraag op Saba zal, net als op Sint Eustatius, voor een deel z'n uitwerking hebben op de zorgarbeidsmarkt van Sint Maarten. Dit omdat veel Sabanen voor hun zorg uitwijken naar Sint Maarten. In een krappe arbeidsmarkt zal dit leiden tot meer spanning en concurrentie met andere sectoren, zowel op Saba als op Sint Maarten.

Op Saba is het aantal banen in de zorgsector als fractie van het totale aantal banen sinds 2011 al gestegen van 8% naar 14%.¹⁷⁶ In dezelfde periode is het aandeel 65-plussers gestegen van 10% naar 15%. In elke migratievariant van het CBS, zal het aandeel 65-plussers tot 2050 verder groeien: variërend van 31% in de lage migratievariant tot 16% in de hoge migratievariant.

TOEKOMSTBESPIEGELING 2050

De hierboven beschreven mechanismen waarlangs de demografie invloed uitoefent op de economie van Saba, laten zien dat migratie een essentieel onderdeel is van de Sabaanse economie. De Medical School—een belangrijke bron van werkgelegenheid op het eiland—is zeer afhankelijk van buitenlands personeel. Ook de studenten aan de Medical School komen vrijwel allemaal van buiten het eiland, maar zijn wel vanwege hun uitgaven op het eiland belangrijk om het welvaartsniveau op peil te houden. Bijvoorbeeld doordat zij kamers huren van

lokale inwoners en gebruik maken van de horecagelegenheden.

Zonder arbeidsmigratie zal de beroepsbevolking sterk afnemen, met als gevolg een afnemende economische groei en welvaartsverlies. Op dit moment bemoeilijken vooral de processen voor de vergunningsaanvragen voor arbeidsmigranten het aantrekken van werknemers van buiten het eiland.

Door de vergrijzing zullen reeds bestaande tekorten op de arbeidsmarkt toenemen en zal de zorgsector een grotere druk leggen op het arbeidsaanbod. Kleine verschillen in het (kunnen) vervullen van enkele belangrijke functies maken daarbij al het verschil. Verder zal niet alles ten laste komen van de arbeidsmarkt op Saba omdat Sabanen voor een deel van de zorgvoorzieningen afhankelijk zijn van voorzieningen buiten het eiland, in met name Sint Maarten.

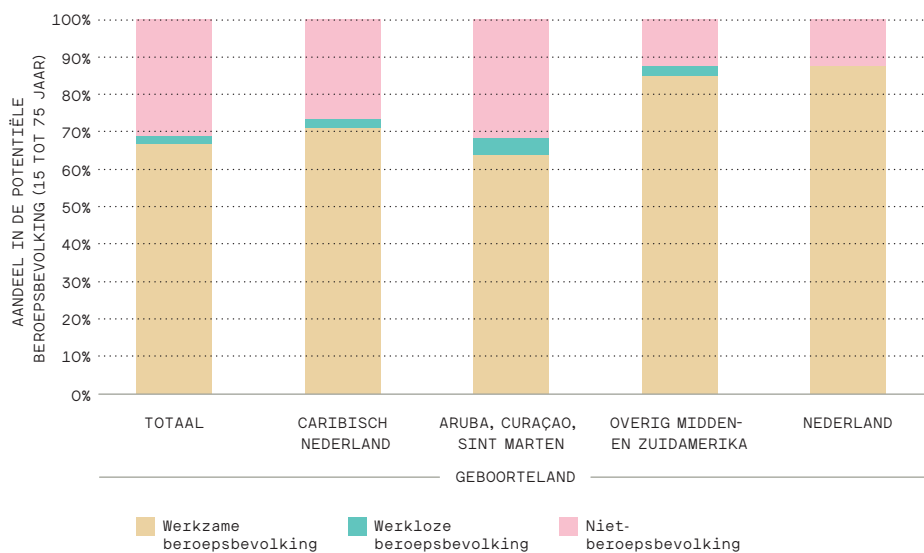
Tot slot zal de verwachte vergrijzing van de beroepsbevolking op Saba een beroep doen op het aanpassingsvermogen van de economie. De migratievarianten van het CBS laten zien dat het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in de totale bevolking in de periode tot 2050 waarschijnlijk zal afnemen, tenzij het toekomstige migratiesaldo hoger ligt dan in het afgelopen decennium. In het hypothetische scenario waarin de Medical School sluit, zal de potentiële beroepsbevolking sterk afnemen. Dan zal het aandeel werkenden dalen en de gemiddelde werknemer ouder zijn. Oudere werknemers zijn echter minder goed in staat om fysieke arbeid te verrichten. Zonder aanpassingen van de werkzaamheden zal daardoor voor een deel van de oudere werknemers geen passend werk meer beschikbaar zijn.

7.3 PUBLIEKE VOORZIENINGEN

SOCIALE ZEKERHEID

In hoofdstuk 5 Bonaire is een algemene beschrijving opgenomen van de sociale zekerheid in Caribisch Nederland. De betaalbaarheid van de sociale zekerheid is voor het Openbaar Lichaam Saba geen primair eigen vraagstuk, omdat de uitgaven centraal gefinancierd worden door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Sociale zekerheid is echter ook op Saba wél een urgent sociaal vraagstuk.¹⁷⁷ Dat is te lezen in de korte beschrijving van de manier waarop bevolkingsontwikkelingen hier invloed op hebben.

Anno 2024 wonen er op Saba vier 20- tot 64-jarigen voor iedere 65-plusser. Het CBS verwacht dat deze verhouding zal verslechteren, behalve in het hoge migratiescenario. In het lage migratiescenario verwacht het CBS dat er in 2050 nog slechts ongeveer twee 20- tot



Figuur 7.7 Aandeel werkzame, werkloze en niet-beroepsbevolking in de potentiële beroepsbevolking (15-75 jaar) naar geboorteland op Saba, 2022. / Bron: CBS.

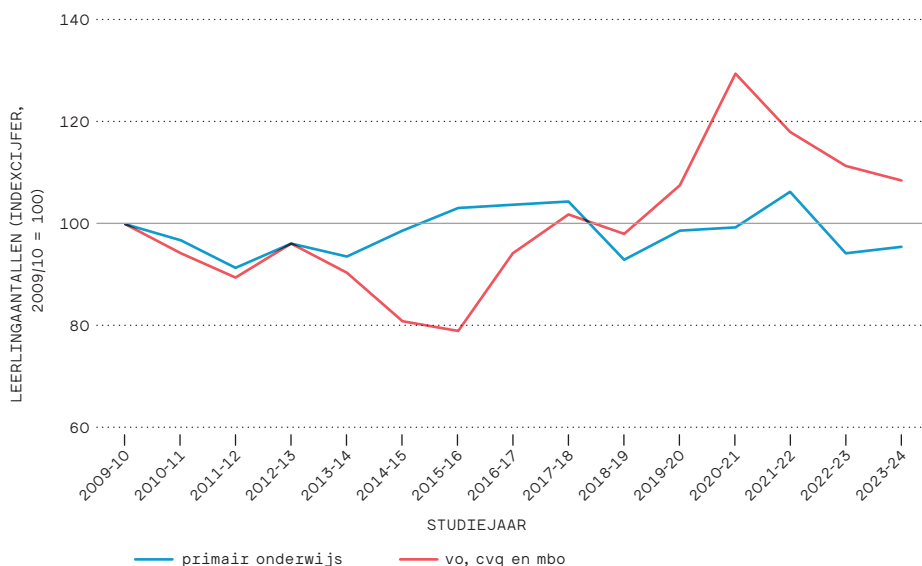
64-jarigen op Saba wonen per 65-plusser. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 5, is het in de overweging voor een verdere verhoging van de AOV-leeftijd niet mogelijk om Caribisch en Europees Nederland direct met elkaar te vergelijken, gelet op de stevige gezondheidsverschillen in oudere jaren en het lagere niveau van maatschappelijke voorzieningen in Caribisch Nederland.¹⁷⁸ Hierdoor is het niet voor alle ouderen zomaar mogelijk om in goede gezondheid langer door te werken.

Ook op Saba maken migranten minder dan gemiddeld gebruik van de sociale zekerheid. Hierover is geen directe informatie beschikbaar, maar er is wel een inschatting over te maken op basis van de arbeidsdeelname naar geboorteland (figuur 7.7). Hieruit blijkt dat migranten uit Midden- of Zuid-Amerika bovengemiddeld vaak betaald werk hebben. Hierdoor doen zij waarschijnlijk ook minder vaak beroep op een werkloosheidsuitkering, zoals de onderstand. Daarnaast is de sociale zekerheid in Caribisch Nederland maar beperkt toegankelijk voor migranten, omdat migranten eerst vijf jaar rechtmatig en ononderbroken in Caribisch Nederland moeten hebben gewoond. Hierdoor heeft migratie een neutrale tot positieve invloed op sociale zekerheidsuitgaven. De hoge arbeidsparticipatie onder migranten zorgt er daarnaast voor dat migranten meer premies afdragen.

ONDERWIJS

De demografische ontwikkelingen in de aankomende periode kunnen ook gevolgen hebben voor het onderwijs op Saba. Omgekeerd kan het onderwijs(aanbod) op zijn beurt impact hebben op de wijze waarop demografische ontwikkelingen zich voltrekken. Zoals ook geschetst in de vorige twee hoofdstukken, is er dankzij de inzet van vele betrokkenen in het onderwijs zelf, alsook met verschillende instrumenten zoals onderwijsagenda's, de afgelopen jaren hard gewerkt aan de versterking van het onderwijs in Caribisch Nederland. De onderwijskwaliteit staat vandaag de dag stevig op de bestuurlijke en maatschappelijke agenda op Saba en vraagt en krijgt aandacht. Vraagstukken zoals toegankelijkheid, maar ook het aantrekken en behouden van voldoende en adequaat gekwalificeerde leraren, zijn daarbij zeer belangrijk.

Het aanbod in primair en voortgezet onderwijs is beperkt, wat gelet op de kleinschaligheid van Saba begrijpelijk is (tabel 7.3). Ook is er slechts één kinderopvanglocatie waar op Saba gebruik gemaakt van kan worden (tabel 7.4). Dit biedt ouders wel de mogelijke ondersteuning in



Figuur 7.8 ontwikkeling in leerlingaantallen Saba 2009-2024.

/ Bron: CBS Statline.

Noot: vo = voortgezet onderwijs; cvq = *Caribbean Vocational Qualification*, een certificaat met competentieniveau (1-5) dat geldig is binnen de Caribische regio; mbo = middelbaar beroepsonderwijs.

het arbeidsproces en vooral ook een gelegenheid voor de jongere kinderen tot vorming en begeleiding. Ook biedt het een zekere basis als het gaat om goede voeding overdag.

Het middelbare onderwijs is ook op Saba in 2020 overgestapt naar het Caribische Engelstalige CXC onderwijssysteem.¹⁷⁹ Deze omslag betekende een uitfasering van de Nederlandse havo- en mbo-opleidingen. De Saba Comprehensive School is gaan werken met standaarden voor beroepsonderwijs die vanuit een samenwerkingsverband van 15 Caribische landen (CARICOM) worden vastgesteld, een equivalent van het mbo. Deze standaarden hebben tot doel de regionale economische ontwikkeling te stimuleren. Het theoretische deel (*Caribbean Secondary Education Certificate*, wat met enkele aanvullende modules het equivalent van havo en vmbo-t in Nederland is) was al onderdeel van het onderwijsaanbod op deze school.

Binnen het onderwijs op Saba neemt de Saba University School of Medicine een bijzondere plek in. Niet in de laatste plaats vanwege de vooral visiterende studenten op dit instituut, zo blijkt uit gesprekken van de staatscommissie tijdens een werkbezoek. Hoewel het onderwijsprogramma van deze Amerikaanse opleiding ongeveer vijf jaar duurt, wordt het grootste deel van de opleiding doorgebracht in Amerikaanse of Canadese ziekenhuizen. Vijf semesters van de basisopleiding tot arts worden op Saba doorgebracht. Dit is nog wel vooral het theoretische deel, zodat de mogelijke inzet van stagiaires van deze School of Medicine binnen het zorgaanbod op Saba in de praktijk nihil is. Voor Saba betekenen deze studenten wel de belangrijkste (jaarlijkse) migratiebeweging die het eiland doormaakt. Dit is ook duidelijk zichtbaar in het demografische profiel van het eiland.

Tabel 7.3 Onderwijsinstellingen Saba, 2022. / Bron: Rijksdienst Caribisch Nederland

	Saba
Primair onderwijs (po)	1
Voorgezet onderwijs (vo)	1
Middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)	1
Wetenschappelijk onderwijs (wo)	1
Sociaal kanstraject	1

De leerlingaantallen ontwikkelen zich over het algemeen redelijk gelijk (zie figuur 7.8). De variaties in percentages betreffen in absolute zin kleine aantallen. Wel is het interessant om te zien dat op Bonaire de

leerlingaantallen stevig toenemen, op Sint Eustatius er sprake is van een afname, en de aantallen op Saba zich op een eigen meer gelijkblijvende manier ontwikkelen. In het schooljaar 2009/2010 waren er 160 leerlingen in het primair onderwijs, in 2023/2024 153 leerlingen. En ook in het voortgezet onderwijs en mbo bleef het leerlingaantal min of meer gelijk: in 2009/2010 waren er 105 leerlingen, in 2023/2024 114 leerlingen.

Tabel 7.4 Kinderopvanglocaties Saba, 2023. / Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024a).

	Saba
Dagopvang	1
Buitenschoolse opvang	1
Gastouderopvang	0
Totaal	2

Huidige uitdagingen

De kleinschaligheid is net als op Sint Eustatius tevens op Saba een beperkende factor. En ook hier is het aantrekken en behouden van leerkrachten moeilijk. Het gaat meteen ook om een herkenbaar deel van de beroepsbevolking, aangezien 18,5% daarvan op Saba werkt in het onderwijs.¹⁸⁰

Hoewel het onderwijs op Saba meestal in het Engels wordt gegeven, kan dit voor sommige leerlingen toch een uitdaging zijn, vooral voor degenen die thuis een andere taal spreken (tabel 7.5). Daarnaast is het bieden van ondersteuning aan studenten met verschillende taalachtergronden voor de beperkte staf een opgave vanuit een relatief beperkt aantal instrumenten. In het bijzonder speelt hier de onvoldoende ondersteuning in het beheersen van het Nederlands, waar jongeren wel de wens hebben om in Europees Nederland een vervolgopleiding te volgen. Uit gesprekken met jongeren tijdens een werkbezoek van de staatscommissie kwam nadrukkelijk naar voren dat de minder automatische beheersing van de Nederlandse taal (die wel op B2 niveau verwacht wordt, maar waarvoor op Saba geen adequaat aanbod beschikbaar is) een stevige drempel vormt voor het kunnen volgen van vervolgonderwijs in Europees Nederland. Het zorgt voor een slechtere aansluiting op het vervolgonderwijs in Europees Nederland en belemmert naar de mening van verschillende jongeren de kansen op ontwikkeling.

Tabel 7.5 Voertaal en gesproken talen op Saba, 2021. /

Bron: CBS (2022).

		Papiaments	Engels	Nederlands	Spaans	Anders
		Procenten van bevolking (15 jaar en ouder)				
Saba	Gesproken taal	12	98	33	32	14
	Voertaal	.	83	4	10	3

Noot: De voertaal wordt bepaald aan de hand van de vraag ‘welke taal spreekt u het meest?’ Het percentage geeft voor elke taal weer hoeveel% van de respondenten de betreffende taal als voertaal gebruikt. Bij respondenten die meer dan één taal spreken, gaat het om de taal die de respondent het meest spreekt.

Met het ontbreken van een breder aanbod aan vervolgonderwijs na de middelbare school, is er voor de nodige scholieren immers een noodzaak om dat vervolg elders te zoeken. Dit gaat in absolute zin voor Saba om relatief kleine aantallen, maar met een opgeteld groter effect. Dit raakt het aantal werkenden alsook gezinsvorming onder de groep die op Saba is opgegroeid waarvan een deel voortijdig vertrekt. (zie figuren 5.11 en 5.12 in de paragraaf over het onderwijs op Bonaire voor het beeld voor heel Caribisch Nederland). In de onderwijsloopbaan speelt verder dat de opleiding op Saba voor sommige jongeren is afgerond op 16- of 17-jarige leeftijd, terwijl zij in verband met een beurs pas op 18-jarige leeftijd kunnen starten met het vervolg. Dit creëert een tussenjaar, wat volgens de gesprekspartners soms nadelige gevolgen heeft voor het doorzetten van de onderwijsloopbaan. De deelname aan vervolgonderwijs in Europees Nederland kent daarbij—naast taal en een mogelijk tussenjaar—nog andere drempels. Zo vraagt het aansluiten op de kwalificatieniveaus van het voortgezet onderwijs in Europees Nederland extra inzet en het volgen van aanvullende modules. Los nog van de realiteit dat opgroeien op een klein eiland met een sterke sociale verbinding versus mogelijk vervolgonderwijs in Europees Nederland ook omgang met sociaal culturele verschillen betekent. Jongeren geven in gesprek met de staatscommissie aan graag meer ondersteuning te krijgen bij het zich gaan vestigen en moeten wennen in Europees Nederland. Overigens kent ook het (alvast) online volgen van onderwijs belemmeringen, deels vanwege het verschil in tijdzone, maar ook gelet op de—naar Europees Nederlandse standaarden—minder optimale beschikbaarheid van internet op Saba, met tegelijk hogere kosten.

Omgekeerd heeft emigratie van scholieren en studenten die elders—zoals in de Verenigde Staten of Europees Nederland—vervolgonderwijs genieten, demografisch gezien impact op de bevolkingssamenstelling van Saba, omdat terugkeer niet vanzelfsprekend is. Het arbeidsaanbod op Saba is maar beperkt op het niveau van de eigen talenten beschikbaar. Daarbij biedt het Openbaar Lichaam Saba nog wel wat functies voor verschillende niveaus van opleiding, maar in de gesprekken tijdens een werkbezoek kwam naar voren dat er in de private sector vooralsnog weinig perspectieven zijn om voor terug te keren. Ook geven jongeren aan dat de sterke sociale betrokkenheid op het eiland positief is, maar ook nadelen kent en als beknellend kan worden ervaren. Sterker nog: het is voor meerdere jongeren mede reden om hun toekomst buiten het eiland te willen opbouwen. Daarbij zijn de mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding op het eiland beperkt en ontbreekt het aan enkele randvoorwaarden zoals een busverbinding, waarmee het voor jongeren lastig is zich te verplaatsen.

Tot slot is de aanwezigheid van de Saba University School of Medicine en het behoud daarvan een belangrijk thema. Hoewel er geen enkele aanwijzing is dat het niet kunnen behouden op korte termijn aan de orde zal zijn, is enige grond voor zorg wanneer dit ooit zou gebeuren wel begrijpelijk. Op Sint Eustatius was er tot 2013 ook een geneeskunde-opleiding: de (oorspronkelijke) University of Sint Eustatius School of Medicine, opgericht in 1999. In 2013 verhuisde die opleiding naar Sint Maarten, waar deze werd omgedoopt tot de American University of Integrative Sciences (AUIS). In 2016 werd dit instituut overgebracht naar Barbados. Een Amerikaanse opleiding kan derhalve uiteindelijk *footloose* blijken, met alle gevolgen van dien voor het onderwijs, de economie maar ook de bevolkingssamenstelling in een kleine gemeenschap als Saba of, in het eerdere geval, Sint Eustatius.

Onderwijs en 2050

Met de aankomende demografische veranderingen zullen ook op Saba de uitdagingen in het onderwijs er niet kleiner op worden. De toenemende vergrijzing vergroot naar alle waarschijnlijkheid de arbeidsmarktkrapte, waarbij zeer kleine aantallen al het verschil kunnen maken in de continuïteit van het onderwijsaanbod. De opgave om onderwijzend personeel aan te trekken én te behouden zal een langjarige inspanning blijven vragen. Ook wanneer er in Saba—binnen de ruimtelijke mogelijkheden—in de aankomende jaren sprake zal zijn van enige groei.

Een tweede verwachting is dat de huidige beweging van jongeren die naar elders vertrekken omdat zij daartoe de mogelijkheden hebben, onder gelijke omstandigheden door zal zetten. Dit komt enerzijds door het beschikbare onderwijsaanbod, maar ook een bredere

maatschappelijke context en ontwikkelmogelijkheden dragen hieraan bij. Het gaat in absolute zin om kleine getallen, maar deze tellen op tot een groter geheel en hebben gelet op de bevolkingsomvang wel degelijk effect. Het is ook niet de verwachting dat onder de huidige condities remigratie daarbij zal gaan toenemen, vooral gezien het beperkte arbeidsaanbod in de publieke en private sector. Het zal sterk samenhangen met het perspectief en mogelijke economische ontwikkeling op Saba of dit verandert, zoals wellicht verbonden met de komst van een vernieuwde haven. Gelet op enige bijdrage van studenten van de Saba University School of Medicine aan de Sabaanse economie—via bijvoorbeeld kamerverhuur of horeca—zullen schommelingen van deze groep enig effect hebben op de economie. Tegelijkertijd verandert dit niet zozeer het onderwijsaanbod voor de jongeren op Saba zelf.

In geval van een hoge bevolkingsgroei zal het effect afhangen van de vraag waaruit deze groei bestaat. Wanneer de groei met name bestaat uit arbeidsmigranten, kan dit—mits gerichte migratie—een positief effect hebben op de arbeidsmarkt en daarmee ook het onderwijs. Tegelijk is een toename van het aantal jonge kinderen op Saba daarbij geen zekerheid. Ook kan een verdere bevolkingsgroei samengaan met een versterkt economisch perspectief, waarmee er meer kansen op de arbeidsmarkt ontstaan en remigratie zich mogelijk gunstiger zal ontwikkelen. Wanneer meer jongeren—al dan niet via latere remigratie—vaker en langer op Saba blijven, kan dit wel ook de gezinsvorming stimuleren.

Wanneer er sprake is van een lage bevolkingsgroei of zelfs krimp, zal de vergrijzing zich nadrukkelijk aftekenen in de Sabaanse bevolking, wat mogelijk iets kan doen met het toekomstperspectief dat jongeren ervaren. Zeker in een onverhoopt scenario dat de School of Medicine vertrekt (onderdeel van dit lage scenario).

Kortom, de bovengenoemde demografische ontwikkelingen vergroten de opgave die al in het huidige onderwijs ligt om een adequaat aanbod tot stand te brengen, met voldoende personeel. Daarbij betekent het doorzetten van het wegtrekken van jongeren op langere termijn een bevolkingsopbouw die steeds grijzer is en zal de arbeidspopulatie toenemend moeten leunen op arbeidsmigratie. Jongeren dragen immers minder bij aan de bevolkingsaanwas via gezinsvorming. Dat vergroot op zichzelf weer de kans op een leerlingaantal dat onder druk komt te staan, waarmee ook het organiseren van kwalitatieve randvoorwaarden kwetsbaar blijft. Het onderwijsaanbod, de maatschappelijke dynamiek rond jongeren en de demografische ontwikkelingen in de aankomende jaren kunnen zo op meerdere manieren effect hebben op de toekomst van Saba.

ZORG

Gezondheid en zorgvraag

De algemene tevredenheid over de eigen gezondheid is op Saba net iets hoger dan op de andere twee BES-eilanden: 75,5% van de inwoners van Saba geeft aan de gezondheid als ‘goed’ of ‘zeer goed’ te ervaren, waar dat op Bonaire 72,9% is en op Sint Eustatius 74,7%. Ook hier geldt, net als voor Bonaire en Sint Eustatius, dat het nader duiden van de gezondheidssituatie op Saba nuances kent. Zo worden op Saba een gezonde levensstijl, niet-overdraagbare ziekten, maar bijvoorbeeld ook geestelijke gezondheid als belangrijke gezondheidsvraagstukken gezien. En in de nota *Public Health on Saba 2023-2026* worden, gelet op de hoge aanwezigheid van (chronische) aandoeningen, diverse zorgen geuit over de toekomstige levenskwaliteit die inwoners van Saba kunnen verwachten naarmate ze ouder worden, met ook een toenemende druk op het gezondheidssysteem.

Kijkend naar bijvoorbeeld hoge bloeddruk, valt op dat dit in Saba duidelijk meer voorkomt. Het ging bij dit onderzoek specifiek om hoge bloeddruk die in de afgelopen 12 maanden is ervaren. Waar in Caribisch Nederland gemiddeld 16% van de totale bevolking hier last van heeft en onder ouderen zelfs 35,3%, is dat in Saba voor de hele bevolking 18,8% en 43,5% van de ouderen.¹⁸¹ Daarmee hebben ruim 4 op de 10 ouderen in de afgelopen 12 maanden last van hoge bloeddruk gehad. Dit onderscheidt zich duidelijk van Sint Eustatius (respectievelijk 16,5% totaal en 33,5% onder 65-plussers) en Bonaire (14,7% totaal en 35,3% onder 65-plussers).

Ook is er in vergelijking met Caribisch Nederland op Saba bovengemiddeld sprake van diabetes onder met name ouderen, zij het dat dit op Sint Eustatius nog vaker voorkomt. De bovenwindse eilanden laten hier een duidelijk verschil zien met Bonaire. Waar van de totale bevolking op Bonaire 8,3% diabetes heeft, is dit op Saba nog 8,6% en op Sint Eustatius 11,1%. Onder de groep 65-plussers neemt dit verschil echter toe: Saba 27,9% en Sint Eustatius 33,5% tegenover Bonaire 22,3%. Ter vergelijking, in Europees Nederland is dit ten aanzien van diabetes 12,8% (65-74-jarigen) en 13,6% (75-plussers)¹⁸².

Ten aanzien van hartaandoeningen heeft 3,8% op Saba daar last van, tegenover 2,7% op Bonaire en 1,1% op Sint Eustatius.¹⁸³ Het verschil op het gebied van kanker is ten opzichte van de andere twee BES-eilanden eveneens zeer groot: 9% van de inwoners van Saba heeft prevalentie of een kankerdiagnose in de afgelopen 5 jaar. Op Bonaire en Sint Eustatius gaat dat om respectievelijk 3,1% en 1,3%.¹⁸⁴

Gezonde voeding is over de totale bevolking gemeten ook op Saba een uitdaging. 66,6% van de bevolking op Saba eet onvoldoende fruit op

Medisch centrum (**11** verpleegbedden;
2 huisartsen; **1** fysiotherapeut;
1 tandarts; SEH) | verpleeghuis
 (**21** bedden) | wijkverpleging | thuis-
 zorg | consultatiebureau | **1** apotheek |
1 laboratorium

Figuur 7.9 Impressie zorgaanbod Saba. / Bron: Rijksdienst
 Caribisch Nederland, Openbaar Lichaam Saba, en Boerma, Ten
 Veen en Verheij.

Noot: Dit is een indicatie van het zorgaanbod o.b.v. verschil-
 lende bronnen en gesprekken, waarbij het ook kan gaan om
 visiterende specialisten.

wekelijkse basis en 38,7% geen of onvoldoende groente. Qua levensstijl is vooral onder jongeren zichtbaar dat het alcoholgebruik en het aantal rokers in de periode 2018-2021 is toegenomen. Ook ten aanzien van de jongste groep zijn er gezondheidskwesties: van alle kinderen die op Saba naar de basisschool gaan, heeft één op de drie kinderen overgewicht, bestaande uit de optelsom van 18,6% overgewicht en 14,2% obesitas. Ter vergelijking geldt dat in Europees Nederland 11,3% van de 4- tot 12-jarigen overgewicht had en 3,7% obesitas.¹⁸⁵

Zorgaanbod Saba

Net als op Sint Eustatius is het zorgaanbod op Saba zeer kleinschalig. Saba Cares is de primaire zorgverlener op het eiland en bestaat uit het medisch centrum 'A.M. Edwards Medical Facility' en het verpleeghuis 'Honorable Henry Carlyle Every Home for the Aged', ook wel bekend als *The Home*. Het medisch centrum is recentelijk gerenoveerd. Voor spoedgevallen is er een traumahelikopter beschikbaar die wordt opgeroepen vanaf Sint Eustatius om vervolgens vanaf Saba naar Sint Maarten te vliegen. Verder is Saba Cares in samenwerking met het RIVM in 2022 begonnen met systematische screening op baarmoederhalskanker en in 2023 met screening op borstkanker.¹⁸⁶ Ook is er extra inzet op een gezonde leefstijl voor mensen met overgewicht.¹⁸⁷ Met deze ontwikkelingen richt Saba Cares zich op het voorkomen van niet-overdraagbare ziektes, zoals diabetes en kanker.

In september 2023 is de bouw van een nieuw, vervangend verpleeghuis gestart, waar plek zal komen voor 24 bewoners die behoefte hebben aan 24-uursverzorging. Ook worden er 17 appartementen gebouwd

bestemd voor Sabanen die met extra ondersteuning zelfstandig kunnen wonen.¹⁸⁸ Ook Saba richt zich op het langer thuis laten wonen van ouderen. Er zijn in dat kader educatieve, recreatieve en culturele programma's gericht op gezond ouder worden, en ook de capaciteit van de thuiszorg neemt toe.¹⁸⁹ Dit vermindert in enige mate druk op de mantelzorg. De impuls die de thuiszorg nodig heeft, staat echter ook onder druk vanwege personeelskrapte. Ook is er sprake van eenzaamheid onder ouderen. Zo blijkt uit gesprekken in de zorg op Saba dat er tientallen, zo niet meer dan 100 ouderen momenteel alleen thuis wonen en ook niet meer beneden komen, omdat traplopen in en rond het huis een te grote belemmering vormt.

Vanwege de geïsoleerde ligging van het eiland – en daarmee het beperkte zorgaanbod – zijn er net als op Sint Eustatius visiterende medisch specialisten en moeten patiënten voor bepaalde specialistische ingrepen en operaties uitwijken naar het Sint Maarten Medical Center (SMMC).¹⁹⁰ Op Saba is er wel een consultatiebureau, maar geen verloskundige of gynaecoloog. Ook vraagt de verzekering dat bevallingen plaatsvinden op Sint Maarten, gelet op mogelijke complicaties. Een praktisch operationele keuze die in de eilandcultuur van Saba wel ook een gevoel oproept over waar iemands wieg eigenlijk hoort te staan aldus gesprekspartners. Het aandeel visiterende medisch specialisten op Saba is tussen 2017 en 2022 verdubbeld. Hierdoor neemt de noodzaak af om naar het buitenland te reizen voor zorgbehandelingen.¹⁹¹ Toch is het aantal medische uitzendingen sinds het opheffen van de beperkingen van de coronapandemie in 2020 voortdurend toegenomen. In 2022 waren er vanuit Saba bijna 2.000 medische uitzendingen – zowel spoed als geen spoed – waarvan de meeste naar Sint Maarten, maar ook naar Colombia, Guadeloupe en Nederland.¹⁹² De invoering van het pilotprogramma directe verwijzingen naar Sint Maarten werd op Saba positief ervaren, met verbeterde communicatie en grotere betrokkenheid van de huisartsen.¹⁹³ Tegelijk zijn er in de praktijk nog zeker drempels en verloopt het programma weerbarstig, zo blijkt uit gesprekken tijdens een werkbezoek op Saba. De aansluiting op de zorg in Sint Maarten verloopt dankzij soms maandenlange wachtlijsten, maar ook miscommunicatie in de uitvoering en rond het transport van patiënten, stroef.

Volgens het CBS is het aantal werknemersbanen in de zorg op Saba van 2011 tot 2021 – net als op Sint Eustatius – in relatief kleine aantallen toegenomen.¹⁹⁴ In 2022 werkten op Saba 100 mensen in de gezondheids- en welzijnszorg, wat neerkomt op 8,8% van de beroepsbevolking.¹⁹⁵ Concreet bestaat het medisch team van de A.M. Edwards Medical Facility uit drie huisartsen en ruim 40 personen verplegend personeel. De huisartsen zijn eindverantwoordelijk voor de medische zorg op het eiland.¹⁹⁶ Het vinden en behouden van goed opgeleid personeel blijft

echter een probleem.¹⁹⁷ Hierbij spelen verschillende vraagstukken. Er is sowieso al krapte op de arbeidsmarkt, maar in het bijzonder speelt op de BES-eilanden dat er naast een BIG-registratie ook sprake moet zijn van een BES-ontheffing voor artsen. Uit gesprekken tijdens een werkbezoek bleek onder andere dat deze administratieve stap de toch al traag verlopende realisatie van arbeidsmigratie onder artsen vertraagt. Ook betekenen deze eisen dat er niet gekeken kan worden naar zorgpersoneel uit bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Cuba. De Saba University School of Medicine biedt ook geen mogelijkheid tot verlichting van de personeelskrapte op Saba. Deels is dat vanwege genoemde specifieke registraties, maar ook omdat de studenten nog vooral het preklinische, meer theoretische deel van het onderwijsprogramma volgen.

Zorg en 2050

De huidige uitgangspositie van Saba ten aanzien van de gezondheid vraagt de nodige aandacht. Dat betreft bijvoorbeeld het relatief veel voorkomen van hoge bloeddruk en diabetes, zeker onder ouderen. Het is duidelijk dat dit ook gevolgen heeft voor hoe vergrijzing impact zal hebben op de zorgvraag nu en in de aankomende periode. Een gezonde leefstijl is vandaag de dag al een belangrijk punt van aandacht, met op dit moment al een toenemend belang van preventie.

De aankomende demografische veranderingen zullen naar alle waarschijnlijkheid de zorgvraag verder onder druk gaan zetten op Saba, met name in de ouderenzorg. De vergrijzing en daarmee grijze druk zal in geval van de middenvariant uitkomen op 35% en in een scenario van lagere bevolkingsgroei doorzetten tot een grijze druk van 55% in 2050. In een scenario van hogere bevolkingsgroei blijft de grijze druk weliswaar gelijk (23%), maar is het toegenomen aantal ouderen in absolute zin nog steeds een forse toenemende factor. Vergrijzing raakt ook de sociale netwerken waarover mensen kunnen beschikken. In aantallen gemeten daalt de mantelzorgratio met meer dan twee derde. De verhouding tussen de totale groep 50-75-jarigen en de groep 85-plussers maakt daarmee een stevige verandering door. Per 85-plusser zijn er op Saba nu 24 potentiële mantelzorgers beschikbaar in de groep 50-75-jarigen, maar in 2050 zijn dit er naar verwachting nog maar tien.¹⁹⁸ De lage bevolkingsvariant zou betekenen dat de mantelzorgratio uitkomt op acht en de hoge op 13. Dit heeft naar alle waarschijnlijkheid ook impact op de eenzaamheid onder ouderen, waarvan nu al sprake is op Saba.

Hoewel in aantallen gemeten de bevolking van Saba naar verwachting net als de andere BES-eilanden zal groeien, zal vooral ook de vergrijzing, in combinatie met jongere generaties die het eiland verlaten, impact hebben op de zorgvraagontwikkeling. De huidige gezondheidssituatie, adequate randvoorwaarden in de leefomstandigheden én



MEER ZORGEN
NIEUWBOUWPROJECT VAN PRIMAIRE
ZORGVERLENER SABA CARES



beschikbaarheid van het zorgaanbod zijn bepalend voor de vraag hoe de druk op de zorg zich ontwikkelt. Ook de samenwerking met Sint Maarten speelt hierin een met name voor de *cure* een belangrijke rol, gelet op het type voorzieningen waarop wordt samengewerkt met Saba. De staatscommissie schat in dat hier in de aankomende periode een grote opgave zal liggen. In geval van hoge migratie of zelfs hogere migratie dan die waar het CBS vanuit gaat, kan er–bijvoorbeeld afhankelijk van de soort gerichte (arbeids)migratie en mogelijk verlaagde emigratie onder jongeren–enige lucht ontstaan om de druk op het zorgaanbod wat te verminderen.

De demografische ontwikkelingen onderstrepen–ook gelet op een verwachte aanhoudende krapte in de zorgcapaciteit–dat er veel gevraagd zal worden van de gemeenschap en dat het belang van langdurige inzet op preventie alleen maar groter wordt.

- 1 Briene, Bongenaar en Bos (2019) CBS (2023b)
- 2 Zie Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024)
- 3 Mortel en Beumer (2023)
- 4 Van der Velden en Heutger (2022). Op Curaçao gaat het vermoedelijk over 1/6 van al het land waar onzekerheid over de eigenaar is: hoe dat op de BES is, is niet duidelijk.
- 5 Briene, Bongenaar en Bos (2019)
- 6 De Jong (2022b); zie ook Geologische Dienst Nederland.
- 7 Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020). Het gaat bijvoorbeeld om het natuurpark Bonaire National Marine Park en vijf zogenaamde Ramsar-gebieden. Op 2 februari 1971 is in de Iraanse stad Ramsar door een groot aantal landen de Convention on Wetlands getekend. De Conventie is een verdrag tussen regeringen onderling voor de bescherming en het juiste gebruik van wetlands. Voorbeelden van typen wetlands zijn moerassen, meren, rivierdelta's en kustzones van zeeën. Op Bonaire zijn vijf Ramsar-gebieden aangewezen: Slagbaai, Gotomeer, Klein Bonaire, Pekelmeer en Lac. Omdat de eilanden zelf beslissen welke gebieden zij wensen aan te wijzen als beschermd gebied, hebben zij volgens de Wet Grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES ook de verantwoordelijkheid om het gebied overeenkomstig de geldende internationale normen te beheren. Mocht een eiland echter niet aan de Ramsar-norm kunnen voldoen, dan kan de minister om bijstand vragen. Zie ook CBS, PBL, RIVM, WUR (2024).
- 8 Pieper et al. (2023)
- 9 Beukering et al. (2022)
- 10 KNMI (2023) en zie ook IOC-UNESCO (2024).
- 11 Beukering et al. (2022)
- 12 Pieper et al. (2023) en zie website Openbaar Lichaam Bonaire: Erosie.
- 13 Het gaat specifiek om de vier bevolkingsvarianten die het CBS heeft doorgerekend in de Verkenning Bevolking 2050 Caribisch Nederland (CBS 2024) (Laag, Midden, Hoog a en Hoog b) en de twee extra varianten met een nog hoger migratiesaldo die het CBS op verzoek van de staatscommissie heeft doorgerekend.
- 14 Ministerie van BZK (2023a); Franken en Alofs (2022) en Nationale ombudsman (2020)
- 15 Briene, Bongenaar en Bos (2019) en Nationale Ombudsman (2020)
- 16 Nationale Ombudsman (2020) en (2019)
- 17 Zie ook rapport Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023).
- 18 Ekamper (2024)

- 19 Ibid.
- 20 Eigen berekening op basis van CBS-cijfers en tabel huishoudens 2023.
- 21 Ekamper (2024)
- 22 Ibid. De uitkomsten bieden een grove indicatie voor de richting van de woningvraag en moet met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.
- 23 Ekamper (2024) en Verbunt, Dillingh en De Vos (2023)
- 24 Hoog A en B gaan uit van een inwonertal van iets minder dan 49.000. In de extra variant met migratiesaldo 1.200 zal de bevolking groeien tot 61.300 en in de variant met een migratiesaldo van 1.500 tot 70.600. Bij een gemiddelde huishoudensomvang van 2,1 betekent dit 29.190 en 33.619 huishoudens. Omdat niet alle huishoudens in een zelfstandige woning wonen, is het aantal benodigde woningen lager. Voor de andere varianten is met een percentage van ongeveer 92% gerekend. Dat leidt tot een woonvraag van respectievelijk 26.855 en 30.930 woningen. Dit zijn $(26.855 - 8710 / 8710 =)$ ruim 200% en $(30.930 - 8710 / 8710 =)$ en 255% meer woningen dan in 2020 nodig.
- 25 Nationale Ombudsman (2019 en 2020) en Nationale ombudsman en Kinderombudsman (2022)
- 26 Nationale Ombudsman (2019). Deze vraagstukken zijn ook ter sprake gekomen in gesprekken tijdens het werkbezoek van de staatscommissie aan Bonaire.
- 27 Briene, Bongenaar en Bos (2019)
- 28 Drayer (2024)
- 29 Nationale Ombudsman (2019)
- 30 Mortel en Beumer (2023)
- 31 Briene, Bongenaar en Bos (2019)
- 32 Ibid. en Mortel en Beumer (2023)
- 33 Verbunt, Dillingh en De Vos (2023)
- 34 Het onderzoek is een steekproefonderzoek. Dit betekent dat de weergegeven cijfers schattingen zijn, waarvoor betrouwbaarheidsmarges gelden. De cijfers over 2021 zijn voorlopig en geven aan dat 98% van de huishoudens is aangesloten. Als deze tabel wordt vergeleken met het aantal huishoudens in 2022, dan gaat het om 100%.
- 35 Briene, Bongenaar en Bos (2019) en Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023). Zie ook Nationale Ombudsman (2019 en 2020); Nationale ombudsman en Kinderombudsman (2022) en Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023).
- 36 Briene, Bongenaar en Bos (2019); Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023); Ministerie van BZK (2023b); Ministerie van BZK (2024b); CBS (2023c) en Lamboo en Gamboa Palacios (2021)
- 37 Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020); Mortel en Beumer (2023); Pieper et al. (2023) en Briene, Bongenaar en Bos (2019). Zie ook website Openbaar Lichaam Bonaire: Afval.
- 38 Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020) en Pieper et al. (2023)
- 39 Dit terwijl het aantal aangesloten huishoudens in dezelfde periode minder hard is gestegen van 6.953 naar 9.778 en het aantal aangesloten bedrijven van 1.115 naar 1.899.
- 40 Briene, Bongenaar en Bos (2019)
- 41 Meer specifiek via de 'omgekeerde osmose'-techniek: zeewater onder hoge druk door membranen persen. Zie website Water- en Energiebedrijf Bonaire.
- 42 Per januari 2024 kost het drinkwater circa \$4,17 per m³ naast een vast gebruikstarief dat (afhankelijk van het type aansluiting) ook relatief hoog is. Zie Briene, Bongenaar en Bos (2019) voor cijfers uit 2017 en zie ook website Water- en Energiebedrijf Bonaire.
- 43 Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020); Briene, Bongenaar en Bos (2019) en Pieper et al. (2023)
- 44 Ibid. Zie ook Ministerie van BZK (2024b) en Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023)
- 45 Briene, Bongenaar en Bos (2019); Ministerie van BZK (2024b) en Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020)
- 46 Lamboo en Gamboa Palacios (2021). Gebaseerd op een niet-openbare verkenning van WEB/CG, onduidelijk is welk deel van de groei precies wordt veroorzaakt door bevolkingsgroei.
- 47 Briene, Bongenaar en Bos (2019); Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire

- (2023); Ministerie van BZK (2023b); Ministerie van BZK (2024b); CBS (2023c) en Lamboo en Gamboa Palacios (2021)
- 48 Briene, Bongenaar en Bos (2019); Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020); Pieper et al. (2023); Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023) en Ministerie van BZK (2024b)
- 49 Het eindrapport 'Gematigde groei' van deze staatscommissie geeft een uitgebreidere analyse van het belang van economische groei.
- 50 Het bbp per hoofd van de bevolking is een informatievere maatstaf voor de welvaart op het eiland dan de absolute omvang van de economie, omdat het corrigeert voor de omvang van de bevolking. Hierbij dient wel een kanttekening geplaatst te worden dat het gemiddelde bbp per inwoner nog steeds geen volledig beeld geeft van de ervaren welvaart per inwoner, omdat het niets zegt over de mate waarin het bbp eerlijk is verdeeld over de bevolking. Ook brede welvaartsaspecten zoals het behoud van klimaat komen niet naar voren uit het bbp. Het eindrapport 'Gematigde groei' van deze staatscommissie bespreekt de tekortkomingen van het bbp als maatstaf voor welvaart in meer detail.
- 51 Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023)
- 52 CBS (2023c)
- 53 Buiren en Van Vuuren (2023)
- 54 Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020)
- 55 Ibid.
- 56 Croes et al. (2017) en Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020)
- 57 Dit geldt voor de meeste Caribische (ei) landen, zie Samuel (2022).
- 58 Meesters, Becking en Van der Geest (2019)
- 59 Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023)
- 60 De arbeidsproductiviteit is wel iets vertekend door een gestegen aandeel werknemers dat in deeltijd werkt. Historisch gezien is voltijds werken de standaard in de Nederlandse Cariben. Dit is nog steeds zichtbaar in de cijfers: meer dan 80% van de werknemers werkt meer dan 35 uur per week. Deze norm is echter wel iets veranderd de afgelopen jaren: waar in 2012 14% in deeltijd, was dit in 2022 gestegen naar 18%. Enerzijds is dit het gevolg van demografische trends, die doorwerken in de samenstelling van de beroepsbevolking. De beroepsbevolking bestaat namelijk tegenwoordig voor een groter deel uit personen die zijn geboren in Europees Nederland en Europese Nederlanders werken gemiddeld vaker in deeltijd. Anderzijds gaan personen geboren in Caribisch Nederland en de overige Caribische landen in het Koninkrijk ook steeds vaker in deeltijd werken. De arbeidsproductiviteit, gemeten als het gemiddelde bbp per werknemer, wordt vertekend door dit gestegen aandeel deeltijdwerkers, omdat het aantal werknemers hierdoor harder is gestegen dan het totale aantal gewerkte uren. De arbeidsproductiviteit, gemeten als het bbp per voltijdsbaan of per gewerkt uur, zou daarom een betere maatstaf zijn, maar die informatie is niet bekend.
- 61 Samuel (2022)
- 62 Ibid.
- 63 Skirbekk (2008) bouwt voort op het werk van Autor, Levy, en Murnane (2003) om te laten zien hoe productiviteit verloopt over de levensloop voor verschillende banen.
- 64 Zie Börsch-Supan en Weiss (2016) en Börsch-Supan, Hunkler en Weiss (2021).
- 65 Zie Gruber en Wise (2009), Munnell en Wu (2013), en voor Europees Nederland Kapteyn, De Vos en Kalwij (2010), Kalwij, Kapteyn en De Vos (2017).
- 66 Inspectie van het Onderwijs (2023 en 2024b)
- 67 Buiren en Gerritsen (2020)
- 68 CBS (2024)
- 69 Zo is bijvoorbeeld het basisbedrag van de onderstand gestegen van 80 dollar per twee weken in 2011 naar 220 dollar in 2024 (+175%). De toeslag voor zelfstandig wonenden in de onderstand is van 19 dollar naar 396 gestegen (+1984%). Ook de AOV steeg hard: van 524 dollar per maand in 2011 naar 1.335 dollar in 2024 (+155%).
- 70 Zie bijvoorbeeld het rapport van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023).
- 71 Inspectie van Onderwijs (2018)

- 72 Zie ook Van Dalen en Upegui (2011).
- 73 Cörvers en Mommers (2016)
- 74 CBS (2023c)
- 75 Bol 1-2 en Bol 3-4 zijn gradaties in het mbo-onderwijs.
- 76 Ekamper (2024)
- 77 Openbaar Lichaam Bonaire (2020)
- 78 Ibid.
- 79 Westerbeek en Andriessen (2013)
- 80 Boerma, Ten Veen en Verheij (2016)
- 81 Zie Conclusies vierde bestuurlijk overleg van 24 juni 2022 te Aruba betreffende samenwerking op het gebied van Volksgezondheid binnen het Koninkrijk.
- 82 Westerbeek en Andriessen (2013)
- 83 Ibid.
- 84 Severijnse (2021)
- 85 Ministerie van VWS (2023)
- 86 Severijnse (2021)
- 87 CBS (2023a)
- 88 CBS (2023c)
- 89 Het aantal van 8 is gebaseerd op de CBS-bevolkingsprognose, waarbij de lage CBS-variant 6 en de hoge CBS-varianten 10 en 11. Zie Ekamper (2024).
- 90 Ekamper (2024)
- 91 Briene, Bongenaar en Bos (2019); De Jong (2022a) en zie ook Geologische Dienst Nederland.
- 92 Ibid. en Ministerie van BZK (2024b)
- 93 Openbaar Lichaam Sint Eustatius (2022); Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020)
- 94 KNMI (2023) en Haarsma (2024)
- 95 CBS (2023c)
- 96 Briene, Bongenaar en Bos (2019) en Ministerie van BZ (2017)
- 97 Statia Housing Foundation (2023)
- 98 Ministerie BZK (2023a) en (2024a)
- 99 Openbaar Lichaam Sint Eustatius (2022)
- 100 Nationale ombudsman (2019 en 2020a); Nationale ombudsman en Kinderombudsman (2022) en Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023)
- 101 Ekamper (2024). De uitkomsten bieden een grove indicatie voor de richting van de woningvraag en moet met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.
- 102 Eigen berekening op basis van CBS-cijfers.
- 103 Ekamper (2024)
- 104 Berekening: bij een gemiddelde huishoudgrootte van 2,1 zal een bevolking van 1.500 mensen bestaan uit 714 huishoudens. Als ongeveer 80% hiervan in een zelfstandige woning woont zullen er 571 woningen nodig zijn.
- 105 Briene, Bongenaar en Bos (2019) en Openbaar Lichaam Sint Eustatius (2022)
- 106 CBS (2023c)
- 107 Nationale ombudsman (2019)
- 108 Openbaar Lichaam Sint Eustatius (2022); Mortel en Beumer (2023); Briene, Bongenaar en Bos (2019) en Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020)
- 109 Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023)
- 110 Het onderzoek is een steekproefonderzoek. Dit betekent dat de weergegeven cijfers schattingen zijn, waarvoor betrouwbaarheidsmarges gelden. De cijfers over 2021 zijn voorlopig en geven aan dat 98% van de huishoudens is aangesloten. Als deze tabel wordt vergeleken met het aantal huishoudens in 2022, dan gaat het om 100%.
- 111 Briene, Bongenaar en Bos (2019) en Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023). Zie ook Nationale ombudsman (2019 en 2020a); Nationale ombudsman en Kinderombudsman (2022) en Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023).
- 112 Briene, Bongenaar en Bos (2019); Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023); Ministerie van BZK (2023b); Ministerie van BZK (2024b); CBS (2023c) en Lamboo en Gamboa Palacios (2021)
- 113 Briene, Bongenaar en Bos (2019) en Mortel en Beumer (2023). Zie ook website Openbaar Lichaam Saba: Water Services.
- 114 Briene, Bongenaar en Bos (2019) en Openbaar Lichaam Sint Eustatius (2022)
- 115 Ibid. Zie ook Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020) en Mortel en Beumer (2023).
- 116 Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020); Briene, Bongenaar en Bos (2019); Ministerie van BZK (2024b); Openbaar Lichaam Sint Eustatius (2022) en Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023)
- 117 Het bbp per hoofd van de bevolking is een informatievere maatstaf voor de welvaart

- op het eiland dan de absolute omvang van de economie, omdat het corrigeert voor de omvang van de bevolking. Hierbij dient wel een kanttekening geplaatst te worden dat het gemiddelde bbp per inwoner nog steeds geen volledig beeld geeft van de ervaren welvaart per inwoner, omdat het niets zegt over de mate waarin het bbp eerlijk is verdeeld over de bevolking. Ook brede welvaartsaspecten zoals het behoud van klimaat komen niet naar voren uit het bbp. Het eindrapport ‘Gematigde groei’ van deze staatscommissie bespreekt de tekortkomingen van het bbp als maatstaf voor welvaart in meer detail.
- 118 Het eindrapport ‘Gematigde groei’ van deze staatscommissie geeft een uitgebreidere analyse van het belang van economische groei.
- 119 Tweede Kamer (2020)
- 120 CBS (2023c) en Ministerie van BZK (2022)
- 121 Tweede Kamer (2023a)
- 122 CBS (2023c)
- 123 Het ijkpunt voor het sociaal minimum is het bedrag dat huishoudens minimaal nodig hebben om in de kosten voor levensonderhoud te voorzien, rekening houdend met een structurele kostenverlaging in Caribisch Nederland van uitgavenposten waar de overheid invloed op heeft (zoals wonen en kinderopvang).
- 124 Buiren en Van Vuuren (2023)
- 125 Skirbekk (2008) bouwt voort op het werk van Autor, Levy, en Murnane (2003) om te laten zien hoe productiviteit verloopt over de levensloop voor verschillende banen. Zie ook Börsch-Supan en Weiss (2016) en Börsch-Supan, Hunkler en Weiss (2021).
- 126 Zie Gruber en Wise (2009), Munnell en Wu (2013), en voor Europees Nederland Kapteyn, De Vos en Kalwij (2010), Kalwij, Kapteyn en De Vos (2017)
- 127 Inspectie van het onderwijs (2024)
- 128 CBS (2024)
- 129 Zie bijvoorbeeld het rapport van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023).
- 130 Zie de paragraaf over de zorg op Sint Eustatius voor een beschrijving van de gezondheid en zorgvoorzieningen op Sint Eustatius.
- 131 Ministerie van OCW (2017)
- 132 CBS (2023c)
- 133 Polak (2014)
- 134 Ekamper (2024)
- 135 Ibid.
- 136 St. Eustatius Health Care Foundation (2020) en Franken en Alofs (2022)
- 137 Benchmarkgegevens Sint Eustatius uit: Openbaar Lichaam Saba (2023a) en CBS (2021)
- 138 Openbaar Lichaam Saba (2023a) en CBS (2021)
- 139 Fysieke inspanning bestaat uit gemiddeld 30 minuten per dag voor vijf dagen, dus totaal 150 minuten per week.
- 140 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2023)
- 141 Ibid.
- 142 Ibid.
- 143 Taskforce Dialyse St. Eustatius (2022)
- 144 Tweede Kamer (2023b)
- 145 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2023)
- 146 St. Eustatius Health Care Foundation (2020)
- 147 Tweede Kamer (2023b)
- 148 Eerste Kamer (2014)
- 149 Chapelpiece Health & Recreation Center (CHRC) is een dagopvang voor ouderen die zorgt voor dagprogramma's met onder andere maaltijdverstrekking, activiteiten en sociale contacten. Zie Eerste Kamer (2017).
- 150 CBS (2023a)
- 151 CBS (2023c)
- 152 Openbaar Lichaam Sint Eustatius (2023)
- 153 Het gaat om de verhouding 20 tot 64-jarigen ten opzichte van de groep 65-plussers.
- 154 Briene, Bongenaar en Bos (2019); Ministerie van BZK (2024b); De Jong (2022a) en Krietemeyer, De Zeeuw-van Dalfsen en Sleeman (2021). Zie ook Geologische Dienst Nederland.
- 155 KNMI (2023) en Haarsma et al (2024)
- 156 Ministerie van BZK (2023a) en (2024a). Zie ook Openbaar Lichaam Saba (2023b).
- 157 Nationale ombudsman (2019 en 2020a) en Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023)
- 158 Ekamper (2024). De uitkomsten bieden een grove indicatie voor de richting van de

- woningvraag en moet met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.
- 159 Ekamper (2024)
- 160 Eigen berekening op basis van CBS cijfers.
- 161 CBS (2023c)
- 162 Openbaar Lichaam Sint Eustatius (2022); Mortel en Beumer (2023) en Briene, Bongenaar en Bos (2019)
- 163 Waar in 2010 8,9 miljoen kWh werd opgewekt door de Saba Electric Company (SEC), was dat in 2022 9,4 miljoen kWh.
- 164 Het onderzoek is een steekproefonderzoek. Dit betekent dat de weergegeven cijfers schattingen zijn, waarvoor betrouwbaarheidsmarges gelden. De cijfers over 2021 zijn voorlopig en geven aan dat 98% van de huishoudens is aangesloten. Als deze tabel wordt vergeleken met het aantal huishoudens in 2022, dan gaat het om 100%.
- 165 Briene, Bongenaar en Bos (2019) en Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023). Zie ook Nationale ombudsman (2019 en 2020a); Nationale ombudsman en Kinderombudsman (2022) en Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023).
- 166 Briene, Bongenaar en Bos (2019); Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023); Ministerie van BZK (2023b); Ministerie van BZK (2024b); CBS (2023c) en Lamboo en Gamboa Palacios (2021)
- 167 Briene, Bongenaar en Bos (2019) en Mortel en Beumer (2023)
- 168 Ibid. Zie ook Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020) en Mortel en Beumer (2023).
- 169 Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020); Briene, Bongenaar en Bos (2019); Ministerie van BZK (2024b); Openbaar Lichaam Sint Eustatius (2022) en openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023)
- 170 Openbaar Lichaam Saba (2021) en Openbaar Lichaam Saba (2023c)
- 171 Ministeries van LNV, IenW en BZK (2020); Ministerie van BZK (2024b) en Openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire (2023).
- 172 Feenstra en Alofs (2020)
- 173 CBS (2023c)
- 174 Het ijkpunt voor het sociaal minimum is het bedrag dat huishoudens minimaal nodig hebben om in de kosten voor levensonderhoud te voorzien, rekening houdend met een structurele kostenverlaging in Caribisch Nederland van uitgavenposten waar de overheid invloed op heeft (zoals wonen en kinderopvang).
- 175 Skirbekk (2008) bouwt voort op het werk van Autor, Levy, en Murnane (2003) om te laten zien hoe productiviteit verloopt over de levensloop voor verschillende banen. Zie ook Börsch-Supan en Weiss (2016) en Börsch-Supan, Hunkler en Weiss (2021).
- 176 CBS (2024)
- 177 Zie bijvoorbeeld het rapport van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023).
- 178 Zie paragraaf over de zorg op Sint Eustatius voor een beschrijving van de gezondheid en zorgvoorzieningen op Sint Eustatius.
- 179 Zie CXC.
- 180 CBS (2023c)
- 181 Zie CBS. Waarbij de publicatie van Openbaar Lichaam Saba (2023a) refereert aan een percentage van 18,3%.
- 182 Zie CBS.
- 183 Openbaar Lichaam Saba (2023a)
- 184 Openbaar Lichaam Saba (2023a). Waarbij de gegevens van Bonaire en Sint Eustatius zijn gebaseerd op CBS (2021).
- 185 De percentages t.a.v. Europees Nederland zijn afkomstig uit de Gezondheidsenquête van het CBS in 2024.
- 186 Saba Cares (2023) en RIVM (2022)
- 187 Saba Cares (2022)
- 188 Openbaar Lichaam Saba (2023a)
- 189 Ibid.
- 190 Koot en Blaauboer (2021)
- 191 Openbaar Lichaam Saba (2023a)
- 192 Ibid.
- 193 Tweede Kamer (2023a)
- 194 CBS (2023a)
- 195 CBS (2023c)
- 196 Koot en Blaauboer (2021)
- 197 Eerste Kamer (2022)
- 198 Ekamper (2024)

DEEL III
HANDELIN
PERSPECT
VOOR CAR
NEDERLAN

IGS-

IEVEN

IBISCH

ID

HOOFDSTUK 8

SOCIALE COHESIE, GERICHTE GROEI

In dit derde en laatste deel staat de duiding van de gevolgen van demografische trends en prognoses centraal, met name in het licht van brede welvaart en de sociale samenhang binnen de gemeenschappen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Die sociale samenhang (cohesie) is een essentieel onderdeel van de veerkracht binnen gemeenschappen. Ook op de eilanden zal deze op de proef worden gesteld door een samenspel van economische, sociale en demografische veranderingen. Sociale cohesie is een veelzijdige term, waarbij uiteenlopende verwachtingen spelen. Dat er scheidslijnen in een samenleving bestaan, is onvermijdelijk en in zichzelf niet problematisch. Nadrukkelijk gaat sociale cohesie ook over het omarmen van diversiteit, ruimte voor verschillen en eigenheid binnen een grotere (eiland)gemeenschap. Het is belangrijk om hier stil te staan bij sociale cohesie als opmaat naar het benoemen van handelingsperspectieven.

8.1 SOCIALE COHESIE

Ook bij sociale cohesie speelt nadrukkelijk het karakter van een klein eiland een rol, net als de historie van Caribisch Nederland. Zo wordt de verhouding en spanning tussen gevestigden en nieuwkomers mede gekenmerkt door hoe de samenlevingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn ontstaan. Daarbij is er een onmiskenbare relatie met de koloniale geschiedenis, het slavernijverleden en de economische en staatsrechtelijke veranderingen sinds de jaren 20 van de vorige eeuw.

Deel I van dit rapport laat zien hoe maatschappelijke verhoudingen in het heden mede de uitkomst van processen in het verleden zijn. Ook in gesprekken van de staatscommissie tijdens de werkbezoeken op de BES-eilanden bleek het belang om dit duidelijk en herkenbaar een plek te geven in het vooruitkijken. Want het thema ‘heling en herstel’ zoals dat het herdenkingsjaar 2023-2024 centraal stond, is ook in de aankomende periode belangrijk in het licht van sociale cohesie en maatschappelijke veerkracht.

De cohesie en identificatie met Europees Nederland en binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk onderling is, ondanks de historische en andere banden, geen vaststaand gegeven.¹ Veel bewoners identificeren zich sterk met hun eiland. Het leven in kleine en enigszins begrensde gemeenschappen kan vanuit die sterke gevoelde band zeker bijdragen aan sociale cohesie en ook kansen bieden om de lasten van de schaarste te delen. Burgers onderhouden veelal meervoudige relaties met elkaar: men is buurman én huisarts of politieagent; tante en neef zijn leerkracht en leerling in het klaslokaal; klasgenoot is men voor het leven. In eilandelijke intimiteit kunnen netwerken van steun gedijen en bijdragen aan zorg en veerkracht. Anderzijds kunnen er ook subculturen ontstaan die generaties lang naast, maar niet met elkaar leven. Ook bevordert de intimiteit van het eilandleven rolverwarring – wat betekent bijvoorbeeld ‘coulance’ van de politieagent? – en staat het anonimiteit en privacy in de weg. Intimiteit of het gebrek daaraan kunnen beperkend werken en een drijfveer vormen voor emigratie, onder meer door jongeren of hoogopgeleide professionals, met een *brain drain* als gevolg.

Deze nabijheid in kleine gemeenschappen raakt ook de alomvattende aanwezigheid van politiek en bestuur. Burgers en organisaties op het maatschappelijk middenveld kunnen nauw betrokken zijn bij de politieke en bestuurlijke arena; omgekeerd maakt dit het zich onttrekken aan partijpolitiek en polarisatie lastig.² Ook kan de concentratie van politieke en economische macht in dezelfde families of groepen de ongelijkheid versterken.³ Een goed begrip van de voordelen en de beperkingen van kleinschaligheid en eilandelijkheid is dus van belang. Het draagt bij aan het identificeren van handelingsperspectieven voor de toekomst.

De BES-eilanden staan onder druk; een druk die voortkomt uit het feit dat de huidige economieën kleinschalig en eenzijdig van aard zijn. Het bieden van voldoende, goede publieke voorzieningen is altijd een uitdaging, maar de demografische ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat Caribisch Nederland deze druk nog sterker zal voelen dan tot op heden het geval was. Bovendien versterken de kleinschaligheid en geïsoleerde ligging de kwetsbaarheid voor externe processen en gebeurtenissen, zoals orkanen en epidemieën.

Concreet zal er in het ruimtelijk domein de komende 25 jaar een forse opgave liggen in het op pijl brengen en houden van de woningvoorraad—voor allen lagen van de samenleving. Dat geldt in het bijzonder voor de situatie waarin het migratiesaldo hoog blijft, maar zelfs als het migratiesaldo laag of negatief uitpakt, ligt de uitdaging nog steeds in het aanpassen van woningen, infrastructuur en leefomgeving aan de omstandigheden van een sterk vergrijzende bevolking. Een algehele impuls van de woonkwaliteit, zeker voor ouderen, blijft broodnodig. Woningbouw en alle andere ruimteclaims concurreren onderling en knellen daardoor. Genoeg ruimte op de eilanden voor infrastructuur, natuur, landbouw en energieopwekking is immers evenzo belangrijk. Deze verschillende vormen van ruimtegebruik zullen in hoeveelheid nadrukkelijk verder toenemen in geval van (sterke) bevolkingsgroei.

In het economisch domein zullen door vergrijzing de tekorten op de arbeidsmarkt toenemen en zal de zorgsector een steeds groter beslag leggen op de bestuurlijke en financiële middelen en economie. Als de bevolking *niet* groeit, zullen deze effecten nog sterker zijn. Aandacht voor een duurzaam verdienvermogen is belangrijk, maar meer nog gaat het over de continuïteit van voorzieningen. Dat hangt minder rechtstreeks af van economische groei in algemene zin, maar gaat naast economische groei *per capita* en bestaanszekerheid vooral over het invullen van kwalitatieve werkgelegenheid om zo de voor brede welvaart essentiële functies te onderhouden. Mede vanuit het besef dat kleine verschillen in wie er komt of vertrekt vaak grote effecten hebben, zeker waar de schaal van eilanden klein is. Het is op de BES-eilanden soms simpelweg de vraag óf een voorziening überhaupt kan voortbestaan wanneer enkele dragende professionals weg zouden gaan, dan wel enkele relevante vacatures zoals havenmeester of vakleraar niet ingevuld kunnen worden. Gerichte arbeidsmigratie naar de eilanden is nodig om het streven naar brede welvaart te ondersteunen, nu en later. Daarbij zijn de beroepsbevolkingen—zeker op Sint Eustatius en Saba—te klein om in zichzelf over alle vaardigheden te kunnen beschikken die nodig zijn voor een verdere ontwikkeling van de economie.⁴

In alle demografische varianten stelt kleinschaligheid grenzen en uitdagingen aan het domein publieke voorzieningen. Nog meer dan in Europees Nederland het geval is, is de verzorgingsstaat in Caribisch Nederland geen historisch gegeven, maar een maatschappelijke en bestuurlijke opdracht voor de toekomst.⁵ Demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing en migratie hebben grote maatschappelijke gevolgen, maar hebben in Caribisch Nederland een minder directe doorwerking op de betaalbaarheid van de zorg, sociale zekerheid en het onderwijs. Deze publieke voorzieningen worden immers niet direct vanuit de lokale economie maar—net als in Nederlandse gemeenten het

geval is—via het Rijk bekostigd. De grote maatschappelijke gevolgen van de demografische veranderingen zullen vooral zichtbaar worden in het onderwijs en de zorg, die momenteel al stevig onder druk staan. Vanwege het—gezien de schaal begrijpelijke—beperkte onderwijsaanbod op de eilanden trekken jongeren die verder willen leren weg, om vaak niet terug te keren. Ook het aantrekken en behouden van voldoende docenten is een uitdaging, maar immigratie alleen is niet voldoende om de kwaliteit duurzaam te waarborgen als leerkrachten na een relatief korte periode weer vertrekken. Vergelijkbare vraagstukken spelen in de zorg: het beperkte aanbod komt verder onder druk te staan doordat vergrijzing tegelijkertijd leidt tot verdere personeelskrapte en een stijgende zorgvraag.

Kortom, demografische ontwikkelingen kunnen, zeker in combinatie met een groeiend toerisme, bij gelijkblijvend beleid en omstandigheden leiden tot toenemende schaarste en daarmee sociale cohesie en brede welvaart verder op de proef stellen.

Scheidslijnen en sociale cohesie

Schaarste in wonen, werk, ruimtegebruik en voorzieningen kan de ongelijkheid vergroten en bestaande scheidslijnen tussen groepen versterken. De onderlinge solidariteit kan zo onder druk komen te staan. Tegelijkertijd kan schaarste solidariteit in gemeenschappen nog meer uitdagen en aanspreken, bijvoorbeeld bij externe schokken of bedreigingen. Sociale cohesie op de BES-eilanden kent momenteel al belangrijke uitdagingen in de verhouding tussen lokale bevolkingsgroepen en recente migranten. De scheiding tussen gevestigden en ‘buitenstaanders’⁶ is zichtbaar in vele aspecten van het samenleven. Daarbij is onder de gevestigde eilandbevolking een gevoel van ‘buitenstaander te zijn op het eigen eiland’ waarneembaar. Soms is dat boven, soms onder de maatschappelijke oppervlakte. Een voorbeeld daarvan is de actiegroep Nos Ke Boneiru Bek op Bonaire.⁷

De komst van kansrijke migranten heeft bijvoorbeeld onbedoelde gevolgen voor lager opgeleide groepen van de gevestigde bevolking. Zo stijgen als gevolg van de toenemende vraag huur- en koopprijzen van woningen en worden de toch al grote welvaartsverschillen op de BES-eilanden nog groter. Een aanzienlijk deel van de gevestigde bevolking leeft in armoede, terwijl er ook inwoners zijn die goed verdienen aan toerisme. Als gevolg van het beperkte lokale onderwijsaanbod blijft de opwaartse mobiliteit op de arbeidsmarkt voor lokale eilanders in veel economische sectoren beperkt voor de lagere en middensegmenten.⁸ Uit gesprekken van de staatscommissie met onder andere jongeren op Bonaire kwam naar voren dat zij bijvoorbeeld de indruk hadden dat stageplekken in het toerisme eerder naar Europees Nederlandse

studenten gaan dan naar de lokale bevolking, wat precies dit gevoel verder versterkt.

Gemeenschappelijk op de BES-eilanden is dat kwetsbare groepen met de meest urgente sociale noden zowel onder de gevestigde eilandbevolking te vinden zijn als onder lager opgeleide regionale migranten.⁹ Ongedocumenteerde regionale migranten zijn daarbij extra kwetsbaar voor uitbuiting vanwege hun illegale status.¹⁰ Medische en mentale zorg, (speciaal) onderwijs, kinderopvang of ouderzorg zijn voor deze groepen problematischer dan voor kansrijke migranten uit Europa en Noord-Amerika.¹¹ Dit is begrijpelijk gezien de relatieve welvaart en mobiliteit onder kansrijke migranten die vaak beschikken over hogere opleidingen, brede werkervaring, nationaliteiten die eerder voor vestiging in aanmerking komen en een betere gezondheid. Geletterdheid en toegang tot de digitale samenleving zijn voor kansrijke migranten geen groot probleem; voor doorgaans lager opgeleide lokale bevolkingsgroepen en regionale migranten is dat wel het geval. Zodoende zijn zij—ongeacht de exacte veranderingen in bevolkingsomvang of samenstelling—minder goed op de toekomst voorbereid.¹²

Net als migratie heeft ook de vergrijzing flinke gevolgen voor de sociale cohesie. Enerzijds is dat vanwege de toenemende schaarste en toegang tot voorzieningen als gevolg van een krimpende beroepsbevolking. Ouderen en andere kwetsbare groepen, zoals personen met een beperking, worden benadeeld door het gebrek aan adequaat openbaar vervoer. Daardoor komt de bereikbaarheid van voorzieningen in het geding, met vereenzaming en sociaal isolement als gevolg. Bovendien kunnen jongeren die over de financiële middelen beschikken, eerder voor zichzelf de keuze maken om weg te trekken naar plekken met meer perspectief en kansen. Daarmee wordt ontgroening versterkt en neemt ook op die manier de grijze druk toe. Overigens speelt hierbij ook de scheidslijn tussen oud en jong een rol, zo bleek uit gesprekken van de staatscommissie tijdens werkbezoeken. De sociale druk die uitgaat van de meer traditionele opvattingen onder ouderen, is voor verschillende jongeren—met name op Saba en Sint Eustatius—een argument om zichzelf ook buiten de kleinere eilandgemeenschap vanuit meer vrijheid te willen ontwikkelen. Dit sociaal-culturele aspect telt op bij het gebrek aan recreatiemogelijkheden en andere voorzieningen voor jongeren. Zo neemt wel de druk op institutionele voorzieningen en mantelzorg voor kwetsbare groepen verder toe. Als het gaat om de scheidslijnen binnen de drie eilandelijke gemeenschappen is het belangrijk te beseffen dat meervoudige maatschappelijke problematieken zich ophopen binnen dezelfde huishoudens en in vergelijkbare wijken en dat maatschappelijke achterstanden zich bovendien deels onttrekken aan het zicht van bestuurders en de maatschappelijke zorgsector.



ZELFEXPRESSIE
MUURKUNSTWERK VAN JONGEREN
NA WORKSHOP DOOR JEUGDCENTRUM
'THE SPOT' OP SABA



Doordat veel Europees Nederlandse migranten stemrecht hebben, veranderen ook de electorale verhoudingen. Recente verkiezingsuitslagen (met name op Bonaire) wijzen op een toenemende verdeeldheid bij eilandelijke verkiezingen, die terug te voeren is op het andere stemgedrag van gevestigde en meer recent gearriveerde eilandbewoners.¹³ Politieke scheidslijnen tussen gevestigden en nieuwkomers kunnen eilandelijke cohesie verder op de proef stellen.

8.2 GERICHTE GROEI

De brede welvaart in Caribisch Nederland is de komende 25 jaar niet gegarandeerd. Niet alleen is er onzekerheid over de vraag of er in de toekomst voldoende huisvesting, economische welvaart en publieke voorzieningen zullen zijn. Ook zijn er externe factoren die in potentie grote impact hebben op onder meer ruimte en economie, zoals de verdere klimaatverandering met droogte, maar ook zeespiegelstijging. Verder kan er aanvullende migratiedynamiek ontstaan als gevolg van regionale conflicten of sterk veranderd migratiebeleid in omliggende landen, ook al heeft dit in de afgelopen periode voor de BES-eilanden relatief weinig gespeeld. Handelen en hierop voorbereiden betekent dus ook: goed omgaan met onzekerheid.

De verschillen tussen wie in de komende periode wel en niet toegang tot adequate voorzieningen hebben, verscherpen de maatschappelijke verhoudingen. En scherpere scheidslijnen doen uiteindelijk afbreuk aan sociale cohesie en daarmee ook aan welvaart in brede zin. De bevindingen in dit rapport bieden de basis om een richting te verkennen voor beleid in de periode tot aan 2050. Maar de uitwerking daarvan vraagt keuzes van regering en parlement, evenals van de besturen van de openbare lichamen.

Omgaan met demografische veranderingen en de betekenis daarvan voor brede welvaart, is in de kern een verdelingsvraagstuk. Wat bevolkingsgroei maar ook de vergrijzing in de praktijk doen met economie, de publieke voorzieningen en de ruimte gaat feitelijk over schaarste en ongelijkheid. En vooral over de vraag wat daarin acceptabel is. Voor de BES-eilanden geldt dat de vraagstukken op de drie afzonderlijke eilanden enerzijds overeenkomen, maar aan de andere kant dat de lokale context ook nadrukkelijk verschilt. Bonaire heeft in de afgelopen jaren mede dankzij een sterke economische ontwikkeling een flinke bevolkingsgroei doorgemaakt; verdere groei is in dit licht zeer waarschijnlijk. Op Sint Eustatius is de bevolkingsontwikkeling van een andere aard, waarbij naast een mogelijke stijging van de omvang vooral de vergrijzing en enige ontgroening – in de context van de kleine schaal – zeer directe effecten hebben en houden op de aanwezigheid van

voorzieningen. Saba kent, meer nog dan de andere twee eilanden, ook ruimtelijke beperkingen in het verder accommoderen van groei, wat specifieke keuzes vraagt.

Nulgroei of bevolkingskrimp

In de varianten die de staatscommissie heeft gewogen, blijkt dat er met een negatief of heel beperkt positief migratiesaldo sprake zal zijn van bevolkingskrimp of -stagnatie richting 2050. Hierdoor zullen de economieën op de eilanden krimpen, ook doordat de vergrijzing verder doorzet en de beroepsbevolking verder krimpt. Als de economische basis gaandeweg verzwakt, heeft dit naast consequenties voor de arbeidsmarkt ook gevolgen voor armoede en koopkracht. Tegelijkertijd is er vanuit het oogpunt van vergrijzing een groeiende druk op voorzieningen. Het belang om deze in stand te houden, breed beschikbaar én kwalitatief afgestemd op de samenstelling van de bevolking met navolgende behoeften (jong en oud), is groot vanuit het oogpunt van brede welvaart. Een krimpende bevolking heeft nadelige gevolgen en werkt ook negatief door op de sociale cohesie, doordat economische activiteiten afnemen, personeelstekorten in zorg, onderwijs en sociaal werk toenemen en voorzieningen daarmee schaarser worden. Het zal steeds meer investeringen vragen om deze langdurig op peil te houden. Dit vergroot de scheidslijnen tussen mensen met en mensen zonder toegang tot brede welvaart. Hoewel een kleinere bevolking in theorie meer mogelijkheden biedt om ruimtelijke knelpunten te adresseren, is het in de praktijk de vraag of er in de periode waarnaar de staatscommissie kijkt voldoende mensen zullen zijn om de nodige werkzaamheden uit te voeren. Krimp gaat immers samen met een relatief groot aandeel ouderen.

Zoals aangegeven, ontwikkelen de bevolkingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich elk op een eigen manier. Bevolkingskrimp op Sint Eustatius zal, zeker wanneer vooral de jongere populatie een toekomst elders ambieert, een verscherpt effect hebben op de verwachte vergrijzing van de bevolking. De continuïteit van een publieke voorziening als het onderwijs kan worden geraakt wanneer de leerlingaantallen verder gaan dalen. Ook de personeelskrapte (in de zorg, nutsvoorzieningen en op andere plekken) zal sterk toenemen. Voor Saba heeft nulgroei of krimp een enigszins vergelijkbaar effect. Op Bonaire zullen, als de bevolking ongeveer gelijk blijft, de personeelstekorten en continuïteitsproblemen minder groot zijn, maar nog altijd zal dit leiden tot een verscherpte grijze druk. Daarbij vindt vergrijzing plaats in de context van nu al aanwezige opgaves in domeinen als ruimte en infrastructuur, gelet op de forse bevolkingsgroei in de afgelopen jaren met daarbij achterblijvende grote investeringen.

Snelle bevolkingsgroei

Aan de andere kant is er de variant van snelle bevolkingsgroei. Voor Bonaire heeft de staatscommissie het CBS verzocht om nog extra hoge varianten uit te rekenen, gelet op de flinke groei die er in de afgelopen jaren al heeft plaatsgevonden en de duiding door de staatscommissie van aanwezige pullfactoren. Een sterke groei van de bevolking door een hoger kindertal is daarbij niet waarschijnlijk en in het licht van genoemde opgaves richting 2050 vergroot dit eerder de druk op voorzieningen, zoals onderwijs of kinderopvang. Echter, zeker op Sint Eustatius en Saba betekent de dynamiek van jongeren die een toekomst elders willen zoeken en invulling van personeelskrapte via arbeidsmigratie zelfs een mogelijke daling van het kindertal. Dit kan in zichzelf wel een punt van aandacht zijn. Uitgaande van de huidige situatie is een variant van snelle bevolkingsgroei dan ook voornamelijk voorstelbaar vanwege een hoog migratiesaldo.

Een hoger migratiesaldo levert naar alle waarschijnlijkheid een aanvullende beroepsbevolking op, en daarmee mogelijkheden om de komende jaren brede welvaart te blijven stimuleren. De kwalificaties van de migranten doen er daarbij uiteraard toe, in verhouding tot de arbeidsmarktkrapte, de ontwikkelrichting van de economie, maar vooral de voor brede welvaart belangrijke sectoren. Hoe dan ook zorgt netto-immigratie in deze variant voor een snelle bevolkingsgroei tot en met 2050, waardoor ruimtelijke voorzieningen (bij gelijkblijvende omstandigheden) onder druk komen te staan, net als de natuur. Daarnaast zal snelle bevolkingsgroei publieke voorzieningen, zoals onderwijs, sterk onder druk zetten. Het is bijvoorbeeld maar de vraag of de onderwijsinfrastructuur mee kan groeien met een grotere vraag, gelet op de opgaves zoals toegelicht in deel II van dit rapport. Een aandachtspunt bij snelle groei is dat daar waar het bbp stijgt, maar niet het bbp per capita, bestaande scheidslijnen tussen arm en rijk (oftewel tussen mensen met en zonder toegang tot huisvesting of voorzieningen) worden vergroot.

Snelle bevolkingsgroei door migratie zal de grijze druk wellicht op het niveau van de bevolking (enige tijd) weten te dempen, maar dit hangt zeer af van de invulling van (arbeids)migratie of van de verblijfsduur van migranten. De effecten van de vergrijzing zullen in de praktijk meer worden verzacht als de verblijfsduur korter is en de circulariteit van migratie daarmee hoger is. Tegelijk zal de vergrijzing van de huidige bevolking verder in absolute zin gewoon doorgaan, met een navenant beroep op voorzieningen en infrastructuur. Kortom, niet alleen nulgroei of bevolkingskrimp levert nadelige gevolgen op, ook snelle bevolkingsgroei brengt de nodige ingewikkelde kanten met zich mee voor de eilanden.

Gerichte groei

Denkend vanuit de draagkracht van publieke voorzieningen, infrastructuur, huisvesting en de natuurlijke omgeving en gelet op de precisie die nodig is om brede welvaart te ondersteunen en productiviteitsgroei vanwege krapte te stimuleren, adviseert de staatscommissie in te zetten op een 'gerichte groei'. Dit betekent inzetten op een bevolkingsontwikkeling die versterkend is voor wat de eilandgemeenschappen aan arbeidsmigratie nodig hebben ter ondersteuning van brede welvaart. Enerzijds gaat gerichte groei daarmee over bbp per capita, over inkomen en bestaanszekerheid; anderzijds gaat het over een versterking van zorgaanbod en onderwijs, alsook evenwichtig en duurzaam ruimtegebruik. Groei in een tempo dat gedragen kan worden door de huidige beschikbare en voorziene publieke voorzieningen op ieder eiland. Ook biedt deze gerichtheid een kans om investeringen in de veerkracht van de economie en samenleving onderdeel te maken van een langetermijnaanpak, in het voorbereiden op de demografische ontwikkelingen.

Deze richting vraagt op tal van onderwerpen een samenhangende en duidelijke aanpak van bestuur, maatschappelijke partners, bedrijven en bewoners. Dit om zo, veel sterker dan nu het geval is, de bevolkingsgroei en -verandering te begeleiden en te richten. Een gezamenlijke richting ondersteunt het maken van evenwichtige keuzes rond het ruimtegebruik, de woningvoorraad, maar ook tekorten op de arbeidsmarkt, inclusief zorg en onderwijs. Een gezamenlijke richting kan ook behulpzaam zijn om economische activiteiten onderling te prioriteren en het biedt ruimte om—gelet op een niet te snelle groei—de sociale cohesie te bewaken. Het vraagt wel politieke keuzes en handelen door de rijksoverheid, de openbare lichamen, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en burgers.

Hoewel het overkoepelende thema opgaat voor alle drie de BES-eilanden, betekent gerichte groei voor ieder eiland net iets anders. Voor Bonaire gaat gerichte groei vooral over het aanbrengen van stevige *focus* in de toch al aanwezige groei. De infrastructuur op Bonaire is nu al niet in alles meegegroeid met de bevolkingsomvang, waarbij de optelsom van aanwezige economische pullfactoren én een flinke druk op voorzieningen, natuur en infrastructuur vanuit het huidige toerisme genoeg reden geeft tot het maken van scherpere keuzes. Dit sluit aan bij het *slow growth*-denken op Bonaire, wat zich nu ook herkenbaar heeft vertaald in recente bestuurlijke afspraken tussen Bonaire en het Rijk.¹⁴ Voor de op korte termijn uit te werken visie op de ontwikkeling van het eiland worden daarin verschillende thema's geagendeerd, zoals een verbeterde infrastructuur en versterkte voorzieningen, ook voor jongeren. Welke impact mag het toerisme elke dag opnieuw waar op het eiland hebben? Welke druk kan de natuur, maar ook de gemeenschap

van Bonaire aan? Overigens is een dieperliggende vraag die daarbij heel duidelijk gesteld mag worden: welke economische activiteit staat centraal de komende tijd en welke niet (meer)? Vanuit demografisch perspectief is het belangrijk om naast de consequenties van de gegroeide én groeiende bevolkingsomvang, ook de voorbereiding op een veranderde samenstelling om te zetten in acties en onderdeel te maken van een langetermijnaanpak. Zoals in de delen I en II van dit rapport is benoemd, maakt vergrijzing daarvan nadrukkelijk ook onderdeel uit.

Voor Sint Eustatius gaat de gerichtheid vooral over een groei die *versterkend en ondersteunend* is om een demografische en daarmee economisch dalende trend te keren. De demografische veranderingen en huidige economische situatie maken het relevant dat Sint Eustatius in de komende jaren actief de hiervoor benodigde competenties aantrekt, publiek en privaat. Dat betekent dat de huidige kaders rond arbeidsmigratie ruimte zouden moeten gaan bieden voor een vlottere versterking van Sint Eustatius, maar begint ook bij een duidelijke keuze op Sint Eustatius zelf. Het aantrekken én behouden van extra talent in zorg en onderwijs gaat ook over hoe het dagelijks leven is vormgegeven en het bieden van bredere faciliteiten. Dit is een punt dat langdurig en vanuit een breed perspectief versterking nodig heeft.

Voor Saba speelt de beperktheid van de ruimtelijke mogelijkheden een belangrijke rol, meer dan op de andere BES-eilanden. Gaat beschikbare grond naar een woning, microlandbouw of energieopwekking? De mogelijkheden zijn hier van de drie eilanden het meest beperkt. Gerichte groei gaat voor Saba daarom over een steeds opnieuw afgewogen *kwalitatieve groei*, om zo enerzijds het huidige eilandleven te versterken, met passende woningbouw, infrastructuur en voorzieningen die in de toekomst toegankelijk blijven. Maar anderzijds een gerichtheid waarmee Saba ook *the unspoiled queen* van de Cariben kan blijven.

HOOFDSTUK 9

KEUZES RICHTING 2050

De Tweede Kamer en het kabinet hebben de staatscommissie gevraagd om de effecten van demografische veranderingen richting 2050 voor Caribisch Nederland te bekijken en te wegen, om daarop mogelijke handelingsperspectieven te baseren voor regering, parlement en de openbare lichamen. Deze handelingsperspectieven richten zich op het behoud en de versterking van de brede welvaart. Het in januari 2024 gepubliceerde rapport ‘Gematigde groei’ over Europees Nederland heeft de urgentie laten zien om tijdig vooruit te kijken en de noodzaak geschetst om voor te bereiden op maatschappelijke veranderingen met mogelijk grote impact op brede welvaart. Deze urgentie spreekt ook uit de moties van de Tweede Kamer die ten grondslag lagen aan de instelling van de staatscommissie, alsook het nadrukkelijke verzoek van de Tweede Kamer om aanvullend naar Caribisch Nederland te kijken.

Over Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan worden gesteld dat de urgentie minstens even groot is om met de aankomende maatschappelijke veranderingen aan de slag te gaan. Op verschillende domeinen (ruimte, economie en publieke voorzieningen) is in dit rapport inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen van vergrijzing en migratie zijn. Ook is in het vorige hoofdstuk benoemd dat deze gevolgen de scheidslijnen binnen de verschillende eilandsamenlevingen verder kunnen verdiepen. De staatscommissie schetst in dit licht het perspectief en de noodzaak van een ‘gerichte groei’: een demografische groei

die per eiland andere accenten kent, maar met één duidelijke boodschap: de noodzaak om keuzes te maken en hiermee aan de slag te gaan. Gerichte groei biedt de mogelijkheid om vanuit een gezamenlijk beeld per eiland de ruimte verder vorm te geven, in te zetten op gerichte economische ontwikkeling en publieke voorzieningen ook in de komende jaren in stand te houden. Uiteraard vraagt deze langjarige inzet op verschillende onderdelen een nadere uitwerking. De staatscommissie heeft – gelet op de opdracht en looptijd van enkele maanden – niet de ambitie om dit tot in detail uit te werken, maar geeft hieronder wel verschillende mogelijkheden tot handelen. Het is aan de politiek en alle bestuurlijke en maatschappelijke partijen om dit, met dezelfde urgentie als waarmee de staatscommissie is ingesteld, verder vorm te geven.

9.1 HANDELINGSPERSPECTIEVEN

Uit deel I van het rapport blijkt dat bevolkingsprognoses met de nodige onzekerheid zijn omgeven. Daarbij bleek verder dat niet op alle (deel) onderwerpen en over alle jaren in de afgelopen decennia data beschikbaar zijn over Caribisch Nederland. Toch is er op basis van de wel beschikbare data alsook diverse (maatschappelijke) gesprekken op ieder eiland een beeld te schetsen dat demografische veranderingen met een hoge waarschijnlijkheid duidelijke impact gaan hebben op de bevolking van de BES-eilanden. En dat vraagt om handelen. Analooq aan het rapport ‘Gematigde groei’ spreekt de staatscommissie ook hier over ‘handelingsperspectieven’. Er zijn immers grenzen aan de stuur- en maakbaarheid van de bevolkingsomvang en -samenstelling voor de komende 25 jaar.

Hoewel de verschillen tussen de varianten van krimp en lage of juist hoge groei ook verschil geven in de handelingsperspectieven, is er met bijvoorbeeld een toenemende vergrijzing zeker een bredere overkoepelende wijze van handelen te benoemen. De onvoorspelbaarheid van demografische ontwikkelingen vraagt om *weerbaarheid* van burgers, maatschappelijk middenveld en overheden. Een effectieve aanpak vraagt – mede gelet op de maatschappelijke scheidslijnen – ook om handelingsperspectieven die gericht zijn op *verbinding*. Op deze manier kan het actief *vormgeven* aan een gewenst perspectief voor Caribisch Nederland bijdragen aan robuust beleid en tijdige voorbereiding op de aankomende veranderingen. Dat is geen strikte overheidstaak, maar bij uitstek een samenkomst van burgers, bedrijven, maatschappelijke partners en bestuur. Het vraagt initiatief en doorpakken.

Met het voorliggende rapport beoogt de staatscommissie allereerst nader zicht op en inzicht in de ontwikkeling van de demografische ontwikkelingen in Caribisch Nederland en de maatschappelijke betekenis daarvan nu en straks. De delen I en II zijn daarmee op zich al een aanzet tot verdere verdieping. Zoals gesteld, bleek niet op alle onderwerpen evenveel data beschikbaar. Tegelijk leverden het beschikbare materiaal en de gevoerde gesprekken wel een duidelijk beeld op van verdere vergrijzing en de noodzaak tot gerichte groei. Dit rapport kan in dat licht mede gezien worden als grondwerk om op tal van thema's tot een (aanvullende) agenda te komen. Een agenda die uitgaat van de langetermijnontwikkeling en die bijdraagt aan een robuuste aanpak én flexibiliteit wanneer de toekomst zich demografisch anders dan verwacht ontwikkelt.

De handelingsperspectieven die de staatscommissie wil aandragen, zijn te ordenen in een viertal groepen: vergrijzing, migratie, publieke voorzieningen en kleinschaligheid, en *governance*.

1. Vergrijzing

De toenemende vergrijzing wordt een grote uitdaging op alle drie eilanden. Het aandeel van de bevolking dat betaald werk verricht zal dalen, helemaal in de varianten waarin sprake is van weinig immigratie. De krimpende beroepsbevolking zal vooral sterk voelbaar zijn in de zorg en het onderwijs. De continuïteit van deze publieke voorzieningen kan in gevaar komen, simpelweg doordat er te weinig personeel is om de benodigde taken uit te voeren.

Uitdagingen liggen in de algehele gezondheidsverbetering en het terugdringen van ongelijkheid in gezonde levensverwachting. In de jongste levensjaren wordt hiervoor de basis gelegd. Investeren in een gezonde start verdient topprioriteit in de aankomende periode. Met de forse zorgvraag die zich in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid zal ontwikkelen, is breed investeren in preventie en gezondheidsverbetering waardevol. Het is belangrijk veel aandacht te hebben voor het relatief grote bevolkingsaandeel met langdurig medische aandoeningen, evenals overgewicht. Omdat een gemiddeld oudere populatie gemiddeld minder gezond is, maakt de vergrijzing dit vraagstuk nog urgenter. Het verminderen en voorkomen van ongezonde levensstijlen die leiden tot chronische ziekten is verder ook van groot belang. Een extra reden waarom een gezonde populatie belangrijker wordt, is dat de inzetbaarheid van alle (potentiële) arbeidskrachten hard nodig is om publieke voorzieningen in stand te kunnen houden. Kennisbevordering en andere maatschappelijke programma's die hieraan bijdragen verdienen nadrukkelijk aandacht. Ook projecten en programma's op het gebied van gezonde voeding of microlandbouw kunnen grote betekenis hebben,

gelet op anders forse latere maatschappelijke kosten. Het verminderen van sociaaleconomische verschillen vanaf de jongste levensjaren, zoals door goede toegang tot kinderopvang en onderwijs, is van groot belang. Ook de toegankelijkheid van zorgaanbod, zowel in de basiszorg als ouderenzorg wordt in de aankomende periode nog crucialer.

Met een groeiend aantal ouderen—waaronder ook de groep ‘oudere ouderen’ met een leeftijd boven de 80 jaar—zijn ook tijdige investeringen in passende en kwalitatieve huisvesting noodzakelijk. De beschikbaarheid van kwalitatieve ouderenhuisvesting zal stevig omhoog moeten, naar rato van de te verwachten groep ouderen op elk eiland. Extra plekken waar zorg en wonen kunnen worden gecombineerd betekenen een fysieke investering, maar ook een breder gesprek met de gemeenschap over wat het betekent om ouder te worden en wie daarin wat voor elkaar doet. Met het behalen van een steeds oudere leeftijd neemt door toename van hulpbehoefvendheid ook de mogelijkheid om onder dezelfde omstandigheden zelfstandig thuis te blijven wonen af. Zeker waar de gezondheid afneemt, kan dit vragen om andere woonvormen. Het vraagt ook aanpassing van de leefomgeving om mobiliteit mogelijk te maken en rekening te kunnen houden met fysieke omstandigheden. Op Saba is de publieke ruimte mede bepaald door de aard van het eiland; juist daar zal met de steile wegen en paden en vele trappen mobiliteit voor ouderen een nog grotere kwestie worden. Maar ook op Sint Eustatius en Bonaire zal de aanpassing van de publieke ruimte op een oudere bevolking nog een forse slag vragen.

De krapte op de arbeidsmarkt die door vergrijzing zal toenemen, betekent voor werkgevers en werknemers in de publieke en private sector dat zij het gesprek over langer doorwerken vaker aan zullen moeten gaan en dat zij zich beiden actief zullen moeten inzetten om gezond en productief werk op hogere leeftijd mogelijk te maken.

De efficiëntie in de zorgverlening zal hoe dan ook een belangrijk thema blijven. Een kernvraag is hoe het zorgaanbod op peil kan worden gehouden met minder zorgpersoneel. Ook opent het de vraag waar een gemeenschap onderling in kan of zal moeten voorzien en waar de echte verpleging of medische zorg noodzakelijk wordt. Niet alles is daarbij van een overheid te verwachten; ook het maatschappelijk middenveld en gemeenschappen zullen aangesproken worden op het leveren van concrete ondersteuning. Dat vraagt voorbereiding en afspraken, maar vooral ook verwachtingsmanagement en dus een tijdig gesprek over hoe dit te organiseren. Ook ondersteuning met digitale technologie in het toegankelijk maken van gezondheidskennis of daadwerkelijke digitale dienstverlening op afstand, kan verlichtend werken voor de groeiende zorgvraag die met vergrijzing samenhangt; dit betekent wel de voorbereiding van een betere digitale infrastructuur.

Vergrijzing is de samenkomst van levensverwachting en kindertal. In dat laatste ligt echter geen mogelijkheid om de realiteit van toenevende vergrijzing te keren. Nog los van het punt dat extra kinderen in de eerstkomende 20 of 30 jaar de grijze druk niet of nauwelijks beïnvloeden, is het kindertal naar de aard een keuze van mensen zelf. Wel is het belangrijk om goed te kijken naar mensen die graag kinderen willen, maar door een gebrek aan bestaanszekerheid daar niet voor kiezen of kunnen kiezen.

2. Migratie

Gerichte bevolkingsgroei op Bonaire, Sint Eustatius en Saba vereist per eiland een samenhangende aanpak op migratie, als bepaler van de bevolkingsomvang in de aankomende periode. Een samenhangende aanpak is domeinoverstijgend, omdat verschillende beleidsterreinen push- of pull-factoren zijn voor migratie. De economie—en specifiek nog: de arbeidsvraag—is de belangrijkste drijvende factor achter migratie van en naar Caribisch Nederland. Ook andere motieven spelen bij migratie een rol, zoals de beperkte mogelijkheden voor jongeren om op de BES-eilanden vervolgonderwijs te volgen. Dit vraagt om scherpe keuzes over de gewenste toekomstige economische structuur op ieder van de eilanden, waarbij met voorrang geïnvesteerd wordt in banen die dragend zijn voor de brede welvaart van de gemeenschap. Hiermee doelt de staatscommissie op een migratieaanpak die inzet op het versterken van de essentiële voorzieningen (zorg, onderwijs, voedselvoorziening) en op hoogwaardige werkgelegenheid die bijdraagt aan de bestaanszekerheid van mensen. Deze aanpak gaat over de volle breedte en dus net zo goed over het vestigingsklimaat voor het eventuele gezin van de zorgprofessional of docent als over goede arbeidsvoorwaarden en ondersteuning bij het feitelijke migratieproces. Het beïnvloeden van de push- en pullfactoren rond deze migratie, zoals ondersteuning bij goede huisvesting voor essentiële beroepen, is een belangrijke vorm van handelingsperspectief. Ook zal het om een aanpassing van het huidige migratiebeleid kunnen vragen, bijvoorbeeld in het concreet schrappen van de aanvullende BES-ontheffing die artsen en andere zorgprofessionals (die al in het wettelijke BIG-register zijn opgenomen voor Europees Nederland) moeten aanvragen.

Welke beleidsaanpassingen binnen het migratieproces precies noodzakelijk zijn, is aan de politiek om uit te werken, maar het doel is helder. Op dit moment duurt de komst van een arbeidsmigrant naar Saba vaak een half jaar of soms een jaar, waar deze vaak een essentiële functie in het maatschappelijke verkeer komt vervullen (denk aan zorg of onderwijs). Soms met het maar afzien van migratie tot gevolg. Hoewel het om kleine aantallen van dit soort migranten gaat, is Saba,

maar ook Sint Eustatius zeer afhankelijk van een momenteel als zeer traag ervaren migratieprocedure. Op Bonaire speelt zowel de vraag hoe migratie voor essentiële functies eveneens bespoedigd kan worden, maar gelet op de veel forsere groei van de bevolkingsomvang ook matiging. Een scherpe keuze in welke economische activiteit in de aankomende periode extra geïnvesteerd wordt—passend bij *slow growth*—en welke juist geremd, is essentieel voor brede welvaart op langere termijn. Ook hier zal de ingezette verbetering van het migratieproces, bijvoorbeeld rond de werking van de middeleneis, aan kunnen en moeten bijdragen. Kortom, voor Bonaire vraagt gerichte groei vooral om grip krijgen op de huidige migratiebewegingen, zowel reguliere als irreguliere, maar ook het bespoedigen van de migratie waar het maatschappelijk belangrijke functies betreft en om economische keuzes, ook gelet op de druk van toerisme op het eiland.

Migratie en toerisme zorgen immers voor een grotere vraag naar huisvesting, infrastructuur en nutsvoorzieningen en leggen een groter beslag op de natuur. Dit terwijl er bijvoorbeeld al wachtlijsten bestaan voor sociale woningbouw op de BES-eilanden. Er zijn daarnaast aanzienlijke verschillen tussen de bevolkingsvarianten als het gaat over het aantal extra woningen dat gebouwd moet worden. Dit vraagt om flexibiliteit en om het meenemen van dit soort overwegingen in het vormen van een visie op migratie en toerisme. Het bouwen van nieuwe woningen en ook het uitbreiden van infrastructuur en het verduurzamen van energieopwekking vragen allebei om schaarse ruimte. Daarnaast is natuurbehoud vanuit economisch, sociaal en ecologisch oogpunt belangrijk.

Het staat voorop dat de behoefte van het eiland aan brede welvaart leidend moet zijn bij het aantrekken van migranten. Migratie is dan niet enkel de resultante van alle aanwezige migratiebewegingen, of vooral gedreven door economische deelbelangen zoals de vraag vanuit de toerismesector. Ook *lifestyle* migratie vraagt, gezien de kleinschaligheid en daarmee ook de kwetsbaarheid van de eilanden, een proactieve afweging in welke druk op het eiland wenselijk is en in welke mate er ook een bijdrage wordt gevraagd van de gemeenschap. Naast regels zijn handelingsperspectieven in deze ook proactieve communicatie hierover en verwachtingsmanagement vanuit de gemeenschap naar eventuele lifestylemigranten. Het proces van het met aandacht *onboarden* van migranten binnen de gemeenschap inclusief aandacht voor burgerschap biedt—in aanvulling op regelgeving en beïnvloeding van push- en pull-factoren—eveneens mogelijkheden om de impact van gerichte migratie positief te laten zijn.

Tot slot verdient remigratie van eilandbewoners aandacht, onder andere in het licht van jongeren die wegens gebrek aan

ontwikkelmogelijkheden wegtrekken. Gelet op de demografische ontwikkelingen zoals geschetst in dit rapport, de impact die de arbeidsmarktkrapte nu al heeft op de essentiële functies binnen de eilandgemeenschappen en het feit dat kleine eilanden naar hun aard hogere kosten met zich meebrengen, moet dit vanuit een nieuw urgentieniveau bekeken worden. Het gaat er niet om dat een toekomst elders niet mooi en goed kan zijn, maar vanuit het eilandbelang is georganiseerd zicht houden op en contact houden met de diaspora een begin. Aanvullend kan gedacht worden aan mogelijkheden waarbij de overheid en/of gemeenschap (financieel) bijdragen aan de lasten van een studie elders, met de afspraak van remigratie naar Caribisch Nederland voor een periode van enkele jaren na afronding. Maar ook andere initiatieven kunnen helpen, zoals een samenwerking waarbij voormalig eilandbewoners nog als professionele ‘reservist’ inzetbaar blijven voor tijdelijke projecten of inhoudelijke ondersteuning (al dan niet digitaal). Het zijn slechts voorbeelden, maar in de kleine aantallen kunnen dergelijke projecten een groot verschil maken. De prioriteit die remigratie in de ogen van de staatscommissie heeft, maakt dat hier ook in financiële zin anders naar gekeken zou moeten worden, namelijk in het licht van mogelijke extra maatschappelijke kosten in de toekomst door met name vergrijzing.

3. Publieke voorzieningen en kleinschaligheid

Vanwege de bevolkingsomvang en ligging heeft Caribisch Nederland per definitie te maken met een relatief beperkt aanbod van publieke voorzieningen die door de omstandigheden zoals kleinschaligheid duurder zijn. Tot op zekere hoogte hoort dit bij het eilandleven. Maar gelet op de demografische ontwikkelingen en het behoud van brede welvaart vragen diverse punten wel om actie. Zoals hierboven geschetst, komen basisvoorzieningen als zorg en onderwijs immers steeds verder in het gedrang.

Het aanbod in de zorg moet verder worden aangepast aan de komende vergrijzing en de per eiland verwachte bevolkingsgroei. Ook vertaalt de armoede onder een fors deel van de bevolking zich – zeker in de laatste levensjaren – nog meer in een veel grotere kwetsbaarheid. Zoals in dit rapport herhaaldelijk benadrukt, is tijdige voorbereiding op de gevolgen van verdere vergrijzing zeer belangrijk, ook gelet op mogelijk schrijnende situaties op de BES-eilanden in dit licht. Ook de zorg voor kinderen en jongeren en de publieke gezondheidszorg groeien in de aankomende jaren aan belang.¹⁵ Het vraagt naast een visie op de huidige gezondheidssituatie van de eilanden ook het uittekenen van de in de aankomende jaren benodigde zorgcapaciteit. Hiervoor is het nodig om afspraken te maken over hoe dit te organiseren, waarbij verwachtingsmanagement een belangrijk aspect is.

Hierin heeft ook de belangrijke rol van non-gouvernementele organisaties in de maatschappelijke zorg op de eilanden, met vaak een achtergrond in vrijwilligerswerk en leunend op subsidies, een plek. Enerzijds is er de grote waarde van dit maatschappelijk middenveld, anderzijds moet het niet leiden tot zorgfragmentatie door een veelheid aan stichtingen met vergelijkbare doelen. De krapte in het (zorg)aanbod onderstreept daarnaast dat er binnen maar ook over de grenzen van Caribisch Nederland naar verdere samenwerking zal moeten worden gezocht. Zeker in de *cure* is er al sprake van zorgverlening op andere eilanden, waar de zorg te complex wordt voor het aanwezige aanbod. Bonairianen zijn mede aangewezen op voorzieningen op Curaçao (en Colombia) en Sabanen en Statianen op Sint Maarten en andere eilanden in de nabijheid. Er zal naar alle waarschijnlijkheid nog meer van deze samenwerkingen worden verwacht, terwijl er ook vandaag al de nodige uitdagingen zijn in bijvoorbeeld operationele afstemming en te maken vliegbewegingen. Het is belangrijk dat deze en mogelijk nieuwe samenwerkingen, waarin ook tussen BES-eilanden zorgdiensten gedeeld of met elkaar opgezet worden, op tijd worden gezien vanuit de demografische ontwikkeling die er nog aankomt. Dat op tijd concreet maken, vraagt inzet van tal van partijen en professionals. Het is mede aan het bestuur en de gemeenschap om daar het initiatief toe te nemen. Ook technologische mogelijkheden in communicatie en zorgverlening kunnen bijdragen aan de verbetering van het zorgaanbod.

Ten aanzien van het onderwijs is niet alles mogelijk op de schaal van de eilanden. Maar duidelijk is dat het huidige aanbod van vervolgonderwijs ontoereikend is om jongeren volledig tot ontwikkeling te brengen. Een aanvullende aanpak op het slechten van de drempels die er zijn bij aansluiting op het onderwijs in de regio en elders, waaronder in Europees Nederland, is nodig.¹⁶ Adequaat taalonderwijs, maar ook begeleiding in wat studeren in een heel andere omgeving voor je betekent, zijn daar voorbeelden van.¹⁷ Aansluiting van de genoten opleidingen bij functies die voor brede welvaart belangrijk zijn, verdient verdere prioriteit. Het aanbieden van lerarenopleidingen primair en secundair onderwijs door de Universiteit van Curaçao op Bonaire en een zorgopleiding op Sint Eustatius die vergelijkbaar is met mbo-niveau 2 zijn daar goede voorbeelden van.

Om blijvend publieke diensten aan Nederlands Caribische burgers te kunnen verlenen, moet er continu aandacht zijn voor het vernieuwen van de operationele capaciteiten van organisaties (fondsen, personeel, infrastructuur) en het onderhouden van samenwerkingsverbanden tussen lokale organisaties, zowel gouvernementeel als non-gouvernementeel. Ook samenwerking en onderlinge specialisaties (waaronder in onderwijs, zorg), zowel binnen Caribisch Nederland als binnen het

Koninkrijk, als de bredere Caribische regio, kunnen bijdragen aan het in stand houden en versterken van voorzieningen. Op deze wijze kan enige schaal worden georganiseerd, wat de kosten drukt voor zendende én ontvangende eilanden. Bij meer gespecialiseerde dienstverlening is ook sprake van meer gespecialiseerde–en doorgaans beter betaalde–werkgelegenheid. Op die manier kan het voor jongeren aantrekkelijker worden om toch in Caribisch Nederland te gaan werken en niet elders emplot te zoeken. Zoals toegelicht onder de handelingsperspectieven voor migratie, kan gerichte (re)migratie ook een onderdeel van de puzzel zijn om tekorten op belangrijke plekken tegen te gaan en brede welvaart te stimuleren.

Naast een inzet op het stimuleren van de terugkeer van geëmigreerde jongeren, zal ook een investering in de voorzieningen voor jongeren nodig zijn. De aansluiting van het eilandleven op de wensen en behoeften van jongeren is geen kwestie van compassie, maar kent een stevige demografische noodzaak en urgentie. Recreatiemogelijkheden, gelegenheid tot sport, maar ook ontwikkelmogelijkheden buiten school en een solide digitale basisinfrastructuur moeten dan ook onderdeel zijn van de langetermijnvisie.

Tot slot kan meer zelfvoorzienendheid als het gaat om voedsel en energie gunstig zijn voor de koopkracht van huishoudens, de stabiliteit van de economie, de gezondheid van de bevolking en de lokale werkgelegenheid. Hier is wel ruimte voor nodig en daarover moeten in samenhang met andere ruimtelijke doeleinden (wonen, natuur, infrastructuur, nutsvoorzieningen, toerisme) keuzes worden gemaakt. Een meer diverse economie verkleint gevoeligheid voor conjunctuur en schokken, vergroot kans op passende werkgelegenheid voor de eigen jeugd, en geeft meer mogelijkheden voor productiviteitsgroei en hiermee inkomensgroei en meer bestaanszekerheid. Dit is niet eenvoudig te realiseren op de kleine schaal van de eilanden. Toch zijn er mogelijkheden denkbaar in bijvoorbeeld de lokale productie van voedsel en energie. Op alle drie de eilanden is al sprake van (veelal kleinschalige) initiatieven; deze kunnen verder worden uitgebouwd. Daarbij is het belangrijk te benadrukken dat volledige zelfvoorzienendheid per eiland niet reëel is, maar op een aantal terreinen is hier nog zeker terrein te winnen, wat de veerkracht zal versterken.

4. Governance

De urgentie die spreekt uit de demografische opgaves in de aankomende periode is groot, en de noodzaak om aan de komende maatschappelijke veranderingen vanuit samenhang te werken is evident. Dat is geen sinecure. Het vraagt veel van de manier waarop aan handelingsperspectieven sturing wordt gegeven. Het effectief doormaken van grote

veranderingen vragen tijdigheid, draagvlak en een zekere mate van vertrouwen. Een belangrijke bouwsteen voor vertrouwen is een gezamenlijk beeld bij waar het staat en wat de opgave is. Kortom: een duidelijk beeld dat door de gemeenschap gevoeld en begrepen wordt. Dat vraagt om het actief opzoeken van dialoog en geven van uitleg door bestuurders. Kennis over en inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen, de onderliggende factoren en zicht op de maatschappelijke consequenties nu en straks, is cruciaal als basis voor een goede en welbegrepen inzet van (beleids)instrumenten. De staatscommissie benadrukt daarom het belang om dit maatschappelijke gesprek in de komende tijd actief op te zoeken.

Ook is een robuuste kennisinfrastructuur nodig. Zoals eerder in dit rapport aangegeven, ontbreekt het op onderdelen aan data over demografische ontwikkelingen in Caribisch Nederland of aan een langjarig zicht op deze ontwikkelingen. De staatscommissie pleit nadrukkelijk voor verder onderzoek en voor het uitgebreider oppakken van de onderzoeksverantwoordelijkheid op het gebied van demografische ontwikkelingen in Caribisch Nederland door het Rijk en haar instellingen. Een informatiepositie die over een langere periode structureel wordt opgebouwd, is essentieel om ook in de komende jaren tot agendavorming te komen en de demografische ontwikkelingen steeds opnieuw van een adequaat antwoord te kunnen voorzien. Dit rapport is een begin daarvan, geen sluitstuk.

Onderdeel van deze kennisinfrastructuur is ook adequate monitoring én periodieke agendering van deze inzichten als sturingsinformatie op bestuurlijk niveau. Bijvoorbeeld met het inzicht of er inderdaad voldoende woningen voor ouderen en andere doelgroepen worden bijgebouwd en in welk tempo deze beschikbaar zijn. In dat licht verdient het initiatief van het ministerie van BZK om met het CBS tot een dashboard voor volkshuisvesting te komen, ondersteuning. Maar dit alles behelst meer dan zicht houden op deelonderwerpen. Brede monitoring van demografische veranderingen kan en moet een plek krijgen in de reguliere besluitvorming over nieuw beleid voor Caribisch Nederland. Een stuurgroep bestaande uit kennisinstellingen en (onafhankelijke) adviseurs zou daarbij in opbouw en begeleiding kunnen ondersteunen.

Demografische ontwikkelingen werken door in alle domeinen. Het omgaan met deze veranderingen raakt dan ook vele maatschappelijke onderwerpen tegelijk. Vergrijzing versterkt de krapte in een toch al kwetsbare arbeidsmarkt waarin kleine getallen voor gemeenschappen grote verschillen kunnen betekenen. Het vergroot tegelijk de druk op zorgvoorzieningen, ook in de wijze waarop oudere ouderen ouder worden, en maakt hoe men woont sneller problematisch. Inzetten op brede welvaart gaat over keuzes hoe de schaarse ruimte te gebruiken en

voor welke economische of maatschappelijke activiteit. De aankomende periode vraagt om opgabegericht werken over domeinen heen, niet aansturing en verantwoording per deelonderwerp. Een gezamenlijke langetermijnagenda is nodig. Een collectieve bestuurlijke gerichtheid op het bespoedigen van brede welvaart, daar gaat het om. Met gebundelde aandacht én middelen voor de centrale maatschappelijke opgaven, zoals: 'het voorbereiden op verdere vergrijzing', 'economische heroriëntatie met gerichte migratie' en 'de continuïteit van publieke voorzieningen binnen de kleinschaligheid van Caribisch Nederland'. Een opgabe-gerichte aanpak vraagt het meer in één hand leggen van verantwoordelijkheden die nu veelal in verschillende deeldomeinen zijn belegd. Zo kunnen maatschappelijke opgaven in de breedte worden aangepakt en de benodigde competenties daarop worden bijeengebracht. Deze (programmatische) aanpak vereist dat ook het maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven meedoet in het maken van afspraken hierover, en over welke bijdrage zij zelf de aankomende jaren leveren, op weg naar brede welvaart. Zo samenwerken stelt ook in staat om schokken op te vangen als ontwikkelingen zich anders blijken voor te doen. Bijvoorbeeld bij verandering in de migratiebewegingen wanneer buurlanden het migratiebeleid plots veranderen of bij regionaal conflict.

De huidige *governance* lijkt niet te zijn ingericht op domeinoverstijgende maatschappelijke vraagstukken. Het rijk is geordend per departement en werkt zo samen met een weer integraal decentraal bestuur. Daarbij zijn de kleinschalige openbare lichamen enerzijds gelijk aan (kleine) gemeenten, maar tegelijkertijd wel ook verantwoordelijk voor een internationale luchthaven en zeehavens die geschikt zijn voor internationale import, export en (cruise)toerisme. De zwaarte van taken versus toerusting op die taken vraagt aandacht. Ook is versterking van de ambtelijke organisaties – gelet op de opgaven die er aankomen – noodzakelijk. Dat hoeft niet met fulltime vaste functies, maar kan ook via andere vormen zoals poulevorming binnen de BES-eilanden (en daarbuiten) op specifieke competenties zoals financieel medewerker of specialist ruimte. Ook kan in een tijdelijk inzetbare meer flexibele schil gedacht worden, met bestuurlijke of ambtelijke 'reservisten' die rond projecten inzetbaar zijn – al dan niet digitaal. Het zijn enkele concrete voorbeelden, vooral om de urgentie van versterking te onderstrepen.

Kortom, versnippering tegengaan via coördinatie (ook van regelingen) met duidelijke afspraken over samenwerking en eindverantwoordelijkheid, is hard nodig. Een jaarlijks centraal moment met alle bestuurlijk betrokkenen kan helpen om deze aanpak te evalueren en versterken. Daarbij blijft het belangrijk om te realiseren dat er op Bonaire, Sint Eustatius en Saba altijd grenzen zullen zijn aan wat er kan, gelet op de kleinschaligheid.

9.2 TER AFSLUITING

Hoe de bevolkingsontwikkeling op de drie eilanden de komende decennia zal verlopen, laat zich lastig in exacte aantallen voorspellen. Wel is het zichtbaar dat de verdere vergrijzing hoe dan ook een belangrijk maatschappelijk thema is, met gevolgen op veel terreinen. Daarnaast zien we dat de ontwikkelingen binnen diverse domeinen zelf ook weer effect hebben op de manier waarop de vergrijzing zich zal gaan voordoen. Verder is de dynamiek rond (arbeids)migratie – met een eigen uitwerking per eiland – van fundamentele invloed op de toekomst van Caribisch Nederland, gelet op het behouden en versterken van brede welvaart. Ook heeft de kwetsbare fysieke positie en ruimtelijke omstandigheden van de eilanden invloed op de manier waarop ieder eiland kan omgaan met de geschetste demografische ontwikkelingen. Gerichte groei zal dan ook op elk eiland op een eigen manier invulling moeten krijgen.

In dit rapport is er daarbij, gelet op het instellingsbesluit, sprake van een zekere perspectivische vertekening. De opdracht richt zich op Caribisch Nederland en in de handelingsperspectieven ligt, vanwege de staatskundige context, ook een zekere focus op de relatie met Den Haag. Maar zoals ook uit de historische ontwikkeling blijkt, is de demografische dynamiek ook duidelijk verbonden met Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Dit geldt ook voor de bredere regio, met benedenwinds onder meer Venezuela en Colombia en bovenwinds een breder scala aan nabijgelegen eilanden. De staatscommissie benadrukt het belang om ook deze bredere context mee te nemen in de verdere uitwerking en opvolging van dit rapport.

De in dit hoofdstuk genoemde handelingsperspectieven onderstrepen het belang van beleid en maatschappelijke actie dat, méér dan nu, uitgaat van ontwikkelingen op de lange termijn. Tegelijkertijd is het essentieel om flexibiliteit in te bouwen om dat handelen bij te kunnen sturen, mocht de bevolkingsontwikkeling zich in de komende jaren alsnog met andere accenten voordoen.

Door de aandacht consequent op 2050 te richten, kunnen maatschappelijke vraagstukken daarbij in samenhang worden beantwoord. Het stelt in de gemeenschappen ook de vraag aan de orde: wat voor een samenleving willen we zijn? Het is belangrijk om het gesprek hierover op tijd te voeren, omdat het zowel bijdraagt bij aan het onderlinge vertrouwen tussen bewoners en bestuur als aan passende verwachtingen over de toekomst. Een breed gesprek maakt ook duidelijk hoe diverse onderwerpen onderling met elkaar in verband staan. Zo raakt het personeelstekort in essentiële voorzieningen ook de economie en goed bestuur. En ruimtelijke keuzes zijn vanwege concrete woningtekorten, vergrijzing en voedselzekerheid maar ook externe ontwikkelingen als

klimaatverandering niet in isolement te maken.

Vooruitkijken betekent dan ook zeker niet afwachten. Integendeel: het vraagt om handelen op korte termijn, zodat gemaakte keuzes op tijd effect hebben. Hierbij moet uiteraard rekening worden gehouden met de draagkracht van het lokaal bestuur en maatschappelijk middenveld. Zeker ook gelet op de stevige opdracht die de drie openbare lichamen in hun kleinschaligheid al hebben, met daarbij nog bovengemiddelde verantwoordelijkheden ten opzichte van gemeenten van vergelijkbare omvang. De kennis over de demografische ontwikkelingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft duidelijk versterking nodig, vooral vanwege de betekenis die demografische inzichten structureel hebben bij het maken van beleidsafwegingen. Het is aan het kabinet, de Staten-Generaal en de openbare lichamen om stevige keuzes te maken. Dit in het vertrouwen en de overtuiging dat er—met brede welvaart als doel en gerichte groei als richting—nog veel mogelijk is om Caribisch Nederland op weg naar 2050 op de gewenste manier verder vorm te geven.

- 1 WRR (2008), Alofs en Veneman (2010) en Oostindie en Veenendaal (2022)
- 2 Baldacchino en Veenendaal (2018) en Franken en Alofs (2022)
- 3 Veenendaal (2017) en Noordegraaf en Bakker (2023)
- 4 Hermans en Kösters (2019)
- 5 Zie ook Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023).
- 6 Elias en Scotson (1965)
- 7 Evertsz-Ipcedencia (2020)
- 8 RE-SETConsult (2018)
- 9 De staatscommissie benadrukt de urgentie en het belang van de sociale noden zoals in Franken en Alofs (2022) nader omschreven.
- 10 IOM (2024)
- 11 Franken en Alofs (2022) en Inspectie van het Onderwijs (2023)
- 12 Alofs, Bant en Franken (2022)
- 13 Kiesraad (2023); ANP (2023) en Openbaar Lichaam Bonaire (2021)
- 14 Openbaar Lichaam Bonaire en Rijksoverheid (2024)
- 15 Zie bijvoorbeeld Kinderombudsman (2021).
- 16 Zie bijvoorbeeld de Strategie Education Alliance en de koninkrijksbeurs.
- 17 Zie bijvoorbeeld Nationale ombudsman (2020b).

NAWOORD

Het verzoek van de Tweede Kamer om in navolging van Europees Nederland ook voor Caribisch Nederland de demografische ontwikkelingen richting 2050 te duiden, is te zien als het startpunt van dit advies. In zekere zin een rapport op maat dus en opgesteld vanuit een welbegrepen urgentie, met in het onderzoek bewust ruimte voor de eigenheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het tot stand komen van zowel de analyse als de handelingsperspectieven is mede te danken aan de diverse gesprekken met inhoudelijk experts, maatschappelijke partijen, ervaringsdeskundigen en bestuurlijk verantwoordelijken. Ook de ambtelijke contacten met de openbare lichamen en de ministeries alsook het contact met medewerkers van het CBS en het NIDI waren zeer behulpzaam. Maar zeker ook de gesprekken met jongeren op de eilanden, waarin zij hun perspectief op de kansen van vandaag en ontwikkelingen in de komende decennia met de staatscommissie deelden, bleken buitengewoon waardevol.

Op alle deelgebieden die onderdeel zijn van het instellingsbesluit is vanuit de beschikbare informatie en de—soms meer, en soms minder—aanwezige data, een naar de opvatting van de staatscommissie breed beeld opgebouwd. De analytische stappen zoals gehanteerd in het eerdere rapport ‘Gematigde groei’ waren behulpzaam in het grondwerk en om in de vrij korte periode snel tot de essentie te komen. Tegelijk bleek dat het maken van een dergelijke analyse ook hier een eigen en nieuw verhaal oplevert.

De staatscommissie heeft dit rapport vanuit de deelwerkgroep Caribisch Nederland en het secretariaat tot stand gebracht. In de samenstelling van deze deelwerkgroep is nadrukkelijk de expertise vanuit Caribisch Nederland leidend gemaakt, onder meer via een extra vice-voorzitter en drie

externe experts. Het geheel aan activiteiten en de mix van betrokkenen binnen en rond de staatscommissie heeft aldus in belangrijke mate bijgedragen aan de gedachtevorming alsmede de handelingsperspectieven.

Met het publiceren van dit advies zal de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050 haar bestaan als tijdelijk en onafhankelijk adviescollege gaan afronden. Samen met het eerdere advies van de –toen nog– Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, markeert dat een periode van twee jaar. Een periode waarin er onderzoek is opgeleverd, maar ook vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn gehouden en daaropvolgend de vorming van een nieuwe regering. In de periode dat de voorzitter van de staatscommissie informateur en later formateur was, heeft de vice-voorzitter in de werkgroep samen met het secretariaat het voortouw tijdelijk overgenomen.

Nu het inhoudelijke werk van de staatscommissie klaar is, is het aan anderen om dit denken verder te brengen en te borgen. Het rapport biedt daarin naast een analyse vooral ook een manier van kijken: een perspectief op de langere termijn dat een structurele plek verdient in de strategievorming, zowel in beleid als in uitvoering.

De staatscommissie is iedereen die de tijd heeft genomen om een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van dit rapport zeer dankbaar. Het geeft een eenduidige boodschap en basis, waarbij het aan de politiek is om keuzes te maken. Naar de beleving van de staatscommissie is het dan ook een startschot voor voorbereidingen die nú getroffen moeten worden om goed met langetermijnontwikkelingen om te gaan, brede welvaart te bereiken en voor latere generaties te behouden.

Richard van Zwol
Voorzitter

Rob de Werd
Secretaris

juli 2024



Staatscourant 2024 nr. 18302
10 juni 2024

Besluit van 16 mei 2024, houdende de instelling van de staatscommissiedemografische ontwikkelingen ten behoeve van de advisering over dedemografische ontwikkelingen op Caribisch Nederland 2050 (Instellingsbesluit staatscommissie demografische ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 mei 2024, nr. 2024-0000116653, gedaan mede namens Onze Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalise- ring;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste en derde lid, van de Kaderwet adviescolleges;

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

Artikel 1 Begripsbepaling

Er is een staatscommissie voor demografische ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050, hierna tenoemen: de staatscommissie.

Artikel 2 Instelling en taak

1. De staatscommissie heeft tot taak aan de regering te adviseren over scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van dedemografische ontwikkelingen in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050 en tegen de achtergrond van de bredewelvaartsbenadering. Dit in navolging van het Instellingsbesluit staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050. 2. De staatscommissie betreft bij haar werkzaamheden actuele en relevante inzichten en publicaties, waaronder de data van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut over demografische scenario's en de gevolgen hiervan voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel 3 Instellingsduur en rapportages

1. De staatscommissie brengt haar eindadvies uit voor 1 juli 2024 aan Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
2. Twee weken na het uitbrengen van het eindverslag, bedoeld in het vierde lid, is de staatscommissie opgeheven.
3. De staatscommissie is bevoegd desgewenst een of meer tussenrapporten uit te brengen.
4. De staatscommissie biedt Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor 15 augustus 2024 een eindverslag aan waarin verslag wordt gedaan over de activiteiten van de periode waarinde commissie werkzaam is geweest.

Artikel 4 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 februari 2024.

Artikel 5 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit staatscommissie demografische ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050.

Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is belast met de uitvoering van dit besluit datmet de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatscourant zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 16 mei 2024

Willem-Alexander

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip*

*De Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering,
A.C. van Huffelen*

NOTA VAN TOELICHTING

De staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (staatscommissie 2022) is ingesteld bijbesluit van 26 augustus 2022. Het startpunt van de Verkenning bevolking 2050 werd gevormd door de Algemene Politieke Beschouwingen in 2018¹, toen de Tweede Kamer de motie Dijkhoff c.s.² aannam.

De motie verzocht het kabinet scenario's te ontwikkelen waarin de gevolgen van demografische veranderingen in Nederland op verschillende beleidsterreinen in kaart werden gebracht en deze tevoorzien van beleidsopties. In dit kader zijn diverse publicaties uitgebracht door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), met medewerking van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Mede naar aanleiding van de motie Den Haan c.s.³ heeft het kabinet de staatscommissie ingesteld. De staatscommissie is gevraagd advies uit te brengen over scenario's, mogelijke beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050, tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering.

De Tweede Kamer heeft in november 2022 – na de instelling van de staatscommissie 2022 – deregering per motie⁴ verzocht om ook Caribisch Nederland mee te nemen in de taakopdracht van destaatscommissie. Gezien de eigen verantwoordelijkheden van de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten, gaat het hierbij in specifieke zin om de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Data over demografische scenario's en de maatschappelijke gevolgen daarvan, zoals die beschikbaar zijn voor Europees Nederland in publicaties van het NIDI en het CBS, waren toentertijd niet beschikbaar voor Caribisch Nederland. Hierdoor kon de staatscommissie 2022 Caribisch Nederland nietmeenemen in de destijds lopende opdracht. Het rapport van de staatscommissie 2022 is op 15 januari 2024 aan het kabinet en de Tweede Kamer aangeboden.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in mei 2023 het CBS en het NIDI gevraagd om varianten op de demografische prognoses, die het CBS jaarlijks voor Caribisch Nederland maakt, uit te werken en om de maatschappelijke gevolgen van deze varianten vervolgens te duiden. Het rapport *Bevolking Caribisch Nederland 2050 in beeld: Opleiding, arbeid, gezondheid en wonen* waarindit wordt beschreven is op 31 januari 2024 gepubliceerd. Om uitvoering te kunnen geven aan de eerdergenoemde motie op basis van de inmiddels beschikbare data, is het onderhavige instellingsbesluit opgesteld waarin de opdracht met betrekking tot Caribisch Nederland is geëxpliciteerd.

Deze staatscommissie betreft daarmee een beperkte voortzetting van de vorige staatscommissie, omdat slechts een aanvullend advies over Caribisch Nederland nodig is. Gelet op het waarborgen van verschillende perspectieven en disciplines binnen de staatscommissie, alsook de complexiteit van de opdracht waarbij (vergelijkende) kennis en reeds opgedane expertise omtrent de demografische situatie in Europees Nederland van toegevoegde waarde kan zijn, blijft de samenstelling van de staatscommissie gelijk. Dit is ook wenselijk vanuit het oogpunt van verdeling van additionele werkzaamheden, voortvloeiende uit de publicatie van het adviesrapport van januari 2024, zoals beantwoording van vragen en informatieverzoeken en het verzorgen van presentaties en publieke optredens.

Er is daarnaast een vice-voorzitter aan de commissie toegevoegd die specifieke expertise en kennis met betrekking tot Caribisch Nederland inbrengt. De staatscommissie betreft in haar werk *Bevolking Caribisch Nederland 2050 in beeld* en andere actuele en relevante inzichten en publicaties. In het bijzonder maakt de staatscommissie gebruik van lokale expertise.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Begripsbepaling Dit artikel roept de staatscommissie voor demografische ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050 in het leven.

Artikel 2

Instelling en taak Dit artikel regelt de taak van de staatscommissie. In de taakomschrijving is opgenomen dat de staatscommissie onderzoek doet naar de demografische ontwikkelingen op de genoemde domeinenvoor de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De staatscommissie neemt bij haar werkzaamheden actuele en relevante inzichten en publicaties mee. Naast het rapport *Verkenning Bevolking Caribisch Nederland 2050*, kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan onderzoeken over domeinen die niet in de verkenning behandeld worden of aan beleidsstukken. Ook betreft de staatscommissie experts uit Caribisch Nederland. De taak ligt in het verlengde van de taak neergelegd in het Instellingsbesluit staatscommissie demografische ontwikkelingen⁵, waarbij de staatscommissie onderzoek over dezelfde thema's heeft verricht ten aanzien van Europees Nederland.

Artikel 3 Instellingsduur en rapportages

De staatscommissie heeft de vorm van een éénmalig adviescollege in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges. De staatscommissie dient op grond van het eerste lid, voor 1 juli 2024 een eindadvies uit te brengen en heeft op grond van het derde lid, de mogelijkheid om tussen-rapportages uit te brengen. Daarnaast is in het vierde lid opgenomen dat de staatscommissie tevens uiterlijk 15 augustus 2024 een eindverslag aanbiedt. Twee weken na

het uitbrengen van dit eindverslag wordt de staatscommissie, op grond van het tweede lid, opgeheven.

Artikel 4 Inwerkingtreding

Met deze bepaling is de inwerkingtreding van het besluit geregeld. Het besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte in de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 februari 2024. Hiermee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten, gelet op het spoedeisende karakter van de start van de staatscommissie.

*De Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid, C.E.G. van Gennip*

- 1 Handelingen II 2018/19, nr. 2, items 2 en 5 en Handelingen II 2018/19, nr. 3, items 3, 6 en 8.
- 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000, nr. 8.
- 3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925, nr. 55.
- 4 Motie Den Haan c.s. – Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 IV, nr. 23.
- 5 Stcrt. 2022, 22818.

LITERATUUR- LIJST

A

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, (2019). *Het Koninkrijk en de internationale bescherming van (asiel)migranten*. Den Haag: ACVZ.
- Allen, R.M., E. Captain, M. van Rossum, U. Vyent (red.), (2023). *Staat en Slavernij: het Nederlandse slavernijverleden en zijn doorwerking*. Amsterdam: Athenaeum-Polak & Van Gennep.
- Alofs, L.J., (2012). *Onderborigheid en Separatisme, Koloniaal bestuur en lokale politiek in Aruba, 1816-1954*. Aruba: UNOCA.
- Alofs L. en J. Veneman, (2010). Identificatie met het Koninkrijk. Lezing in symposium *Een toekomst voort het Koninkrijk*. Sessie: *Wederzijdse baten van het Koninkrijk voor Aruba en voor Nederland*, Aruba 29 juni 2010. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Alofs, L., J. Bant en T. Franken, (2022). *Het maakt uit waar je bibliotheek staat. Maatschappelijke Uitdagingen en een Nederlands Caribische Netwerkagenda voor Geletterdheid, Participatie in de Informatiesamenleving en Leven Lang Leren*. Aruba: University of Aruba.
- Alofs, L.J. (ed.), (2024) *Sailing in Salt Water, Advancing the Dutch Caribbean Reparations Agenda and Establishing an Inter-Island Knowledge and Expertise Network on the Slavery Past and Its Heritage*. Aruba: University of Aruba.
- ANP, (2023). D66 de grootste op Saba en Bonaire. Binnenlands Bestuur, 24 november 2023.
- ANV, (2022). *Themarapportage Rijksbrede risicoanalyse Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden*. Analistennetwerk Nationale Veiligheid.
- Autor, D.H., F. Levy, en R.J. Murnane, (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1279-1333.

B

- Baldacchino, G. en W.P. Veenendaal, (2018). Society and community. In: *The Routledge International Handbook of Island Studies, A World of Islands*. London: Routledge.
- Baud, M., (2024). Position paper t.b.v. rondetafelgesprek Geopolitieke & veiligheidsontwikkelingen Koninkrijk, Tweede Kamer d.d. 3 april 2024.
- Benson, M., en K. O'Reilly, (2016). From lifestyle migration to lifestyle in migration: Categories, concepts and ways of thinking. *Migration Studies*, 4(1), 20-37.
- Beukering, P. van, L. van Oosterhout, S. Schep, C. Duinmeijer, J. Dullaart, E. Koks, T. Tiggeloven, S. van Manen, S. Buijs, M. de Boer, M. van der Knaap, A. Baertz en B. Ouwersloot, (2022). *The Impacts of Climate Change on Bonaire*. Report R-22/06 in opdracht van Greenpeace Nederland. Amsterdam: IVM Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Boerma, W., P. ten Veen en R. Verheij, (2016). *Patiëntendossiers van huisartsen als informatiebron voor beleid en praktijk op Bonaire, St. Eustatius en Saba—Naar een lerend zorgsysteem*. Utrecht: Nivel.
- Börsch-Supan, A. en M. Weiss, (2016). Productivity and age: Evidence from work teams at the assembly line. *Journal of the Economics of Ageing*, 7, 30-42.
- Börsch-Supan, A., C. Hunkler en M. Weiss, (2021). Big data at work: Age and labor productivity in the service sector. *Journal of the Economics of Ageing*, 19, 100319.
- Brands, N. en D. Van Kessel, (2024). Den Haag kijkt maandenlang weg van 'medisch onverantwoorde' ambulancevluchten Bonaire. Follow The Money.
- Briene, M., M. Bongenaar en D. Bos, (2019). *Duurzame ontwikkeling Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. In opdracht van de Raad voor de leef-omgeving en infrastructuur (RLI). Rotterdam: Ecorys.
- Buiren, K. van, en M. Gerritsen, (2020). *Kleine eilanden, grote uitdagingen. Het Caribisch deel van het Koninkrijk in regionaal perspectief: prestaties, kansen en oplossingen*. Onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer. Amsterdam: Economisch Bureau Amsterdam.
- Buiren, K. van en D. van Vuuren, (2023). *Sociaal minimum in economisch perspectief. Economische effecten van voorstellen van de commissie sociaal minimum Caribisch Nederland*. Amsterdam: Economisch Bureau Amsterdam.

C

- CBS, (2018). 6 op de 10 Caribische Nederlanders met overgewicht. CBS online artikel, 29 mei 2018.
- CBS, (2021). *Omnibusenquête Caribisch Nederland–2021*. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS, (2023a). Aantal werknemersbanen Caribisch Nederland met ruim 50 procent toegenomen. CBS online artikel, 11 januari 2023.
- CBS, (2023b). Monitor Brede Welvaart en SDG's Caribisch Nederland 2023. CBS online artikel, 30 november 2023.
- CBS, (2023c). The Caribbean Netherlands in numbers 2023. CBS online artikel, december 2023.
- CBS, (2024). Verkenning Bevolking 2050 Caribisch Nederland. CBS online artikel, 23 mei 2024.
- CBS Netherlands Antilles, (1956). *Statistical Yearbook Netherlands Antilles 1956*. Willemstad: Central Bureau of Statistics.
- CBS Netherlands Antilles, (1980). *Statistical Yearbook Netherlands Antilles 1980*. Willemstad: Central Bureau of Statistics.
- CBS Netherlands Antilles, (1990). *Statistical Yearbook Netherlands Antilles 1990*. Willemstad: Central Bureau of Statistics.
- CBS Netherlands Antilles, (2007). *Statistical Yearbook Netherlands Antilles 2006–2007*. Willemstad: Central Bureau of Statistics.
- CBS, PBL, RIVM, WUR, (2024). Wetlands van de Conventie van Ramsar, per 2022 (indicator 1509, versie 04, 24 maart 2023). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving; Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu; en Wageningen: Wageningen University and Research.
- Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland, (2023). *Een waardig bestaan*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Cörvers, F., en A. Momms, (2016). *Lerarenmobiliteit in Caribisch Nederland: achtergrond, verblijven vertrek*. ROA Technical Reports Nr. 006. Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market.
- Croes, R., M. Rivera, K. Semrad, V. Shapoval en M. van Niekerk, (2017). *2017–2027 Tourism: Synergizing People*

& Nature for a Better Tomorrow, The Caribbean's 1st Blue Destination. Dick Pope Sr. Institute Publications 45.

D

- Dalen, H.P. van, en Upegui, J., (2011). Aruba volgt heilloze weg om studenten terug te lokken. MeJudice online artikel, 22 augustus 2011.
- Drayer, D., (2024). Busje komt zo? Op Bonaire lijkt het er eindelijk van te komen. NOS online artikel, 6 maart 2024.
- Duin, C. van, N. van der Gaag en P. Ekamper, (2019). *Groei en grijzer Bevolkingsprognose Caribisch Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

E

- Eerste Kamer der Staten-Generaal, (2014). *Advies van de Werkgroep Zorg Caribisch Nederland aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, (2017). *Beleidsdoorlichting gezondheidszorg, jeugdzorg en publieke gezondheidszorg in Caribisch Nederland. Bijlage 1: overzicht ontwikkeling voorzieningen*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, (2022). *Verslag van een werkbezoek naar het Caribisch deel van het Koninkrijk, februari / maart 2022, vergaderjaar 2021–2022, CLII-A*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ekamper, P., (2024). *Bevolking Caribisch Nederland 2050 in beeld: opleiding, arbeid, gezondheid en wonen*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).
- Elias N. en Scotson J., (1965). *The Established and the Outsiders: a sociological enquiry into community problems*. London: Frank Cass.
- Evertsz-Ipcedencia, N., (2020). Dies a Boneiru despues di 10-10-10: e isla ta keda partí. Ret Karibense, 5 augustus 2020.
- Feenstra, B. en L.J. Alofs, (2020). Circular business strategies and supply chain finance in the Aruba waste sector: A case study of a small island jurisdiction. *Small States & Territories*, 3 (1): 209–228.

F

- Franken, T. en L.J. Alofs, (2022). *Kwetsbare Groepen, Urgente noden: Een Analyse van Sociale Noden en de Staat van het Maatschappelijk Middenveld in de Nederlandse Cariben*. Aruba: University of Aruba.

G

- Goldin, C. en L.F. Katz, (2002). The power of the pill: Oral contraceptives and women's career and marriage decisions. *Journal of Political Economy* 110 (4): 730–770.
- Gruber, J. en D.A. Wise (red.), (2009). *Social security programs and retirement around the world: Fiscal implications of reform*. Chicago: University of Chicago Press.

H

- Haarsma, R., et al., (2024). *Achtergrond: Orkanen in Caribisch Nederland*. De Bilt: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut.
- Han, S.W. en M.C. Brinton, (2022). Theories of Postindustrial Fertility Decline: An Empirical Examination. *Population and Development Review* 48: 303–330.
- Hermans, B. en L. Kösters, (2019). *Labour Force on the Dutch Caribbean islands*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Hilderink, H. en R. Poos, (2022). Levensverwachting diabetici tot 13 jaar lager. *Demos: bulletin over bevolking en samenleving* 38 (2): 1–4.
- Hoogers, G., G.J. Oostindie en W.P. Veenendaal, (2022). *Artikel 73 VN handvest niet-zelfbesturende gebieden*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Houwelingen, T.E. van, (2017). Deel III: Aruba en de BES-eilanden. *Toelating in Koninkrijksperspectief: één koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit*, JNVR 2017/1.

I

- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, (2023). *Verslag toezichtbezoek QBMC, Sint Eustatius*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Inspectie van het Onderwijs, (2018).

Kwaliteitsonderzoek bij New Challenges Foundation, instelling voor sociale kanstrajecten 2018. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs, (2023). *Rapport De Staat van het Onderwijs 2023*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs, (2024a). *Tussenmeting kwaliteit kinderopvang Caribisch Nederland. De kwaliteit van de kinderopvang op Bonaire, Saba en Sint Eustatius in 2023*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs, (2024b). *Rapport De Staat van het Onderwijs 2024*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

IOC-UNESCO, (2024). *State of the Ocean Report*. Paris: IOC-UNESCO. (IOC Technical Series, 190)

IOM, (2017). Migration In the Caribbean: Current Trends, Opportunities And Challenges. *Working papers on migration*. San José: International Organization for Migration.

IOM, (2024). *The World Migration Report 2024*. San José: International Organization for Migration.

J

Janssen, F., N. Vidra en S. Trias-Llimós, (2020). De invloed van obesitas op de levensverwachting in Europa. *Demos: bulletin over bevolking en samenleving* 36 (1): 4-7.

Jaupart, P., (2023). *International Migration in the Caribbean*. World Bank.

Jong, H. de, (2022a). Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten. Geografie online artikel, 28 januari 2022.

Jong, H. de, (2022b). Curaçao en Bonaire: tropische eilanden of ijsstijfresten? Geografie online artikel, maart 2022.

Kalwij, A., A. Kapteyn en K. de Vos, (2017). Work capacity at older ages in the Netherlands. In: J. Gruber en D.A. Wise (red.), *Social security programs and retirement around the world: The capacity to work at older ages*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 243-267.

K

Kapteyn, A., K. de Vos en A. Kalwij, (2010). Early Retirement and Employment of the Young in the Netherlands, in: J. Gruber en D.A. Wise (red.), *Social security programs and retirement around the world: The relationship to youth employment*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 243-259.

Kiesraad, (2023). *Proces-verbaal verkiezingsuitslag kieskring Sint Eustatius EK 2023*. Den Haag: Rijksoverheid.

Kinderombudsman, (2021). *Als je het ons vraagt. Kinderen op de BES-eilanden*. Den Haag: Kinderombudsman.

KNMI, (2023). Klimaatscenario's voor de BES-eilanden. In *KNMI 23-klimaatscenario's voor Nederland*. De Bilt: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut.

Koot, G. en J. Blaauboer, (2021). Ontwikkeling in 15 jaar huisartsenzorg op Saba. Online artikel Werkgroep Huisartsgeneeskunde en Internationale Gezondheidszorg (WHIG), 25 juni 2021.

Krietemeyer, A., E. de Zeeuw-van Dalfsen en R. Sleeman, (2021). *Uitbreiding vulkaanmonitoring op de Caribische eilanden Saba en St. Eustatius*. De Bilt: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut.

L

Lacarte, V., J. Amaral, D. Chaves-González, A. Sáiz en J. Harris, (2023). *Migration, Integration, and Diaspora Engagement in the Caribbean: A Policy Review*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Lamboo, S. en S. Gamboa Palacios, (2021). *Opties voor klimaatneutrale energievoorziening in Caribisch Nederland*. TNO-rapport 2021 R11513 in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Amsterdam: TNO.

Leslie, T., (2020) *Eight years on Statia, Race Coloniality and Development*. Soest: Uitgeverij Boekscout.

Lesser, T., B. Fernández-Alfaro, L. Cowie en N. Bruni, (2006). *Intra-Caribbean Migration and the Conflict Nexus*. Ottawa: Human Rights Internet.

M

Meesters, E.H., L.E. Becking, en M. van der Geest, (2019). *Achteruitgang koraalriffen Caribisch Nederland: oorzaken en mogelijke oplossingen voor koraalberstel*. Wageningen Marine Research rapport; No. C061/19. Wageningen: Wageningen Marine Research.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2022).

Beantwoording op Kamervragen Van den Berg (CDA) over de economische cijfers voor Caribisch Nederland voor 2020. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2023a). *Samen bouwen aan betaalbaar wonen in een leefbare wijk. Beleidsagenda Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor Caribisch Nederland*. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2023b).

Kamerbrief met reactie kabinet op adviesrapport klimaatfabels BES-eilanden. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2024a). *Eerste Voortgangsrapportage beleidsagenda Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor Caribisch Nederland*. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2024b).

Ontwerpversie Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma Caribisch Nederland. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, (2017). *Report on the implementation of the Sustainable Development Goals*. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, (2020). *Plan voor land en water: Natuur- en milieu-beleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030*. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2017). *Samen werken aan de volgende stap. Tweede Onderwijsagenda Caribisch Nederland 2017-2020*. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, (2023). *Kamerbrief over verzoek om reactie op code oranje in ziekenhuis Bonaire vanwege*

- onvoldoende budget. Den Haag: Rijksoverheid.
- MMC, (2024). *Quarterly Mixed Migration Update: Latin America and the Caribbean*. Mixed Migration Centre.
- Mortel, E. van de, en P. Beumer, (2023). *Eindrapport onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland*. In opdracht van het Ministerie van BZK. Rotterdam: IdeeVersa.
- Munnell, A. H. en A. Wu, (2013). Do older workers squeeze out younger workers? Stanford Institute for Economic Policy Research Discussion Paper No. 13-011.
-
- ## N
-
- Nationale ombudsman, (2019). *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman, (2020a). *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman, (2020b). *Kopzorgen van Caribische studenten Een onderzoek naar knelpunten die studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk ervaren als zij in Nederland (gaan) studeren of in Nederland hebben gestudeerd*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman en Kinderombudsman, (2022). *Caribische kinderen van de rekening. Een onderzoek naar armoede-gerelateerde problematiek van alleenstaande ouders en hun kinderen in Caribisch Nederland*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nijpels, E., (2023). *Advies Klimaattafel Bonaire–Het is nooit te laat*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Noordegraaf, M. en W. Bakker, (2023). *Grounded Professionalism & Mobilizing Community Voices*, Inaugural lectures University of Aruba 2021. Oranjestad: Aruba Institute for Good Governance and Leadership.
-
- ## O
-
- Oostindie, G.J., (2024). Position paper t.b.v. rondetafelgesprek Geopolitieke & Veiligheidsontwikkelingen Koninkrijk, Tweede Kamer d.d. 3 april 2024.
- Oostindie, G.J. en I. Klinkers, (2012). *Gedeeld Koninkrijk. De ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van het trans-Atlantische Koninkrijk der Nederlanden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Oostindie, G.J., B. Schoenmaker en F. Van Vreed (red.), (2021). *Over de Grens, Nederlands extreem geweld in de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Oostindie, G.J. en W.P. Veenendaal, (2022). *Ongemak. Zes Caribische eilanden en Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Prometheus.
- Openbaar Lichaam Bonaire, (2020). *Publieke Gezondheid op Bonaire 2020-2023*.
- Openbaar Lichaam Bonaire, (2021). Tweede Kamer verkiezingen, 17 maart 2021.
- Openbaar Lichaam Bonaire en Rijksoverheid, (2024). *Bestuursakkoord Bonaire en Rijk 2024-2027*.
- Openbaar Lichaam Saba, (2021). Island, Executive Council discuss local produce, food supply. Online news item, 5 mei 2023.
- Openbaar Lichaam Saba, (2023a). *Public Health on Saba 2023-2026*. Health Department Saba.
- Openbaar Lichaam Saba, (2023b). *Saba Package Agreement 2023-2027*.
- Openbaar Lichaam Saba, (2023c). Nourishing Saba's Future: Initiatives in Food Production and Stability. Online news item, 26 september 2023.
- Openbare Lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire, (2023). *Economische ontwikkeling en diversificatie Saba, Sint Eustatius en Bonaire*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Openbaar Lichaam Sint Eustatius, (2022). *Beleidsberziening Strategic Development Plan (SDP)*.
- Openbaar Lichaam Sint Eustatius, (2023). Nursing Assistants to Undergo 15-Week Level 2 Training. Online news item, 12 september 2023.
-
- ## P
-
- Pieper, H., D. Koenders, J. Polman, O. Durlinger, R. Eisinga, (2023). *Eindrapport Integraal waterbeheer op Bonaire*. Waterschap Rijn en IJssel.
- Polak, A., (2014). Probleem onderwijs Statia behelst meer dan taal. Caribisch Netwerk, 17 april 2017.
-
- ## R
-
- RE-SETConsult, (2018). *Omdat alle jongeren een mooie toekomst verdienen: 5 jaar Kansen voor Jongeren Cariben 2013-2018*. 5de Monitoring & Evaluatie Eindrapport in opdracht van Samenwerkende Fondsen Caribisch deel van het Koninkrijk. Willemstad: RE-SETConsult.
- Keybrouck, D. van, (2022). *Revolusi, Indonesië en het ontstaan van de Moderne Wereld*. Amsterdam: De Bezig Bij.
- RIVM, (2022). Start cervical cancer screening on Saba. Online news item, 3 februari 2022.
-
- ## S
-
- Saba Cares, (2022). *Saba Cares Newsletter Fall edition 2022*.
- Saba Cares, (2023). *Saba Cares Newsletter Summer edition 2023*.
- Samuel, W., (2022). Technology, Growth and Productivity in the Caribbean. In C. Cannonier en M. Galloway Burke (red.), *Contemporary Issues Within Caribbean Economies*. Cham: Palgrave Macmillan Cham, pp. 37-64.
- Savas, E., J. Spaan, K. Henkens, M. Kalmijn, H. van Dalen, (2023). Migrating to a new country in late life: A review of the literature on international retirement migration. *Demographic Research* 48: 233-270.
- Schwiebbe, L., (2011). Childhood obesity in the Caribbean. *The West Indian medical journal*, 60 (4): 442-445.
- SCP, PBL en CPB, (2022). *Verankering van brede welvaart in de begrotings-systeematiek–Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau.
- Severijnse, M., (2021). Ouderenzorg jaar na Nederlandse investeringen: 'veel ontwikkelingen, maar we zijn er nog niet'. Caribisch Netwerk, 26 oktober 2021.
- Skirbekk, V., (2008). Productivity potential during the life cycle:

- The changing importance of age-specific abilities. *Population and Development Review* 34: 191-207.
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, (2024). *Gematigde groei–Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*. Den Haag.
- Statia Housing Foundation, (2023). *SHF Strategic Plan*.
- St. Eustatius Health Care Foundation, (2020). *Kwaliteitsjaarverslag met trendanalyse 2015–2019*.
- Stoeldraijer, L., (2014). *Levensverwachting in Caribisch Nederland verschilt weinig met Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Stoeldraijer, L., (2020). *Sterfte en levensverwachting in de 21ste eeuw: waarom veranderde de trend rond 2012?* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Stoeldraijer, L. en P. van der Reijden, (2021). *Levensverwachting in Caribisch Nederland, 1998-2019*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

T

- Taskforce Dialyse St. Eustatius, (2022). *Dialyse op St. Eustatius: (On) Mogelijk?*
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, (2020). *Aanhangsel van de Handelingen. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, vergaderjaar 2019-2020, nr. 2054. Den Haag: Rijksoverheid.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, (2022). *Motie van het lid Den Haan c.s. over Caribisch Nederland meenemen in de opdracht aan de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050*. vergaderjaar 2022–2023, 36 200 IV, nr. 23. Den Haag: Rijksoverheid.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, (2023a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2023*, vergaderjaar 2022-2023, 36200-IV, nr. 83. Den Haag: Rijksoverheid.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, (2023b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2023*, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 XVI, nr. 215. Den Haag: Rijksoverheid.

U

- UNHCR, (1951). *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Genève: United Nations High Commissioner for Refugees.
- United Nations, (2020). International Migrant Stock 2020. United Nations Population Division.
- United Nations, (2024). *Final Report of High Level Panel on the Development of a Multidimensional Vulnerability Index*. United Nations.

V

- Veenendaal, W.P., (2016). Eindrapport CCC-Opinieonderzoek. Leiden: KITLV.
- Veenendaal, W.P., (2017). Iedereen kent iedereen. De invloed van kleinschaligheid en informele politiek op bestuur in Caribisch Nederland. *Beleid en Maatschappij*, 44 (4): 259–281.
- Velden, B. van der, en V. Heutger, (2022). Tera di famia: collectively owned family land, private law in the Dutch Caribbean and the convention on the value of cultural heritage for society. In P. Melin, S. Schoenmaekers, S. Carrera en Y. Michielsen (red.), *The Art of Moving Borders: Liber Amicorum Hildegard Schneider*. Maastricht Law Series 25. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Verbunt, S., R. Dillingh, en C. de Vos, (2023). *Bredewelvaartseffecten van onderwijs*. Den Haag: Centraal Planbureau.

W

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2007). *Identificatie met Nederland*. Den Haag: WRR.
- Westerbeek, A. en P. Andriessen, (2013). *Monitor op ontwikkelingen in de zorg. Trendrapport Caribisch gebied 2013*. Utrecht: FWG.
- Wijk, D.C. van, (2023). *From Prosperity to Parenthood*, proefschrift NIDI-KNAW/RUG, Den Haag.
- Wilson, T., et al., (2022). Methods for small area population forecasts: State-of-the-art and research needs. *Population Research and Policy Review*, 41 (3):865-898.

COLOFON

ONTWERP &
DATAVISUALISATIE
Catalogtree, Arnhem

TEKSTREDACTIE
Leene Communicatie, Gouda

LITHOGRAFIE EN DRUK
Wilco Art Books, Amersfoort

FOTOREDACTIE &
BIJSCHRIFTEN
Secretariaat staatscommissie,
Den Haag

SATELLIETBEELDEN
Netherlands Space Office
© Airbus DS (2024)