

Verdienvermogen Bonaire

Analyse van ontwikkelingen en verkenning
van opties

Eindrapport

24-9-2024

Koert van Buiren en Matthijs Gerritsen



Verdienvermogen Bonaire

Analyse van ontwikkelingen en verkenning van opties

Auteurs: Koert van Buiren en Matthijs Gerritsen

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, september 2024

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:



Economisch Bureau Amsterdam staat voor een integrale aanpak: gedegen economische analyses, doelgerichte oplossingen en effectieve implementatie. Economisch Bureau Amsterdam helpt organisaties bij het nemen en implementeren van beslissingen. Met onderzoek, advies en interim-opdrachten.

Economisch Bureau Amsterdam streeft ernaar een verantwoordelijk bedrijf te zijn dat een maatschappelijke bijdrage levert. Dat doen we door sponsoring van maatschappelijke en sociale activiteiten, door CO2-compensatie en door het delen van kennis en informatie. Zie onze data-tool [Caribbean Analytics and Statistics](#).

Management samenvatting



Verdienvermogen gaat over welvaartsgroei en -verdeling, zelfvoorzienendheid, en de kosten van levensonderhoud en van zakendoen

In opdracht van de Centraal Dialoog Bonaire (CD) heeft Economisch Bureau Amsterdam (EBA) onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het verdienvermogen van Bonaire en mogelijkheden om het verdienvermogen te vergroten. Verdienvermogen is ten behoeve van dit onderzoek gedefinieerd als: het vermogen om structurele welvaartsgroei en werkgelegenheidsontwikkeling te realiseren; te zorgen dat de baten van economische activiteiten en investeringen ten goede komen aan Bonaire; de zelfvoorzienendheid te verbeteren en de importafhankelijkheid te verminderen; de kosten van levensonderhoud en de *cost of doing business* te beheersen; en een gelijkere verdeling van de welvaart te realiseren. Dit rapport richt zich op ontwikkelingen in de periode 2012-2023 en geeft een globale verkenning van mogelijkheden om het verdienvermogen van Bonaire te versterken.

Het verdienvermogen van Bonaire verslechterde tussen 2012-2023

De economische groei van Bonaire in de afgelopen decennia was substantieel, maar werd geheel gedreven door bevolkingsgroei, voornamelijk door immigratie uit Europa, Nederland en Midden- en Zuid-Amerika. In deze periode groeide de bevolking met 60 procent, maar nam de reële toegevoegde waarde per hoofd van de bevolking af en daalde de arbeidsproductiviteit. De importen zijn sterk toegenomen door groei van de bevolking en het toerisme, terwijl de export stagneerde. De zelfvoorzienendheid van Bonaire nam daarmee af.

Voor vergroting van het verdienvermogen is een andere sectorale focus nodig

De sectoren met de grootste toegevoegde waarde op Bonaire zijn de publieke sector (onderwijs, zorg, en openbaar bestuur) en toerisme gerelateerde sectoren zoals horeca en handel. Hoewel de bouwsector op Bonaire dankzij de bevolkingsgroei en de groei van het toerisme de sterkst groeiende sector was, kennen op macro-economisch niveau de landbouw, visserij, horeca, cultuur, recreatie en zakelijke dienstverlening de grootste potentie voor vergroting van het verdienvermogen: groei van

deze sectoren levert relatief gezien veel welvaartsgroei op en draagt bij aan een hogere zelfvoorzienendheid en verminderde kwetsbaarheid voor externe schokken.

De economie van Bonaire kent een redelijke mate van diversificatie maar wordt gedomineerd door de publieke sector en door toerisme gerelateerde sectoren

De economie van Bonaire is redelijk gediversifieerd in vergelijking met andere Caribische eilanden, met zeven sectoren die elk tussen de 8 en 13 procent bijdragen aan het bruto binnenlands product (bbp). De publieke sector (openbaar bestuur, onderwijs en zorg) en toerisme gerelateerde sectoren zijn het meest belangrijk voor de werkgelegenheid.

Capaciteit toerisme groeit harder dan volume

Het toerisme groeide de afgelopen jaren minder hard dan de capaciteit van de sector, waardoor de bezettingsgraden naar verwachting zijn afgenomen. Terwijl het aantal kamers en bedden met respectievelijk 68 en 42 procent groeide tussen 2019 en 2024, groeide het aantal verblijfstoeristen in dezelfde periode met 8 procent.

Tweedeling in het loongebouw tussen publiek en privaat

Ondanks dat de economie als geheel groeide, bleven de reële inkomens achter, vooral in de private sector. De inkomens in de publieke sector liggen gemiddeld 67 procent hoger dan in de private sector, wat kan leiden tot scheve verhoudingen en een afname van de motivatie om in de private sector te werken. De sterk gestegen kosten van levensonderhoud zet de koopkracht van de bevolking verder onder druk.

De uitdagingen zijn groot, maar Bonaire heeft unieke kansen

Met een economische groei die volledig gedreven is door bevolkingsgroei, immigratie en toerisme, een afname van de arbeidsproductiviteit en van de reële welvaart per inwoner, en een toename van de importafhankelijkheid, is het verdienvermogen van Bonaire achteruit gegaan tussen 2012 en 2023. Met deze ontwikkelingen is de druk op de natuurlijke hulpbronnen en de infrastructuur van Bonaire toegenomen. Tegelijkertijd heeft Bonaire met zijn unieke natuur en eigen cultuur, en als bijzondere

gemeente van Nederland, een unieke positie met reële mogelijkheden om het verdienvermogen te vergroten.

Stel de natuur, het milieu en de eigen cultuur centraal in het uitwerken van opties om het verdienvermogen te vergroten

In verschillende integrale plannen die in het verleden voor Bonaire zijn ontwikkeld, maar die niet of in beperkte mate zijn gerealiseerd, worden de natuur van Bonaire, het milieu en de eigen cultuur als de belangrijkste *assets* van het eiland omschreven. Behoud van, en investeringen in de natuur, het milieu en de eigen cultuur van Bonaire dienen centraal te staan in elke strategie voor economische ontwikkeling, omdat zonder bescherming ervan Bonaire dreigt te vervallen in laagwaardig massatoerisme en verdere verslechtering van het verdienvermogen.

Ontwikkeling van de Blue Economy is de beste strategie voor Bonaire om het verdienvermogen te vergroten

De ontwikkeling van de *Blue Economy* – duurzame exploitatie van de oceanen, zeeën en kustgebieden om economische voordelen te genereren zonder de mariene hulpbronnen uit te putten of het milieu te schaden – is volgens de Wereldbank en de Verenigde Naties de beste strategie voor de Caribische regio om welvaartsgroei te realiseren. De *Blue Economy* biedt kansen op meerdere gebieden, zoals duurzame visserij, mariene biotechnologie, hernieuwbare energie en hoogwaardig ecotoerisme. Deze sectoren hebben een sterke positieve doorwerking in de economie van Bonaire, dragen wij aan de zelfvoorzienendheid en verminderde kwetsbaarheid, met behoud van Bonaire's unieke omgeving.

Ontwikkel eigen voedselproductie met overheidsinvesteringen en coherent beleid

Bonaire importeert vrijwel al zijn voedsel, wat de kosten van levensonderhoud opstuwt en de economie gevoelig maakt voor externe prijsstijgingen en schokken. Het ontwikkelen van een eigen landbouw- en visserijsector is essentieel om de zelfvoorzienendheid te vergroten, de kosten van voedsel te verlagen en de kwetsbaarheid te verminderen. Overheidsinvesteringen in voor de landbouw en visserij specifieke infrastructuur, logistiek en verkoopkanalen, evenals gerichte subsidies en

belastingvoordelen voor lokale producenten, zijn noodzakelijk om deze sectoren tot ontwikkeling te brengen.

Ontwikkel coherent beleid gericht op beheersing van de kosten van levensonderhoud en de cost of doing business

De hoge en stijgende kosten van levensonderhoud zijn een continu punt van zorg voor het openbaar lichaam en voor de Rijksoverheid. Naast initiatieven zoals de verhuurderssubsidie en prijsregulering van bepaalde basisgoederen, is er behoefte aan samenhangend beleid dat zowel de kosten van levensonderhoud als de kosten van zakendoen aanpakt. Effectief beleid is gericht op het bevorderen van concurrentie, het verminderen van transportkosten en het stimuleren van lokale productie. Het ondernemingsklimaat – de *cost and ease of doing business* – van Bonaire kent een aantal majeure zwaktes. Deze zwaktes liggen onder meer in de fiscale sfeer en in de interactie tussen (startende) bedrijven en de overheid die dienen te worden aangepakt. Negatieve effecten van verhogingen van het minimumloon voor het bedrijfsleven kunnen gemitigeerd worden met maatregelen in de fiscale sfeer.

Reguleer de bevolkingsgroei

Bonaire kampt met sterke bevolkingsgroei die grotendeels is gebaseerd op immigratie, wat druk zet op de woningmarkt en de natuurlijke hulpbronnen. Beleid dat migratie en vestiging beter reguleert kan helpen om deze druk te verlichten. Hierbij kunnen mogelijkheden worden verkend om meer baten voor Bonaire te verbinden aan vestiging en migratie.

Van plannen naar uitvoering

Een knelpunt is de gebrekkige uitvoeringsdiscipline op Bonaire als het gaat integrale en lange termijn ontwikkelingsplannen. Eerdere ontwikkelingsplannen hebben vaak beperkt of geen vruchten afgeworpen door onvoldoende uitvoeringscapaciteit en een gebrek aan politiek commitment en maatschappelijke steun. Om een ontwikkelingsstrategie gericht op vergroting van het verdienvermogen effectief uit te voeren, is een uitvoeringsstructuur met duidelijke verantwoordelijkheden voor zowel het lokale

bestuur als de Nederlandse overheid, met een lange termijn focus, en met voldoende kennis en middelen, een noodzakelijke randvoorwaarde.

Inhoudsopgave

Management samenvatting.....	3
1. Inleiding	8
2. Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023.....	11
3. Verkenning van opties voor vergroting van het verdienvermogen.....	22

1. Inleiding



Inleiding

De Centraal Dialoog Bonaire (CD) is het lokaal overlegorgaan van werkgevers, vakbonden, lokale overheid en Kamer van Koophandel, met als doel bij te dragen aan een sociaal, economisch en ecologisch duurzaam Bonaire.

Bonaire heeft sinds 2010 op verschillende terreinen een grote ontwikkeling doorgemaakt. De bevolking en de economie groeiden en publieke voorzieningen zoals het onderwijs en de zorg zijn verbeterd. Tegelijkertijd is duidelijk dat niet iedereen profiteert van de gerealiseerde verbeteringen en bestaan er, niet in de laatste plaats vanwege de gebleken kwetsbaarheid van de economie, zorgen over het vermogen om op lange termijn welvaart te blijven genereren.

Tegen deze achtergrond heeft de CD Economisch Bureau Amsterdam (EBA) opdracht gegeven onderzoek te doen naar het verdienvermogen van Bonaire, zowel de historische ontwikkeling ervan, als mogelijkheden om deze voor de toekomst te vergroten.

In het bijzonder is de opdracht aan EBA om antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Op welke wijze kan het belang van sectoren voor het verdienvermogen het beste worden uitgedrukt?²
2. Welke sectoren zijn – gegeven het antwoord op vraag (1) – het meest belangrijk voor de verdienvermogen van Bonaire?
3. Welke mogelijkheden zijn er om het verdienvermogen te vergroten?

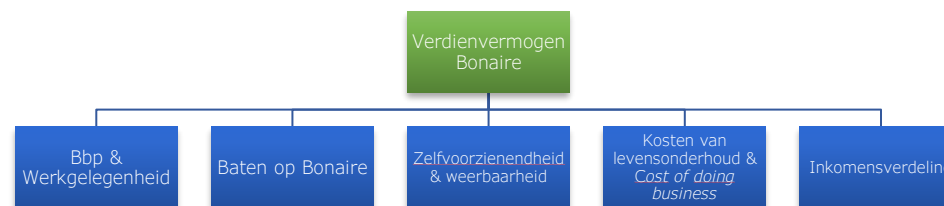
Verdienvermogen

Het begrip verdienvermogen is ten behoeve van dit onderzoek nader gespecificeerd. Waar verdienvermogen in de regel wordt gedefinieerd als het vermogen om

² Hierbij kan gedacht worden aan bijdrage aan het bbp, werkgelegenheid, inkomensgroei, belastingopbrengsten, maar bijvoorbeeld ook de bijdrage aan een circulaire economie, het voorkomen van milieuvervuiling en congestie en het bieden van kansen aan de eigen bevolking.

structureel welvaart te genereren, is ten behoeve van dit onderzoek een bredere, en voor Bonaire meer toepasselijke definitie gekozen. Het verdienvermogen van Bonaire is voor dit onderzoek gedefinieerd als *'het vermogen om structurele groei van het bbp en de werkgelegenheid te realiseren, de baten van economische activiteiten op Bonaire terecht te laten komen, de zelfvoorzienendheid te verhogen, de kosten van levensonderhoud/cost of doing business te beheersen, en een meer gelijke verdeling van welvaart te realiseren'*.

Figuur 1 Het verdienvermogen van Bonaire is verdeeld in vijf elementen.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

Het begrip verdienvermogen bestaat in de context van dit onderzoek uit vijf elementen:

1. Structureel (nu en op lange termijn) realiseren van welvaartsgroei (bbp) en werkgelegenheid;
2. Ervoor zorgdragen dat de baten van economische activiteiten en investeringen ten goede komen aan Bonaire;
3. Vergroten van de zelfvoorzienendheid en verminderen van de kwetsbaarheid voor externe ontwikkelingen;
4. Beheersen van de kosten van levensonderhoud en de *cost of doing business*;

5. Realiseren van een eerlijke verdeling van welvaart.

Ter beantwoording van onderzoeksvragen (1) en (2) is in hoofdstuk 2 de ontwikkeling van het verdienvermogen van Bonaire tussen 2012 en 2023 in beeld gebracht aan de hand van relevante sociaaleconomische gegevens.

In hoofdstuk 3 wordt antwoord gegeven op de derde onderzoeksvraag: welke mogelijkheden er zijn om het verdienvermogen van Bonaire te vergroten. De gekozen brede definitie impliceert een brede aanpak om het verdienvermogen te vergroten. Wil Bonaire structurele welvaarts- en werkgelegenheidsgroei realiseren, de baten van economische ontwikkeling behouden, minder (import)afhankelijk en minder kwetsbaar worden, de kosten van levensonderhoud en *cost of doing business* beheersen, en een eerlijkere verdeling van welvaart realiseren, dan is een integrale aanpak vereist. Daarbij is van belang te benadrukken dat de implementatie van een plan om tot vergroting van het verdienvermogen een lange adem vergt.

Het onderhavige onderzoek kent een beperkte reikwijdte en heeft conform de opdracht van de CD tot doel opties voor vergroting van het verdienvermogen op hoofdlijnen te identificeren. Deze opties vereisen nadere toetsing en uitwerking. De CD wenst deze opties in een eventuele vervolgfase te laten uitwerken.

2. Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023

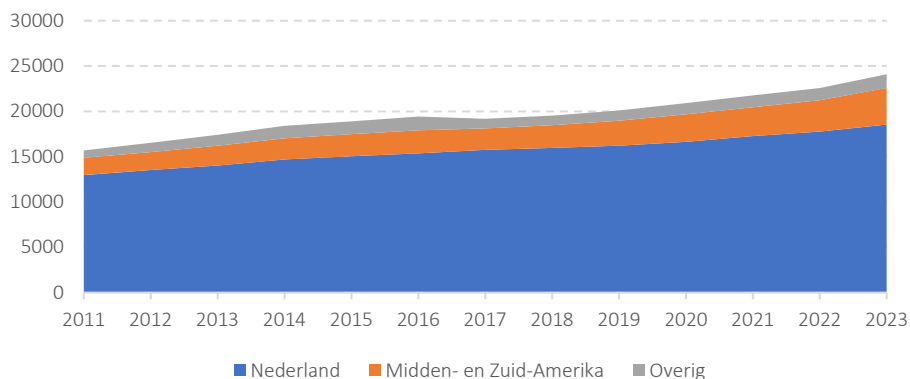


Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023

Bevolking gegroeid, voornamelijk door immigratie uit Europees Nederland en Midden- en Zuid-Amerika

De bevolking van Bonaire is in de periode tussen 2011 en 2024 met bijna 60 procent gegroeid naar ruim 25 duizend inwoners in 2024. Het aandeel van de bevolking van niet-Nederlandse komaf (van buiten het Koninkrijk) is gestegen van 17 procent in 2011 naar 23 procent in 2023 (zie figuur 2).

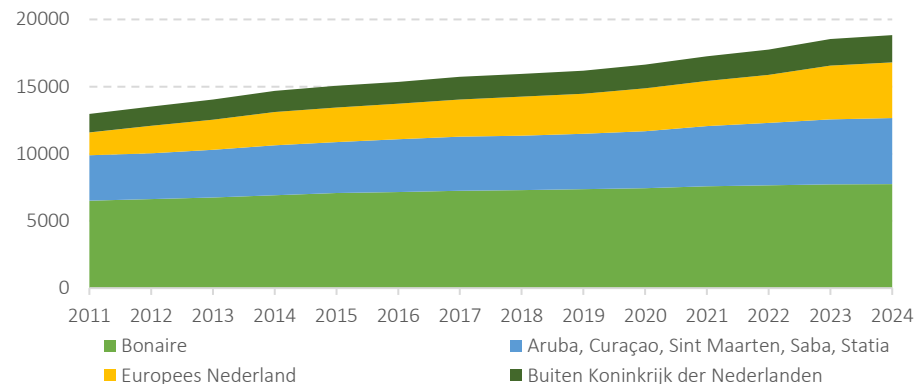
Figuur 2 Ontwikkeling bevolking, naar Nederlandse en niet-Nederlandse komaf, 2011-2023.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

Het aandeel in de totale bevolking van op Bonaire geboren inwoners is afgenomen van 42 procent in 2011 naar 32 procent in 2023 (zie figuur 3). Vooral de immigratie vanuit Europees Nederland is sterk toegenomen; het aantal Europese Nederlanders steeg tussen 2011 en 2024 met 143 procent.

Figuur 3 Ontwikkeling Nederlands deel van de bevolking, naar geboorteland, 2011-2024.



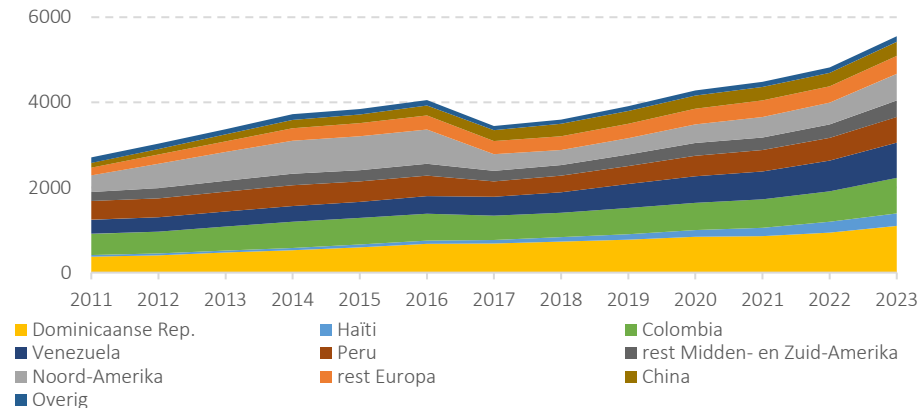
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

De toename van de bevolking is ook toe te schrijven aan migratie uit de Dominicaanse Republiek, Colombia, Venezuela, en Peru (zie figuur 4). Veel immigranten uit deze landen komen naar Bonaire om er te werken in sectoren als de horeca, schoonmaak, bouw en andere sectoren waar handenarbeid gevraagd wordt.

Migratie en geboorte droegen voor respectievelijk 86 en 14 procent bij aan de bevolkingsgroei tussen 2011 en 2023.

Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023

Figuur 4 Ontwikkeling bevolking van niet-Nederlandse komaf, naar herkomst, 2011-2023.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

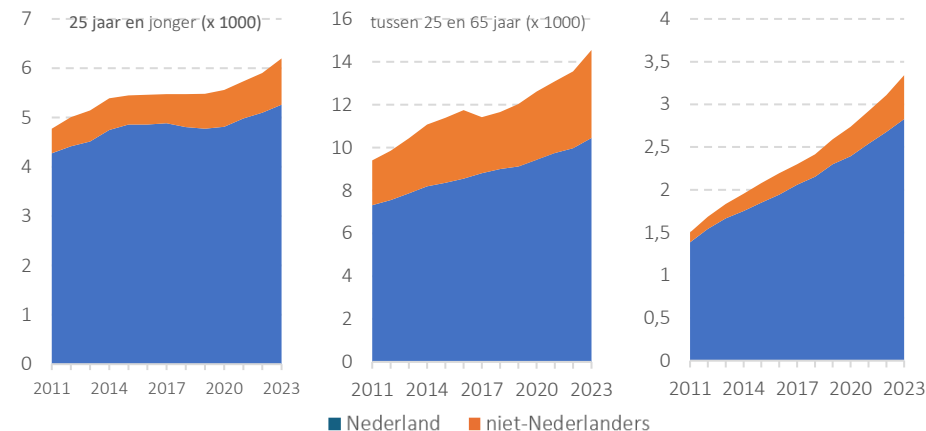
Groei bevolking het sterkst onder ouderen – vergrijzing dreigt

De bevolkingsgroei was het grootst onder ouderen (122 procent), gevolgd door de volwassenen (55 procent), en het minst onder jongeren (30 procent), zoals weergegeven in figuur 5.

In alle leeftijdssegmenten blijft de groei van het aantal Nederlanders achter bij de groei van het aantal mensen met een niet-Nederlands paspoort. Onder ouderen is van niet-Nederlanders (342 procent) ruim drie keer zo hoog als onder Nederlanders (104 procent). Ook onder jongeren is de groei van het aantal niet-Nederlanders (89 procent) ruim drie keer zo groot als onder Nederlanders (23 procent). De leeftijdsklassen waarbinnen de beroepsbevolking valt is de groei onder niet-Nederlanders groter dan de Nederlandse, respectievelijk 96 en 43 procent.

De bevolkingssamenstelling lijkt daarmee te veranderen. Een steeds groter deel van de bevolking is niet-Nederlands, zeker onder de ouderen en jongeren.

Figuur 5 Ontwikkeling bevolking naar leeftijdsklassen, 2011-2023.³



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

De helft van de bevolking heeft geen startkwalificatie

Figuur 6 toont dat vooral ouderen geen startkwalificatie hebben. Jongeren daarentegen zijn veelal nog in opleiding, vandaar dat het aandeel met een hoog onderwijsniveau laag is. Verder valt op dat de meeste hoogopgeleiden tussen 45 en 55 jaar zijn, terwijl het hoogste aantal en aandeel laagopgeleiden tussen 55 en 65 is.

Onderwijsniveau volgens het CBS

Het CBS onderscheidt drie onderwijsniveaus.

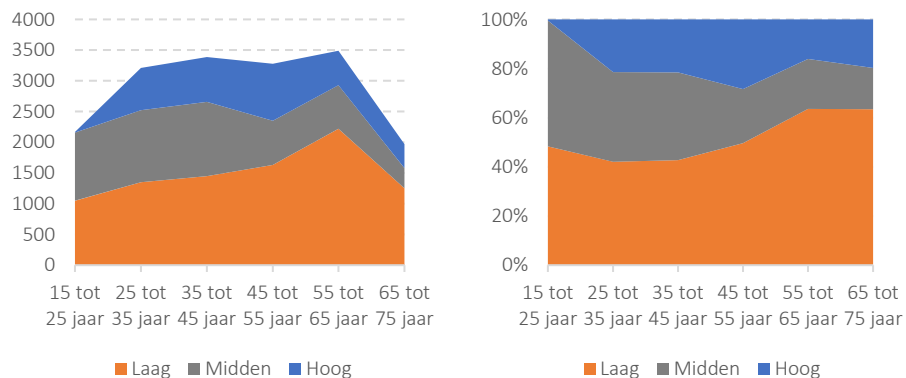
³ Nederland betreft het Koninkrijk der Nederlanden.

Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023

- *Laag* – Het hoogst behaalde onderwijsniveau is laag onderwijs. Dit omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste drie leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1). Dit is het niveau waarmee mensen nog geen startkwalificatie hebben.
- *Midden* – Het hoogst behaalde onderwijsniveau is middelbaar onderwijs. Dit omvat de bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo-2), de vakopleiding (mbo-3) en de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo-4).
- *Hoog* – Het hoogst behaalde onderwijsniveau is hoog onderwijs. Dit omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo.

Van de beroepsbevolking, grofweg de populatie tussen 25 en 65 jaar, had in 2022 50 procent geen startkwalificatie. De jongere cohorten hebben relatief vaker een startkwalificatie. Als de huidige bevolking van 15 tot 55 jaar een schatting is van de beroepsbevolking over tien jaar, dan neemt het aandeel zonder startkwalificatie in tien jaar af naar 45 procent. Dit percentage zou dan een onderschatting van het werkelijk percentage zijn, aangezien een deel van het cohort tussen 15 en 25 jaar nog onderwijs volgt.

Figuur 6 De meeste mensen zonder startkwalificatie zijn tussen 55 en 65 jaar, 2022.



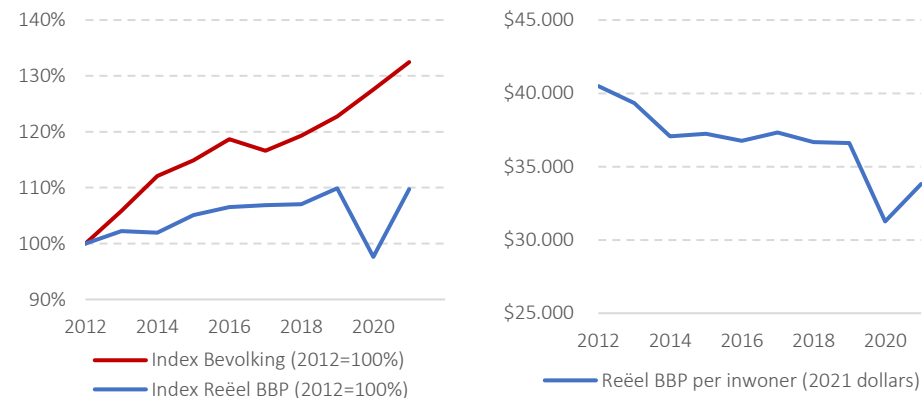
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

Groei bbp blijft achter bij bevolkingsgroei

De economie van Bonaire is, het coronajaar 2020 uitgezonderd, tussen 2012 en 2021 gegroeid met gemiddeld 2,4 procent per jaar. De ontwikkeling van het reële bbp, het bbp gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling, is weergegeven in figuur 7. Het reële bbp is jaarlijks gemiddeld met slechts één procent gegroeid in de periode 2012-2021 en blijft daarmee achter bij de bevolkingsgroei. Het reële bbp per hoofd van de bevolking is daardoor gedaald, jaarlijks gemiddeld met twee procent.

De groei van de economie is volledig gedreven door bevolkingsgroei en niet door productiviteitsgroei. Doordat de werkzame beroepsbevolking meer gegroeid is dan de economie, is de arbeidsproductiviteit op Bonaire gedaald in de periode 2012-2021.

Figuur 7 Bevolking groeit harder dan het reële bbp, waardoor het reële bbp per inwoner is gedaald, 2012-2021.



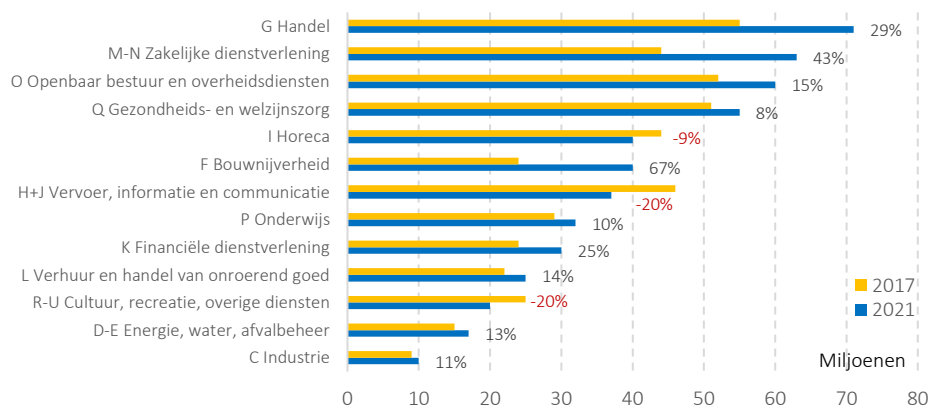
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023

Grootste sectoren zijn handel en zakelijke dienstverlening, grootste groeiers bouw en zakelijke dienstverlening

De grootste sectoren op Bonaire zijn handel, zakelijke dienstverlening, zorg, horeca, en het openbaar bestuur. De horeca maakte in de periode voor de corona pandemie een sterke groei door (32 procent in de periode 2017-2019), maar viel sterk terug als gevolg van de corona maatregelen. Naast de horeca is ook de sector 'cultuur, recreatie en overige diensten' sterk geraakt door de corona pandemie. Beide sectoren hangen sterk samen met het toerisme op Bonaire.

Figuur 8 Groei toegevoegde waarde procentueel het grootst in sectoren Bouw en Zakelijke dienstverlening, 2017-2021.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

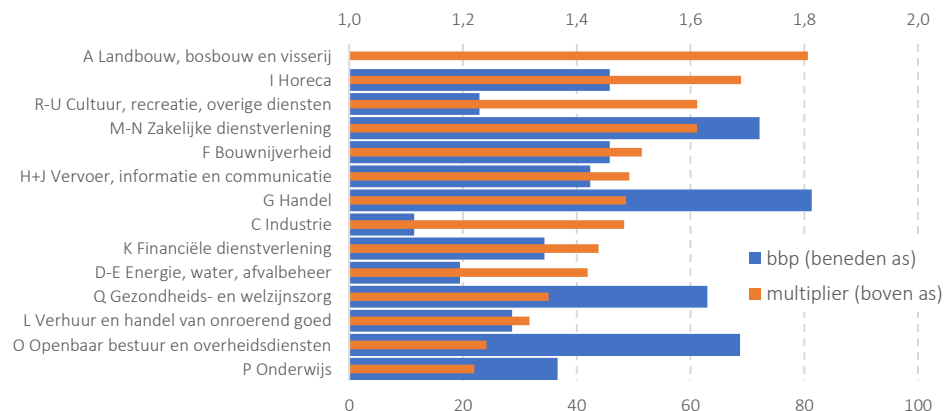
De omvang van het openbaar bestuur en overige overheidsdiensten is in de periode 2017-2021 gemiddeld jaarlijks met 3,6 procent gegroeid. Deze groei is hoger dan

⁴ Deze figuur is gebaseerd op gegevens uit meerdere jaren.

⁵ Om de doorwerking van een sector in de economie te bepalen wordt gebruik gemaakt van een input/output analyse. Van de economie van Curaçao is een daarvoor benodigde input-output tabel beschikbaar. Met een

die van de bevolking in dezelfde periode (3,2 procent). De bouwnijverheid groeide het snels van alle sectoren. Deze sector groeide met 67 procent in vier jaar. De horeca had in 2021 nog hinder van de maatregelen als gevolg van de corona pandemie.

Figuur 9 Bruto toegevoegde waarde per sector afgezet (blauw) tegen de doorwerkingsfactor (multiplier) in de economie (oranje).⁴



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

Impuls van sectoren die verwant zijn aan het toerisme, hebben een sterke doorwerking op de economie

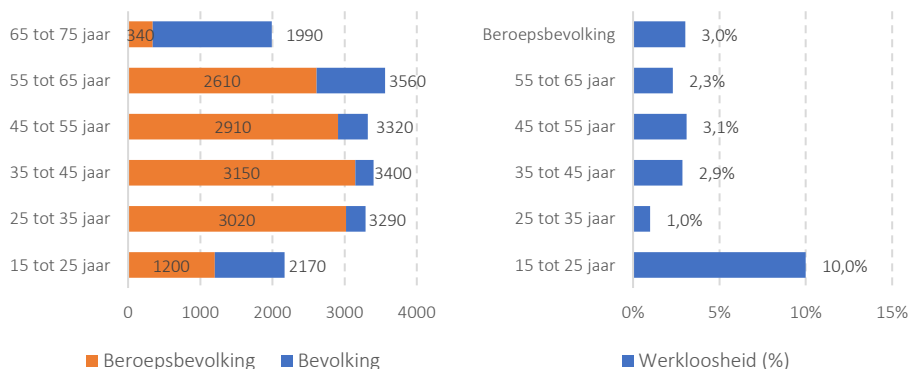
Sommige sectoren zorgen voor veel doorwerking in de economie.⁵ In figuur 9 is te zien dat een impuls van één procent van het bbp in de sector landbouw & visserij leidt tot toename van het totale bbp van 1,81 procent. Ook de sectoren horeca, cultuur en recreatie, en zakelijke dienstverleningen zorgen voor relatief veel

input-output tabel kan inzicht verkregen worden wat een impuls aan bestedingen binnen een sector teweegbrengt aan uitgaven aan andere sectoren. Elke sector besteedt als input middelen aan andere sectoren, die

Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023

doorwerking in de economie. Deze drie sectoren zijn sterk verweven met het toerisme. De sectoren die samenhangen met het toerisme op Bonaire blijken enerzijds sterk gevoelig voor externe economische schokken, maar zorgen anderzijds voor relatief veel doorwerking in de economie.

Figuur 10 Er zijn weinig jongeren, en de werkloosheid onder de beroepsbevolking is hoog onder jongeren, 2022.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

Sterke groei beroepsbevolking, groot deel door immigratie vanuit Nederland en Midden- en Zuid-Amerika

De werkzame beroepsbevolking van Bonaire is in de periode 2012-2022 toegenomen van een kleine negen duizend in 2012 naar een kleine dertien duizend in 2022, een gemiddelde jaarlijks groei van een kleine vier procent (figuur 10). Daarmee is de werkzame beroepsbevolking (nog) harder gegroeid dan de bevolking als geheel. Een groot deel van de groei van de beroepsbevolking komt van migratie vanuit Midden-

op hun beurt ook weer bestedingen doen als input voor productie. Per sector komt op deze manier een multiplier tot stand. Hoe groter de multiplier, hoe meer een impuls doorwerkt in andere sectoren van de economie. Voor de analyse van Bonaire zijn de resultaten van Curaçao als schatting genomen.

en Zuid-Amerika. Werk is een dominant migratiemotief, te meer omdat migranten pas na vijf jaar aanspraak kunnen maken op een onderstandsuitkering. Er zijn geen gegevens over de informele economie en illegale immigratie op Bonaire. Het aantal jongeren op Bonaire is lager dan de andere leeftijdsklassen.

Werkloosheid laag; enkel frictiewerkloosheid.

De werkloosheid op Bonaire bedraagt momenteel drie procent, wat niet of nauwelijks hoger dan de frictiewerkloosheid.⁶ Op Bonaire is momenteel geen sprake van structurele of conjuncturele werkloosheid. Een uitzondering hierop vormen de jongeren. De werkloosheid in de groep 15-25 jarigen bedraagt tien procent.

De sectoren die het meest belangrijk zijn voor de werkgelegenheid op Bonaire zijn de zakelijke dienstverlening, waaronder onder andere schoonmaak, beveiliging, en verhuur van onroerend goed vallen, en de horeca, twee sectoren die nauw verweven zijn met het toerisme. Deze sectoren, samen met de zorgsector, kenden tussen 2011 en 2022 zagen het aantal werknemers (meer dan) verdubbelen. De werkgelegenheid groeide het snels in de verhuur en handel van onroerend goed: het aantal werknemers in deze sector steeg van 70 in 2011 naar 400 in 2022. Waar in de meeste sectoren het aantal werknemers tussen 2011 en 2022 is toegenomen, is de sector financiële dienstverlening met meer dan de helft gekrompen. Het toegenomen aantal werknemers betreft bijna volledig immigranten, waarvan het deel dat uit Midden- en Zuid-Amerika komt steeds groter wordt.

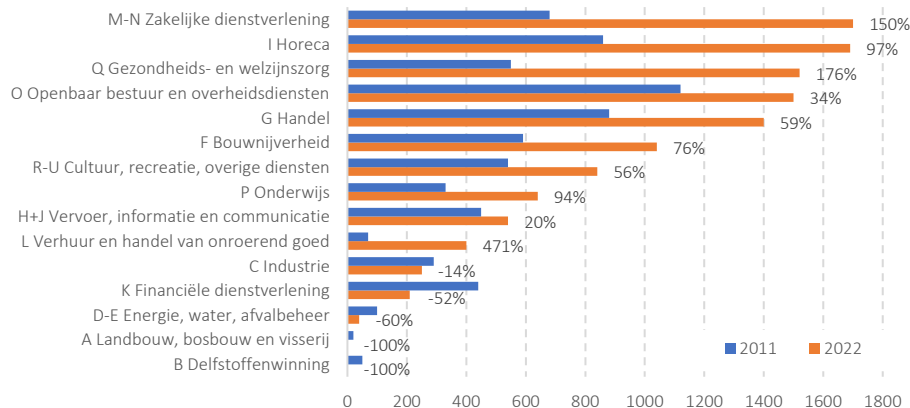
Eerder is geconstateerd dat er sprake is van vergrijzing op Bonaire. Van de bevolkingsgroei is de groei onder ouderen het grootst. Wanneer deze groei doorzet zal dat extra vraag en druk opleveren op de sectoren waar ouderen relatief vraag naar hebben. Hierbij is de zorgsector de meest in het oog springende. Uit figuur 11 komt naar voren dat het aantal werknemers in de zorgsector tussen 2011 en 2022 bijna

⁶ Onder frictiewerkloosheid wordt verstaan de werkloosheid die gepaard gaat wanneer personen van baan veranderen of na een studie voor het eerst op zoek gaan naar werk. Dit percentage ligt doorgaans tussen twee en drie procent van de beroepsbevolking, en wordt als tijdelijk beschouwd.

Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023

verdrievoudigd is. De zorgsector is dus een sector met groeikansen, maar ook een sector waar een tekort aan werknemers kan ontstaan.

Figuur 11 Aantal werknemers per sector in 2011 (blauw) en 2022 (oranje).

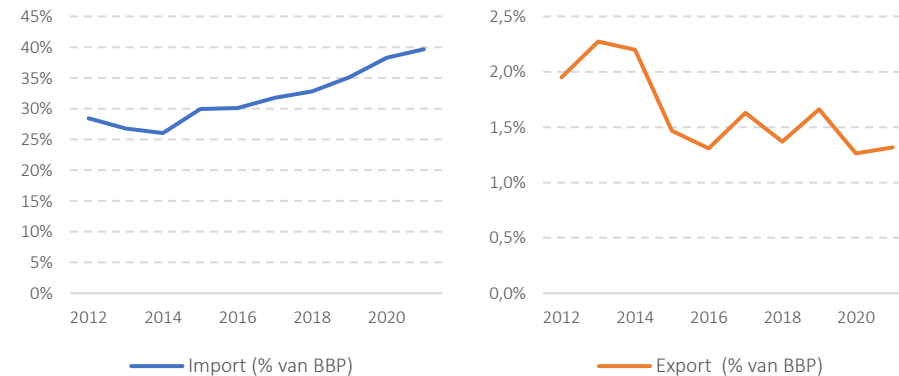


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

Zelfvoorzienendheid afgenomen; import stijgt, export stagneert

Net als andere kleine eilanden in de Caribische regio heeft Bonaire een negatieve handelsbalans. Figuur 12 laat de import (in blauw) en export (in oranje) zien. Bonaire is nauwelijks zelfvoorzienend en de importafhankelijkheid is toegenomen: de import als percentage van het bbp vertoont een stijgende trend, met een groei van ruim 28 procent in 2012 naar bijna 40 procent in 2021. Echter, de export als percentage van het bbp is in dezelfde periode gedaald van 2 procent in 2012 naar 1,3 procent in 2021. Deze ontwikkeling maakt Bonaire kwetsbaarder voor externe schokken. Hierbij moet opgemerkt worden dat toerisme niet wordt toegerekend aan export.

Figuur 12 De import is groeit op Bonaire, de export stagneert, 2012-2021.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

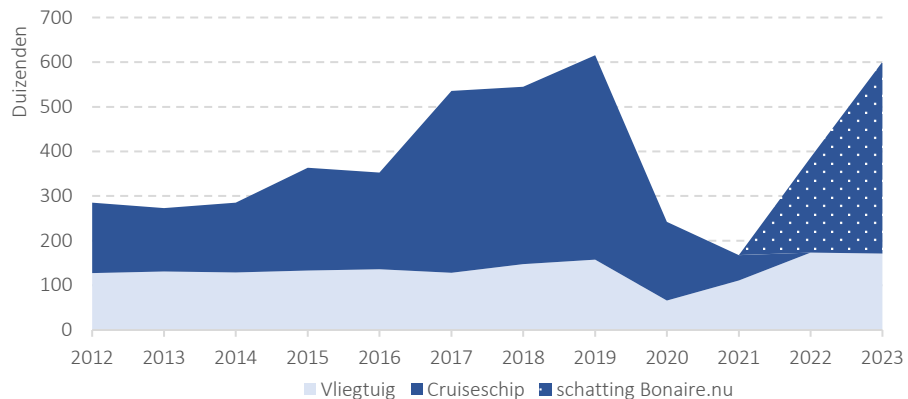
Aantal toeristen neemt toe

Het aantal toeristen op Bonaire vertoonde tot de Corona periode een sterke stijging. Deze stijging was geheel toe te schrijven aan de groei van het aantal cruisepassagiers. Dit aantal steeg van 158 duizend in 2012 naar 458 duizend in 2019. Na een zeer sterke daling in de jaren 2020/2021 is er sprake van herstel. De verwachting is dat het aantal cruisepassagiers in 2023 het aantal van 2019 heeft benaderd.

Het aantal toeristen dat per vliegtuig naar Bonaire is gekomen is ook gestegen, al is de stijging minder sterk dan die van cruisepassagiers. Het aantal toeristen dat per vliegtuig reisde is met 171 duizend in 2023 34 procent hoger dan het aantal van 128 duizend in 2012.

Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023

Figuur 13 Aantal toeristen op Bonaire, per cruiseschip en per vliegtuig, 2012-2023.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

Forse uitbreiding toeristische capaciteit

Cijfers van Tourism Corporation Bonaire (TCB) laten zien dat er sprake van een forse uitbreiding van de capaciteit van de toeristische sector van Bonaire: het aantal kamers en het aantal bedden groeide tussen 2019 en 2024 met respectievelijk 68 en 42 procent. Omdat in dezelfde periode het aantal verblijfstoeristen met 8 procent toenam, is naar verwachting sprake van een daling van de bezettingsgraden.

Tabel 1 Ontwikkeling capaciteit en bezettingsgraden toeristische sector.

	Groei 2019-2023/2024
Aantal kamers	68%
Aantal bedden	42%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. TCB.

Primaire kosten voor zorg, voeding, en kleding relatief sterk gestegen

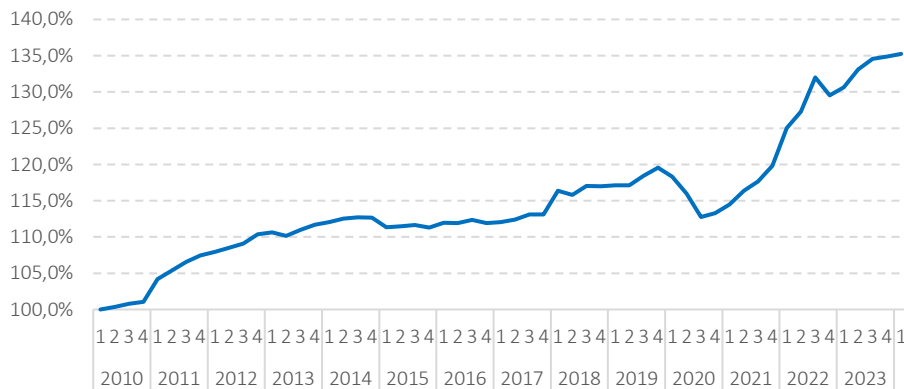
De inflatie op Bonaire bedroeg in de periode 2010-2024 gemiddeld jaarlijks met 2,3 procent. In 2020 daalden de prijzen als gevolg van de corona crisis in korte tijd met

5,7 procent, waarna een sterke stijging inzette. De prijzen in het eerste kwartaal van 2024 zijn met 20 procent gestegen sinds het derde kwartaal van 2020. Dat is gelijk aan een jaarlijkse inflatie van 5,3 procent. Het gevolg van deze sterke inflatie is dat de reële lonen sinds 2020 zijn gedaald en daarmee ook de koopkracht van de bevolking op Bonaire (zie ook figuur 17).

Niet alle prijzen zijn gestegen sinds 2010. De prijzen voor communicatie is met 27,3 procent gedaald sinds 2010, zie figuur 15. De grootste kostenstijging is die van de zorgsector, een sector die in deze periode ook zeer sterk is gegroeid en naar verwachting zal blijven groeien, mede met het oog op de vergrijzing op Bonaire. Schaarstevorming in de zorgsector, onder andere door een mogelijk toekomstig tekort aan arbeidskrachten, kan de prijzen in de zorgsector verder doen toenemen. Hierdoor kan de aantrekkingskracht van Bonaire voor ouderen verminderen. Ook andere primaire goederen, zoals voedingsmiddelen en kleding zijn in prijs sneller gestegen dan de gemiddelde inflatie. Dit heeft een negatief effect op de koopkracht van vooral de lagere inkomens, aangezien zij relatief een groter deel aan primaire goederen besteden.

Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023

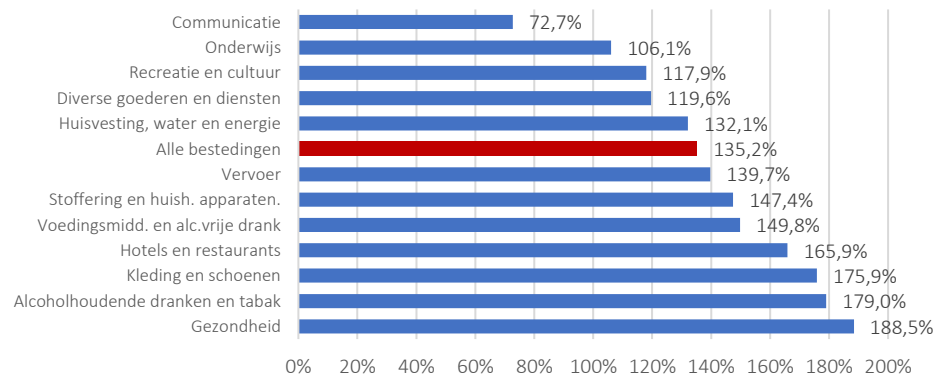
Figuur 14 Inflatie op Bonaire, 2010-2023 (CPI, 2010 = 100%).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

De prijzen voor hotels en restaurants kenden ook relatief grotere prijsstijgingen sinds 2010. Dit kan enerzijds het gevolg zijn van de mogelijk sterkere toename van de vraag naar toerisme op Bonaire dan de ontwikkeling van het aanbod. De prijzen van restaurants zijn ook afhankelijk van de prijzen van voedingsmiddelen en alcoholhoudende dranken, die ook sterker in prijs zijn gestegen dan de gemiddelde inflatie.

Figuur 15 De prijzen op Bonaire in 2024, relatief ten opzichte van het niveau van 2010.



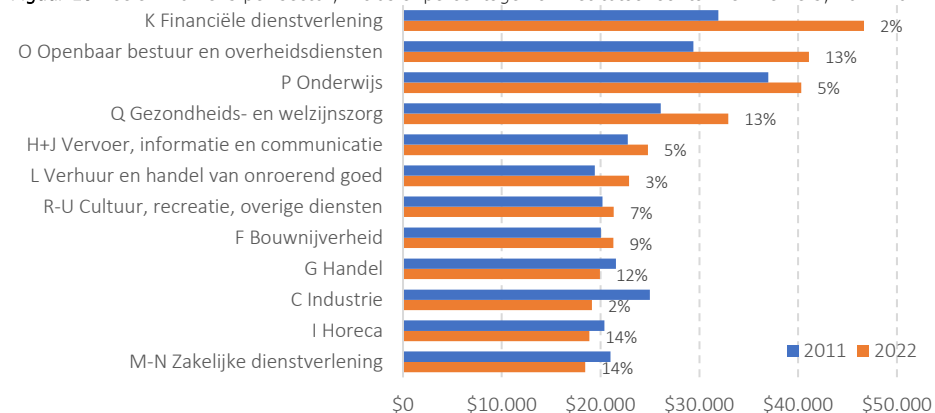
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

Beperkte stijging loonkosten gunstig, sterke stijging inkoopkosten ongunstig voor cos-of-doing-business

Voor wat betreft de *cost of doing business* op Bonaire kan primair naar vier zaken gekeken worden: reële loonkosten, inkoopkosten, huisvestingskosten, en energiekosten. De reële inkomens van de grootste private sectoren op Bonaire, de horeca, de zakelijke dienstverlening, en ook de handel en de bouw, zijn gedaald in de periode 2011 tot 2022 (zie figuur 16). Voor wat betreft de toeristische sector zijn veel inkoopkosten harder gestegen dan de gemiddelde inflatie (voedingsmiddelen, alcoholhoudende dranken). Tot slot zijn de huisvestings- en energiekosten ongeveer gelijk gestegen met de inflatieontwikkeling. De achterblijvende loonontwikkeling in de genoemde arbeidsintensieve sectoren maakt het vestigingsklimaat voor deze sectoren gunstig. De relatief snel stijgende inkoopkosten vormen evenwel een risico.

Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023

Figuur 16 Reële inkomens per sector, inclusief percentage van het totaal aantal werknemers, 2011-2022.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

De gemiddelde inkomens relatief hoog in het openbaar bestuur, het onderwijs, en de zorg. Deze publieke diensten De qua werknemers grootste sectoren, de horeca (14 procent) en de zakelijke dienstverlening (14 procent), kennen de laagste gemiddelde inkomens, en zijn gedaald sinds 2011. De gemiddelde reële inkomens zijn het hoogst in de financiële dienstverlening, een markt die qua werknemers daalt in Bonaire en nog slechts twee procent van het totaal aantal werknemers behelst.

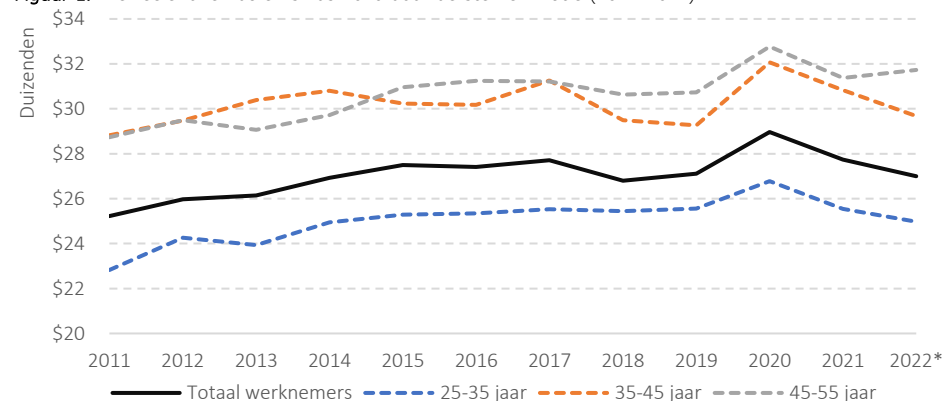
Lichte stijging reële lonen tot 2020, daarna daling door toename inflatie

De reële lonen, uitgedrukt in 2022 dollars, van de werknemers op Bonaire is gestegen van ruim USD 25 duizend in 2011 naar USD 29 duizend in 2020. Deze ontwikkeling is weergegeven als zwarte lijn in figuur 17. Sinds 2020 trad een daling in, hoofdzakelijk als gevolg van de sterke stijging van de inflatie die volgde op de corona pandemie. In 2022 bedraagt het reële loon per werknemer USD 27 duizend.

De gemiddelde reële lonen van het jongste cohort is lager dan die van andere cohorten. Dat is conform wat men zou verwachten. Jongere werknemers hebben

relatief weinig werkervaring. De verschillen tussen het cohort 35-45 jarigen en 45-55 jarigen is echter klein, zeker tot aan 2022. Het lijkt erop dat de groei van inkomens boven 35 beperkt is.

Figuur 17 De reële lonen dalen sinds 2020 door de sterke inflatie (2011-2022).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

Inkomens publieke sector substantieel hoger dan inkomens private sector

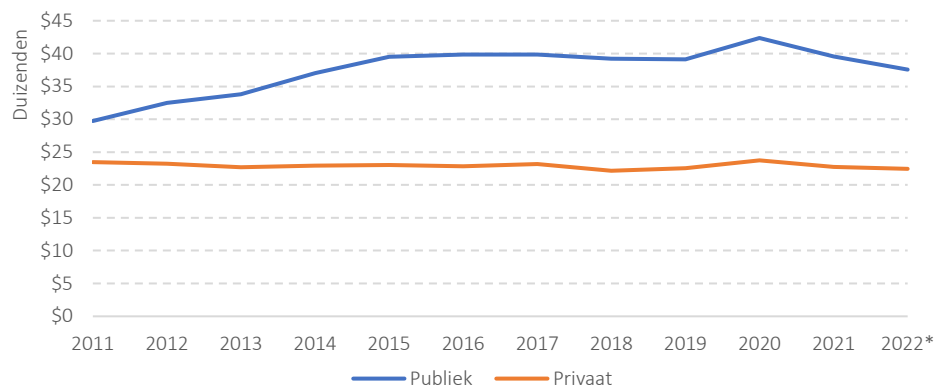
De inkomens in de publieke sector zijn fors hoger zijn dan die in de private sector (zie figuur 18). Het gemiddeld reëel inkomen in de publieke sector bedroeg in 2022 USD 37,6 duizend, tegenover USD 22,5 duizend in de private sector. Het inkomen in de publieke sector is dus gemiddeld 67 procent hoger. Hierbij wordt opgemerkt dat er geen informatie beschikbaar is over het gemiddeld aantal uren dat een werknemer in dienst is per sector. Wanneer een werknemer in de private sector meer in deeltijd werkt dan in de publieke sector, zijn op fulltime basis de verschillen kleiner.

De gemiddelde reële inkomens in beide segmenten van de arbeidsmarkt stagneren sinds 2015. Echter, de stagnatie in de private sector vond ook daarvoor al plaats. Het gemiddelde reële inkomen in de private sector daalde van USD 23,5 duizend in

Ontwikkeling van het verdienvermogen tussen 2012 en 2023

2011 naar USD 22,5 duizend in 2022. De inkomens van de publieke sector kenden juist een sterke groei tussen 2011 en 2015, van in totaal 33 procent (7,4 procent op jaarbasis).

Figuur 18 Reële inkomens per sector, inclusief percentage van het totaal aantal werknemers, 2011-2022.



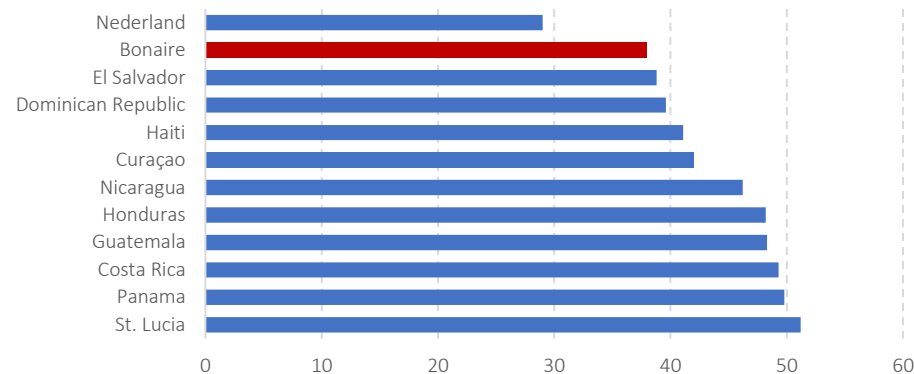
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

Inkomensverdeling relatief gelijk ten opzichte van de regio

De Gini-coëfficiënt op Bonaire is stabiel over tijd en varieert tussen 0,38 en 0,40, wat gelijk is aan het wereldwijde gemiddelde, ruim onder dat van Nederland, maar wel aan de ondergrens van de Caribische regio. ⁷

Figuur 19 De Gini-coëfficiënt is stabiel, tussen 0,38 en 0,40.

⁷ De Gini-coëfficiënt is een maatstaf die de mate van ongelijkheid in inkomens en vermogens binnen een samenleving weergeeft. De Gini-coëfficiënt van Bonaire varieert van 0 (volledige gelijkheid, iedereen hetzelfde inkomen en vermogen) tot 1 (één persoon bezit alles).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

3. Verkenning van opties voor vergroting van het verdienvermogen



Verkenning van opties voor vergroting van het verdienvermogen

Inleiding

Opties zijn verkend voor vergroting van het verdienvermogen van Bonaire. Deze verkenning is gebaseerd op inzichten uit eerdere onderzoeken, ervaringen in andere Caribische landen, en enkele gesprekken met deskundigen. Deze verkenning betreft conform de opdracht een globale inventarisatie. In overleg met de Centraal Dialoog kan een aantal opties nader worden onderzocht en uitgewerkt.

Bonaire in Caribisch perspectief

De Caribische regio raakt achterop bij Latijns Amerika, andere kleine economieën en de rest van de wereld

De economische prestaties van de Caribische regio zijn zwak. Met een gemiddelde groei van het bbp het afgelopen decennium van 0,7 procent per jaar, kende de regio nagenoeg geen welvaartsgroei. Ook bleef de economische groei sterk achter bij Latijns-Amerika en andere kleine economieën. Inherent aan deze ontwikkeling is dat het welvaartsniveau, gemeten in het inkomen per hoofd van de bevolking, achterop is geraakt ten opzichte van het wereldgemiddelde.

De achterblijvende economische groei van de Caribische regio kent in algemene zin de volgende hoofdoorzaken⁸:

- Hoge, onhoudbare overheidsschulden;
- Structurele handelstekorten;
- Kwetsbaarheid voor externe schokken, zowel natuurschokken als economische schokken;
- Achterblijvend concurrentievermogen;

⁸ Zie Van Buiren en Gerritsen (2020), *Kleine eilanden, Grote uitdagingen*, in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁹ Caribische landen hebben vanwege hun kwetsbare economieën grote moeite om toegang te krijgen tot de internationale kapitaalmarkt en kennen hogere schuldquoten dan de meeste *low-income countries* en andere *middle-income countries*. De Verenigde Naties typeren dit als de *'middle-income trap'* waarin de Caribische regio gevangen zit: beperkte financiële ruimte vanwege hoge overheidsschulden en lage economische groei,

- De *'middle income trap'* waarin veel Caribische landen gevangen zitten.⁹

De economische prestaties van Bonaire steken uit boven die van de regio

Met gemiddeld 2,4 procent bbp groei per jaar tussen 2012 en 2021 waren de economische prestaties van Bonaire beter dan van zustereilanden Curaçao (-1,0 procent) en Aruba (1,9 procent) en van de Caribische regio als geheel (0,7 procent). In zekere mate profiteerde de bevolking daarvan: de werkloosheid daalde naar 3,2 procent, wat er op neer komt dat vrijwel de gehele beroepsgeschikte bevolking werkt (het resterende werkloosheidspercentage kwalificeert als frictiewerkloosheid).

Bonaire behoort tot de rijkste eilanden van de regio: het bbp per hoofd van de bevolking bedroeg in 2019 USD 25.509. Alleen Aruba, Sint Maarten, de Bahama's en Puerto Rico kennen een hoger bbp per hoofd van de bevolking.

De economie van Bonaire kent een redelijke mate van diversificatie

De economie van Bonaire is gediversifieerder dan vaak wordt aangenomen. Zeven sectoren kennen ieder een aandeel in het bbp van 8 tot 13 procent en voorzien gezamenlijk in driekwart van het bbp: bouw, handel, vervoer, horeca, zakelijke diensten, openbaar bestuur en zorg. Andere Caribische eilanden, waaronder Aruba en Sint Maarten, zijn sterker afhankelijk van de toeristische sector. Er kan gesproken worden van een redelijke mate van diversificatie van de Bonairiaanse economie.

Lang niet iedereen op Bonaire profiteert van de welvaartsgroei

De inkomens zijn ongelijk verdeeld op Bonaire en werkenden in de publieke sector zijn beter af zijn dan werkenden in de marktsector. Het bruto jaarloon van ambtenaren is ruim twee keer hoger dan dat van mensen die in de groot- en detailhandel, de horeca en de zakelijke diensten werken¹⁰. Ook in de zorg en sociale sector zijn

beperkte toegang tot de internationale kapitaalmarkt door structurele kwetsbaarheden, beperkte toegang tot internationale steun en fondsen. Hierdoor blijft de sociaaleconomische ontwikkeling van de Caribische regio achter.

¹⁰ Alleen in de energiesector (semi-publiek) en de financiële diensten zijn de bruto lonen gelijkwaardig aan die in de publieke sector.

Verkenning van opties voor vergroting van het verdienvermogen

de inkomens hoger dan in de marktsector. Niet alleen tussen sectoren, maar ook tussen huishoudens zijn inkomens scheef verdeeld. De GINI-coëfficiënt die de mate van (on)gelijkheid in de inkomensverdeling weergeeft is op Bonaire 0,4, terwijl deze in Europees Nederland 0,26 bedraagt.

Ondanks de goede economische prestaties van Bonaire – de hoge economische groei en de lage werkloosheid – is de armoede op Bonaire omvangrijk en persistent. Circa een kwart van de huishoudens op Bonaire leeft onder het sociaal minimum. Duidelijk is dat niet iedereen profiteert van de welvaartsontwikkeling. Naar aanleiding van de bevindingen en adviezen van de commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (commissie Thodé) heeft de regering stappen gezet om het minimumloon en de bijstand te verhogen, en maatregelen te nemen gericht op verlaging van de kosten van levensonderhoud.

Uitgangspunten

Natuur, milieu en de eigen cultuur zijn de belangrijkste assets van Bonaire

In 1992 bracht de commissie Pourier¹¹ advies uit in opdracht van het toenmalige bestuurscollege over de uitgangspunten voor sociaaleconomische ontwikkeling van Bonaire en de voorwaarden voor implementatie daarvan. De commissie concludeerde dat Bonaire beschikt over unieke natuur, milieu en een eigen cultuur en dat het behoud daarvan centraal dient te staan in toekomstige economische ontwikkeling. Reeds toen constateerde de commissie dat de natuur, het milieu en de eigen cultuur onder druk stonden van groei van de bevolking en van het toerisme.

De verdien capaciteit van Bonaire kent majeure uitdagingen, maar ook grote kansen

Het beeld van Bonaire in Caribisch perspectief, en de analyse van ontwikkelingen in hoofdstuk 2, duidt op een aantal majeure uitdagingen, maar ook kansen, die als uitgangspunten dienen voor een verkenning van opties voor vergroting van het verdienvermogen van Bonaire:

1. Hoewel de economie van Bonaire sterk is gegroeid en er nauwelijks sprake is van werkloosheid, is de groei volledig gedreven door bevolkingsgroei. Per hoofd van de bevolking is de reële toegevoegde waarde gedaald tussen 2012 en nu. **Hoewel de economie van Bonaire groter is geworden, wordt er sinds 2012 steeds minder verdiend en is de arbeidsproductiviteit gedaald. Van belang is deze ontwikkeling te keren.**
2. Bonaire heeft als bijzondere gemeente van Nederland, anders dan vele andere Caribische eilanden, geen last van onhoudbare overheidsfinanciën en heeft als bijzondere gemeente van Nederland betere toegang tot kapitaal. **Bonaire heeft aantrekkelijke mogelijkheden voor investeringen die bijdragen aan de vergroting van het verdienvermogen.**
3. De importen zijn als gevolg van de groeiende bevolking en het toenemend toerisme sterk gestegen, terwijl de exporten afnamen. Als gevolg hiervan is **Bonaire minder zelfvoorzienend geworden en kwetsbaarder voor externe schokken.**
4. De economie en de werkgelegenheid van Bonaire worden momenteel gedomineerd door de publieke sector (openbaar bestuur, zorg en onderwijs) en door toerisme gerelateerde sectoren (horeca, handel). **Op macro-economisch niveau is het verdienvermogen het grootst in de landbouw & visserij, horeca, cultuur en recreatie, en zakelijke dienstverleningen:** groei van deze sectoren levert relatief gezien veel welvaartsgroei op en draagt bij aan een hogere zelfvoorzienendheid en verminderde kwetsbaarheid voor externe schokken.
5. **De natuur, het milieu en de eigen cultuur, de belangrijkste assets van Bonaire, staan onder zware druk:** de bevolking is tussen 2011 en 2024 met 60 procent gestegen; het aandeel van op Bonaire geboren inwoners in de totale bevolking is sterk gedaald naar minder dan éénderde; het aantal cruisetouristen is verdubbeld; de bouwsector is de sterkst gegroeide sector.

¹¹ De commissie Integrale Sociaal-Economische Aanpak Bonaire onder leiding van Miguel Pourier.

Verkenning van opties voor vergroting van het verdienvermogen

Lessen uit de regio

Vele andere Caribische (ei)landen zoeken naar mogelijkheden om het verdienvermogen te vergroten, hogere economische groei te realiseren, lokale baten te genereren, importafhankelijkheid te verminderen/export te vergroten en de kosten van levensonderhoud en van zakendoen te beheersen. Deze paragraaf vat een aantal initiatieven samen die verschillende Caribische (ei)landen hebben ontwikkeld en sluit af met lessen die daaruit kunnen worden getrokken.

Citizen-by-investment

Verschiedene Caribische eilanden - Antigua & Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts and Nevis en Saint Lucia - kennen programma's waarbij aan de mogelijkheid om staatsburger te worden een bepaalde financiële investering in het betreffende land is verbonden. Deze variëren van investeringen in vastgoed tot donaties aan nationale ontwikkelingsfondsen.

Hoewel Bonaire als Nederlandse gemeente deze mogelijkheid niet heeft, kunnen mogelijkheden worden verkend om meer baten voor Bonaire te verbinden aan vestiging en migratie.

Integrale groeistrategie

Er zijn verschillende Caribische landen die strategieën hebben ontwikkeld gericht op structurele economische groei. Deze strategieën kenmerken zich door hun integrale karakter gericht op een dynamische arbeidsmarkt, verbetering van de toegang tot kapitaal, bevordering van investeringen in onderwijs en infrastructuur, verbetering van het ondernemings- en investeringsklimaat, goed financieel beheer, en een goed functionerende overheid. Jamaica (in 2016) en Curaçao (in 2017) zijn voorbeelden van landen die een dergelijke strategie ontwikkeld hebben. De groeistrategie van Curaçao is niet tot uitvoering gekomen maar vormde wel mede de basis voor het Landspakket van Curaçao dat in samenwerking met, en mede gefinancierd door Nederland wordt geïmplementeerd.

Ook Bonaire heeft in het verleden integrale economische ontwikkelingsplannen ontwikkeld, waarvan het rapport van commissie Pourier en het Masterplan Bonaire 2030 voorbeelden zijn. De uitvoering van beide plannen is beperkt gebleven of in het geheel niet van de grond gekomen door onvoldoende bestuurlijke continuïteit en beperkte uitvoeringskracht.

Vergroting van het verdienvermogen van Bonaire vergt een integraal plan waarvan de uitvoering complex is en tijd vergt. Van eerdere groeistrategieën en ontwikkelingsplannen kan geleerd worden dat niet zozeer het plan zelf, maar de uitvoering ervan de grootste uitdaging vormt. Essentieel is dat voor een plan gericht op vergroting van het verdienvermogen van Bonaire er een effectieve uitvoeringsstructuur wordt ontworpen.

Ontwikkelen en stimuleren van landbouw en voedselzekerheid

De *Caribbean Community* (CARICOM) heeft in 2022 de '25-by-2025' strategie geïnitieerd, die erop gericht is de productie en handel van regionale landbouwproducten te verbeteren, meer toegang te bieden tot een breder aanbod aan gezond voedsel en de afhankelijkheid van de import van niet regionale voedingsmiddelen te verminderen. CARICOM heeft hiermee als doel gestelde de regionale *food bill* met 25 procent te hebben verlaagd in 2025. Beleidsacties zijn onder meer: betere toegang tot financiering voor ondernemers in de landbouw en visserij, verbetering van transport en logistiek tussen de eilanden, investeringen in productiefaciliteiten en onderzoek en ontwikkeling, digitalisering van de landbouw en visserij.

Gerichte maatregelen die Caribische landen nemen om eigen voedselproductie te stimuleren zijn onder meer:

- Afnamegaranties door de overheid;
- Ontwikkelen van door de overheid beheerde *exchanges* of winkels waar boeren en vissers hun producten verkopen;
- Expo's van lokale voedselproducenten;
- Training, onderzoek en ontwikkeling;

Verkenning van opties voor vergroting van het verdienvermogen

- Ontwikkeling van infrastructuur zoals vissershavens en slacht- en verwerkingsfaciliteiten;
- Invoerrechten op voedselproducten die ook lokaal geproduceerd worden.

Naast het stimuleren van eigen voedselproductie, zijn er programma's gericht op voedselzekerheid voor kwetsbare huishoudens. Trinidad en Tobago ontwikkelde in 2005 het *Food Support Programma* bedoeld om de kosten van levensonderhoud van armere huishoudens te verlagen en voedselzekerheid te verhogen.

Verschillende Caribische landen, waaronder Curaçao en Aruba, passen prijsreguleringsinstrumenten, zoals maximumprijzen, toe teneinde prijzen van levensmiddelen te beheersen. Eerder onderzoek door Economisch Bureau Amsterdam heeft aangetoond dat deze instrumenten ineffectief zijn, zelf contraproductief, en leiden tot hogere in plaats van lagere prijzen. Gerichte *cash transfers* aan kwetsbare huishoudens zijn effectievere instrumenten.

Het realiseren van een wezenlijke eigen voedselproductie op Bonaire vereist actief, integraal beleid en overheidsinvesteringen. Het stimuleren van eigen voedselproductie is een effectieve strategie om de zelfvoorzienendheid van Bonaire te stimuleren. Prijsregulering is niet effectief voor het beheersen van prijzen van levensmiddelen.

Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid

Barbados ontwikkelde in 2017 het *Physical Development Plan Barbados* gericht op duurzame groei en ontwikkeling. Het betreft een integraal plan voor de lange termijn (2025) gericht op duurzaam gebruik van gebieden, mobiliteit, bebouwing, infrastructuur en gemeenschapsfaciliteiten en dient als kader om investeringen, zowel publiek als privaat, te faciliteren en begeleiden. Het plan heeft tot doel:

- bevorderen economische, milieukundige, fysieke en sociale welzijn van de inwoners van Barbados;
- aanpakken kritieke gevolgen van klimaatverandering voor Barbados als een *Small Island Developing State* (SIDS);

- begeleiden van landgebruik, vestigingspatronen, voedselproductie, infrastructuur en milieubeheer;
- transparantie aan burgers en bedrijven over de richting waarin Barbados zich ontwikkelt;
- bieden van een duidelijk kader voor private en publieke investeerders ten behoeve van de sociale, economische en klimaatgezondheid van het land.

Met de natuur en het milieu als de belangrijkste assets van Bonaire, moet ruimtelijk ontwikkelingsbeleid een centrale plaats hebben in een plan om het verdienvermogen van Bonaire te vergroten.

Blue Economy

De *Blue Economy* is een concept dat zich richt op de duurzame exploitatie van de oceanen, zeeën en kustgebieden om economische voordelen te genereren zonder de mariene hulpbronnen uit te putten of het milieu te schaden. Met de ontwikkeling van de *Blue Economy* wordt economische groei, sociale inclusie en het behoud of de verbetering van de levensomstandigheden bevorderd, terwijl tegelijkertijd de ecologische duurzaamheid van de oceanen en kustgebieden wordt gewaarborgd. Verschillende Caribische eilanden, waaronder Bonaire, richten zich op ontwikkeling van de *Blue Economy*.

Ontwikkeling van de *blue economy* wordt door de Wereldbank en door de Verenigde Naties gezien als de beste strategie voor Caribische eilanden om structurele welvaartsgroei te realiseren, om uit de *middle-income trap* te komen en om de *Sustainable Development Goals* te realiseren. De *blue economy* wordt gezien als het recept voor *Small Island Developing States* in het algemeen en voor de Caribische regio in het bijzonder om inclusieve economische groei te realiseren, armoede te bestrijden, economische diversificatie te realiseren en te innoveren zonder dat dit ten koste gaat van natuurlijke hulpbronnen.

Verkenning van opties voor vergroting van het verdienvermogen

Met het Blue destination concept heeft Bonaire ingezet op ontwikkeling van de Blue Economy. Ontwikkeling van de Blue Economy is de beste strategie om het verdienvermogen van Bonaire te vergroten.

Lessen

Uit de verschillende Caribische initiatieven kunnen een aantal lessen worden getrokken:

1. Tracht sociaaleconomische en financiële baten te verbinden aan vestiging en migratie.
2. Ontwikkel een integraal groei- en ontwikkelingsplan die de economie (markten, investeringen), de fysieke omgeving (natuur en milieu, bebouwing en infrastructuur), de sociale omgeving (onderwijs, zorg, sociale zekerheid en de gemeenschap), en de overheid (financieel en effectiviteit) omvat.
3. Zet de natuur, het milieu en de eigen cultuur centraal in een groei- en ontwikkelingsplan. Ontwikkeling van de *Blue Economy* sluit daar bij aan en is de beste strategie om het verdienvermogen van Bonaire te vergroten.
4. Zorg voor een effectieve uitvoeringsstructuur die implementatie van het groei- en ontwikkelingsplan 'afdwingt'.

Opties voor vergroting van het verdienvermogen

Ten behoeve van dit onderzoek is vergroting van het verdienvermogen als volgt gedefinieerd: *Het verdienvermogen van Bonaire wordt verhoogd door activiteiten, investeringen en beleid die zorgen voor een structurele en wezenlijke verhoging van het bbp en de werkgelegenheid (1), waarvan de baten voornamelijk op Bonaire terecht komen (2), die bijdragen aan de zelfvoorzienendheid (3) en de verlaging van kosten van levensonderhoud/cost of doing business (5), en die bijdragen aan een meer gelijke verdeling van welvaart (5).*

Hoewel de economie van Bonaire als geheel is gegroeid sinds 2012, is de welvaart per inwoner gedaald en is de gemiddelde inwoner van Bonaire armer geworden: het

reële bbp per inwoner daalde gemiddeld met 2 procent per jaar. De dramatische conclusie die daaruit volgt is dat de economische groei van Bonaire volledig gedreven is door bevolkingsgroei, de arbeidsproductiviteit daalde, en er sprake is van lage toegevoegde waarde. Daarbij impliceren de sterke bevolkingsgroei en de sterke groei van het cruisetoeisme de toenemende druk op de natuur, het milieu en de eigen cultuur van Bonaire: de bevolking van Bonaire groeide sinds 2011 met 60 procent, het aandeel van op Bonaire geboren ingezetenen daalde naar minder dan één derde, en de productie van de bouwsector verdubbelde de afgelopen vijf jaar. De reële welvaart van de inwoners van Bonaire is gedaald, terwijl de belangrijkste *assets* van het eiland – de natuur, het milieu en de eigen cultuur – steeds meer onder druk is komen te staan. Om het verdienvermogen van Bonaire te vergroten, is een urgente, integrale aanpak nodig.

Hoewel het ontwikkelen van een integrale strategie niet tot deze opdracht behoort, kwalificeren onderstaande opties als onmisbare elementen van zo'n strategie. Deze opties zijn richtinggevend en vereisen nadere uitwerking.

Stel de natuur, het milieu en de eigen cultuur centraal

In een strategie gericht op vergroting van het verdienvermogen dienen het behoud van en investeringen in de natuur, het milieu en de eigen cultuur van Bonaire centraal te staan. Gebeurt dit niet, dan zal Bonaire zijn belangrijkste *asset* verliezen en rest mogelijk slechts de optie van laagwaardig massatoerisme als bron voor economische groei en werkgelegenheid.

Een integraal plan gericht op ontwikkeling van de *Blue Economy* stelt de natuur, het milieu en de eigen cultuur van Bonaire centraal en is gericht op (alle onderdelen van de definitie van) vergroting van het verdienvermogen van Bonaire. Conform het *Blue Economy Development Framework* van de Wereldbank omvat een integraal plan de volgende activiteiten, sectoren en groeibevorderende factoren.

Verkenning van opties voor vergroting van het verdienvermogen

Tabel 2 Voorbeelden van activiteiten gericht op ontwikkeling van de *Blue Economy*.

Activiteit	Blue Economy product	Sector	Groeibevorderende factoren
Benutting van natuurlijke hulpbronnen	Vis, Mariene biotechnologie	Visserij, Water, Farmaceutische en chemische industrie	Voedselzekerheid, Voedselgezondheid, Innovatie
Winning van niet-levende hulpbronnen, generatie nieuwe bronnen	Mineralen, energie, vers water	Mijnbouw, energie (duurzaam, ontzilting)	Vraag naar mineralen, duurzame energiebronnen en vers water
Handel en dienstverlening rondom oceanen	Transport over water, toerisme en recreatie	Zee-transport, haveninfrastructuur en opslag, toerisme, ruimtelijke ontwikkeling	Groei in handel en transport over zee, groei internationaal toerisme,
Inspelen op oceanen- en klimaatuitdagingen	Monitoring van de oceaan en toezicht, CO2-opslag, kustbescherming, afvalverwerking	Onderzoek&ontwikkeling, bouw, afval	Groei in activiteiten gericht op bescherming van de oceaan en natuurbehoud

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. Wereldbank.

Centraal in de ontwikkeling van de *Blue Economy* staan die sectoren die, zoals blijkt uit de analyse van sectorale *multipliers* in hoofdstuk twee, een sterke positieve doorwerking in de economie kennen: (landbouw en) visserij, horeca (toerisme), cultuur en recreatie, zakelijke diensten, handel en vervoer. Groei van deze sectoren gaat gepaard met sterke positieve indirecte effecten op andere sectoren in de economie.

Investeer in en ontwikkel beleid gericht op eigen voedselproductie

Eigen voedselproductie door landbouw en visserij is essentieel om de importafhankelijkheid te verlagen en de zelfvoorzienendheid te verhogen, de kosten van levensonderhoud te verlagen en ervoor te zorgen dat meer baten van toerisme en consumptie op Bonaire blijven.

Daadwerkelijke ontwikkeling van een landbouw en visserij sector die voorziet in een wezenlijke voedselproductie vereist substantiële investeringen door de overheid en

consistent beleid, zoals investeringen in infrastructuur en verkoopkanalen; opleiding, training en marketing; en fiscaal bevorderen van lokaal geproduceerd voedsel.

Coherent beleid gericht op het beheersen van de kosten van levensonderhoud en de cost of doing business

De kosten van levensonderhoud vormen sinds 2010 een continu punt van zorg voor het bestuur van het openbaar lichaam Bonaire en voor Den Haag. Enerzijds is er sprake van prijsstijgingen die het gevolg zijn de groei van de bevolking en het toerisme, zoals de stijging van de woonlasten en de prijzen van levensmiddelen. Daarnaast zijn er verschillende beleidsmatige verbeteringen, zoals verbetering van publieke voorzieningen en verhoging van sociale inkomens (pensioenen, uitkeringen en minimumloon) die leiden tot hogere (eilandelijke) belastingen, hogere kosten voor bedrijven en daarmee tot hogere prijzen. Tot slot zijn er externe factoren die bijdragen aan hogere prijzen, zoals hogere transportkosten en hogere internationale prijzen van levensmiddelen.

Er zijn verschillende initiatieven ondernomen om prijzen te beheersen. Zo zijn er onder meer instrumenten ontwikkeld om de prijzen van levensmiddelen te beheersen en worden met een verhuurderssubsidie de huurlasten van huishoudens met lagere inkomens verlaagd. Dergelijke instrumenten zijn op zichzelf effectief, maar de effectiviteit ervan wordt vaak beperkt door (gebrek aan) beleid op andere terreinen. Een coherent beleid gericht op het beheersen van prijzen van levensmiddelen omvat zowel reguleringinstrumenten, concurrentiebeleid, beleid gericht op eigen voedselproductie en -consumptie en beleid gericht op verlaging van transportkosten. Een coherent beleid gericht op het beheersen van prijzen op de woningmarkt, kent naast een verhuurderssubsidie ook beleid gericht op het beheersen van het aantal vakantiewoningen en het vergroten van het aanbod van sociale huurwoningen.

Het midden- en kleinbedrijf is essentieel voor de economische ontwikkeling van Bonaire, zowel als het gaat om bestaande sectoren als horeca/toerisme, als de ontwikkeling van nieuwe sectoren in de *Blue Economy* en in de landbouw en visserij.

Verkenning van opties voor vergroting van het verdienvermogen

Het laatste onderzoek naar de *cost of doing business*¹² laat zien het ondernemingsklimaat van Bonaire een aantal majeure zwaktes kent als het gaat om de kosten en het gemak van zakendoen. Deze zwaktes liggen in belangrijke mate in de fiscale sfeer en in de interactie tussen (startende) bedrijven en de overheid.

Recentelijk is, mede naar aanleiding van het advies van de commissie sociaal minimum Caribisch Nederland, het minimumloon verhoogt naar USD 1.750 per maand. Het onderzoek dat de commissie heeft laten uitvoeren naar de effecten van verhoging van het sociaal minimum wees onder meer op negatieve effecten van verhoging van het minimumloon voor het bedrijfsleven. Het verlagen van de werkgeverslasten rond het wettelijk minimumloonniveau kan helpen om eventuele negatieve werkgelegenheidseffecten te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door een franchise te introduceren voor de werkgeverspremies. Die leidt tot een effectieve premiedaling voor werknemers met lagere lonen, maar niet voor werknemers met hogere lonen. Van belang is dat beleid gericht op de nodige verbeteringen in sociale voorzieningen, gepaard gaat met flankerend bereid om negatieve en ongewenste bijeffecten te mitigeren.

Ontwikkel migratie- en bevolkingsbeleid passend bij de groei-doelstelling van Bonaire

Verschillende Caribische eilanden hebben te maken met bevolkingsgroei, migratiedruk, druk op natuurlijke hulpbronnen en stijgende woningprijzen. Beleid dat andere Caribische landen voeren is gericht op het beperken van het aantal en/of de duur van werk- en verblijfsvergunningen en regulering van buitenlandse investeringen in vastgoed. Daarbij kan Bonaire ook de mogelijkheden verkennen om meer financiële en economische baten te verbinden aan migratie.

Implementatie

De ervaringen met de uitvoeringsdiscipline van plannen op Bonaire stemmen niet positief. Eigen ontwikkelingsplannen, maar ook bestuurlijke overeenkomsten tussen

het openbaar lichaam Bonaire en Nederland, volgen elkaar op, maar de uitvoering verdwijnt vaak met het aantreden van een nieuw bestuur. Ook bestaat de neiging om – vanwege onvoldoende vertrouwen in het ambtelijk apparaat – de uitvoering om de bestaande structuren heen te organiseren. Het ambtelijk apparaat wordt daarmee buitenspel gezet waarmee weerstand van binnenuit wordt opgewekt. Achterblijvende uitvoering van plannen kan niet alleen worden toegeschreven aan de beperkte uitvoeringskracht of gebrek aan kennis. Er is ook sprake van onvoldoende politieke vastberadenheid en onvermogen om maatschappelijk draagvlak te organiseren.

Een effectieve uitvoeringsstructuur kan zijn een door Bonaire en Nederland gezamenlijk overeengekomen en georganiseerde uitvoering, maar waarin Bonaire een regisserende rol heeft. Een effectieve uitvoeringsstructuur zorgt voor het proces van initiatie tot en met besluitvorming en implementatie, borgt bestuurlijk commitment, en dwingt de uitvoering van een te ontwikkelen integraal ontwikkelingsplan af. Daartoe dient de uitvoeringsstructuur aan de volgende voorwaarden te voldoen: bestuurlijke verantwoordelijkheid en doorzettingsmacht; een programmatische aanpak; een professionele uitvoeringsorganisatie; transparantie over besluitvorming en implementatie; en goede communicatie met burgers en bedrijfsleven.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid en doorzettingsmacht

Bonaire en Nederland zijn gezamenlijk bestuurlijk verantwoordelijk voor uitvoering en realisatie van een integraal te ontwikkelen plan gericht op vergroting van het verdienvermogen van Bonaire. De uitvoering daarvan staat onder directe aansturing van een bestuurlijke stuurgroep bestaande uit de verantwoordelijke gedeputeerde van het OLB en staatssecretaris van BZK. Overwogen kan worden een commissaris aan te stellen die toeziet op de uitvoering van het plan, dient als escalatieniveau voor (de leiding van) het programmabureau, en beschikt over doorzettingsmacht richting, en toegang tot, de ambtelijke top op Bonaire en in Nederland.

¹² PwC (2016), *Cost of Doing Business Bonaire*, in opdracht van het Openbaar Lichaam Bonaire.

Verkenning van opties voor vergroting van het verdienvermogen

Programmatische aanpak

Er dient een gestructureerde, programmatische aanpak te zijn met voor elk project een afgebakend pakket van onderwerpen, zoals: verlaging kosten van levensonderhoud, verlaging *cost of doing business*, ontwikkeling landbouw en visserij, ontwikkeling migratiebeleid, etc.

Professionele uitvoeringsorganisatie

Het plan dient te worden uitgevoerd door een professionele uitvoeringsorganisatie, een geaccordeerde *statement of issues*, een set beoogde uitkomsten, en een haalbare begin- en einddatum. Het programmabureau heeft een eigen budget, is bemest met een op inhoudelijke kennis en ervaring geworven staf, aangesteld voor bepaalde tijd, geleid door een ervaren, deskundige programmadirecteur, die zonder last of ruggespraak en met mandaat van de bestuurlijke stuurgroep naar de politiek en het ambtelijk apparaat kan opereren.

Transparantie

Essentieel is dat het proces van besluitvorming en implementatie transparant en voorspelbaar is en dat de uitvoeringsorganisatie *accountable* is voor een integere, succesvolle en financieel verantwoorde uitvoering van het plan.

Communicatie

Bevolking en bedrijfsleven dienen goed geïnformeerd te worden van nut en noodzaak van het plan en dienen voortdurend en volledig op de hoogte gehouden te worden de vorderingen. Ook de media zijn hierin belangrijk.