

Referentiekader Caribisch Nederland

**Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**



IdeeVersa
20 februari 2012

Referentiekader Caribisch Nederland

**Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

20 februari 2012
IdeeVersa / Elma van de Mortel

in samenwerking met
Azta Advies / Dorien van Gent
en Heddeke Heijnes consultant

foto's Elma van de Mortel en Dorien van Gent

Disclaimer

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding onderzoek en onderzoeksopdracht

Aanleiding onderzoek Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestuurlijk gezien openbare lichamen die functioneren als “bijzondere gemeente” binnen Nederland. Met de eilanden zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de toekomstige taakverdeling tussen de eilandelijke en Nederlandse Rijksoverheid. De inkomsten van de eilanden bestaan uit een vrije uitkering, bijzondere uitkeringen en eigen inkomsten.

Bij het vaststellen van de hoogte van de vrije uitkering is door de openbare lichamen een aantal kanttekeningen geplaatst. Dit heeft geleid tot een begrotingsonderzoek “Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba”. Een van de conclusies van dit onderzoek was dat het zonder een referentiekader lastig is om een uitspraak te doen over de hoogte van de vrije uitkering.

Onderzoeksopdracht Eind augustus 2011 heeft IdeeVersa van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de opdracht gekregen voor het onderzoek “Referentiekader voor lasten en baten van Bonaire, Sint Eustatius en Saba”. Het referentiekader zou uitsluitel moeten geven over hoeveel geld per eiland nodig is voor de taken die de eilanden zelf uitvoeren. Daarbij heeft het Ministerie van BZK aangegeven dat om te bepalen wat voldoende is, ook een uitspraak nodig is over welke taken, op welk niveau en met welke mate van efficiëntie worden gedaan.

De onderzoeksvragen De centrale onderzoeksvraag is:

“Hoe ziet het kader eruit voor de bepaling hoeveel geld Bonaire, Sint Eustatius en Saba nodig hebben om de taken waar zij voor verantwoordelijk zijn naar behoren uit te voeren?”

Als deelvragen heeft het Ministerie van BZK geformuleerd:

- 1) Hoe ziet een overzichtelijke indeling van de taken waar de eilanden verantwoordelijk voor zijn eruit?
- 2) Welke kosten zijn aan deze taken verbonden?
- 3) Zijn deze kosten redelijk?

Als randvoorwaarde is gegeven dat het referentiekader overzichtelijk, praktisch hanteerbaar en degelijk onderbouwd dient te zijn.

Twee bestuurlijke en één onderzoekcomplicatie

Er zijn drie complicaties van belang voor het interpreteren van het referentiekader. Twee zijn van met name bestuurlijke aard en één van een meer onderzoekstechnische aard. Hieronder lichten we deze complicaties toe. We geven daarbij ook aan hoe we ermee omgegaan zijn.

Complicatie 1) De context van de vrije uitkering; inhaalslagen en bijdragen gebruikers

De primaire focus van de eilanden is op al hun taken en de ontwikkeling van deze taken. De hoogte van de vrije uitkering is daarbij van belang. De vrije uitkering wordt echter niet los gezien van gewenste inhaalslagen en de koopkracht van de inwoners.

De vrije uitkering betreft structurele uitgaven. Incidentele middelen voor het inhalen van achterstallig onderhoud, inhaalslagen op het terrein van investeringen, maar ook op het terrein van kennis en ervaring horen daarom niet tot de berekening van de referentiekosten van de vrije uitkering. Deze inhaalslagen kunnen echter wel een relatie met de structurele lasten hebben. Een investering kan bijvoorbeeld leiden tot structurele onderhouds- en kapitaallasten. In dit onderzoek is in aanvulling op de referentiekosten voor de taken in de vrije uitkering zoveel mogelijk ook de stand van zaken van de diverse taken in kaart gebracht. Achterstallig onderhoud en andere inhaalslagen zijn benoemd. Daar waar gegevens over kostenramingen aanwezig waren zijn deze opgenomen. De relatie tussen incidentele kosten voor inhaalslagen en de vrije uitkering is divers, maar zoveel mogelijk aangegeven (zie tabel 2 voor een samenvatting).

De bijdragen van burgers, bedrijven en toeristen liggen gevoelig bij de bestuurscolleges van de drie eilanden. Dit vanwege zorgen van de eilandsbesturen over de koopkracht van de inwoners. We hebben daarom bij de tarieven van burgers, bedrijven en anderen aangegeven wat de percentages zijn waarmee we hebben gerekend. Hierdoor kunnen deze percentages worden aangepast. Dit bijvoorbeeld naar aanleiding van het koopkrachtonderzoek dat voorjaar 2012 wordt afgerond.

Complicatie 2) Ambitieniveau van taken

De tweede bestuurlijke complicatie is dat het na te streven ambitieniveau niet altijd eenduidig is. Het gewenste niveau is voor diverse taken niet besproken, voor andere taken verschillen de meningen. Het algemene uitgangspunt dat taken “naar behoren” uitgevoerd moeten kunnen worden geeft weinig houvast. Deze complicatie wordt versterkt doordat de focus van departementen is op het voorkomen van een stijging van uitgaven of op bezuinigingen. Dit terwijl de eilanden gericht zijn op de ontwikkeling van de eilanden.

Door diverse departementen is de vraag gesteld of alle taken wel eilandelijke taken moeten zijn cq. of ze wel meegenomen moeten worden in de vrije uitkering. Het antwoord op deze vraag wordt vaak gezocht in wetgeving, bijvoorbeeld door het onderscheid wettelijk verplichte taken en niet-wettelijk verplichte taken leidend te laten zijn voor het wel of niet opnemen van taken in de berekeningen van de vrije uitkering. Er is echter geen eenduidige relatie tussen wettelijk verplichte taken en noodzakelijke taken. Dat wil zeggen sommige taken zijn niet wettelijk verplicht, maar wel noodzakelijk. Wegen zijn daar een voorbeeld van; deze zijn niet wettelijk verplicht, maar zijn wel noodzakelijk. Bovendien is soms in de wetgeving alleen een zorgplicht opgenomen. Hierdoor kan een taak wel wettelijk verplicht zijn, maar zegt dat nog weinig over het gewenste of minimumniveau van de taak.

Het bepalen of een taak wel of niet een eilandelijke taak is, is niet aan dit onderzoek. Wel maakt dit onderzoek inzichtelijk welke taken zijn meegenomen. Een taak schrappen of toevoegen is daardoor mogelijk. Ook hebben we in dit onderzoek de eisen die aan de diverse taken worden gesteld in kaart gebracht. Vanuit deze eisen hebben we de taken ingedeeld in categorieën taken. Voor iedere categorie worden de kosten op een bepaalde manier berekend, waarbij gebruik wordt gemaakt van bandbreedten. Grofweg is deze bandbreedte groter of kleiner afhankelijk van de mate waarin er specifieke wetgeving is of niet.

De mate waarin er eisen aan taken wordt gesteld heeft dus gevolgen voor de manier van kosten berekenen, maar niet voor het wel of niet meenemen van taken in dit referentiekaderonderzoek. In paragraaf 3.3 geven we een overzicht van de relatie tussen de categorieën van taken en de methode van berekenen van referentiekosten van de bandbreedten.

Complicatie 3) Drie unieke eilanden

De derde complicatie voor het referentiekader is dat de drie eilanden uniek zijn. De eilanden zijn beperkt vergelijkbaar met gemeenten in Europees Nederland. Ze zijn ook beperkt vergelijkbaar met andere eilanden in het Caribisch gebied. Bovendien zijn ze onderling verschillend. Daarbij komt dat er niet erg veel gegevens van de eilanden beschikbaar zijn. Om deze reden – in combinatie met de vorige twee complicaties - berekenen we de referentiekosten via een samengestelde methode.

De samengestelde methode bestaat uit het indelen van de taken in drie categorieën. Zoals hierboven aangegeven wordt per categorie de bandbreedte van de referentiekosten op een verschillende manier berekend. De berekeningswijze van de referentiekosten is gekoppeld aan de mate waarin kosten vastliggen en de mate van vergelijkbaarheid van bijvoorbeeld de wetgeving met Europees Nederland. Voor het vergelijken van kosten van Europees Nederland met Caribisch Nederland of binnen het Caribisch gebied worden vervolgens omrekeningsfactoren gebruikt. Tot slot, worden de berekeningen gecontroleerd op redelijkheid met controlevergelijkingen. In hoofdstuk 3 wordt de samengestelde methode verder toegelicht.

Opbouw en mogelijk gebruik onderzoek referentiekader

Opbouw onderzoek referentiekader In dit onderzoek zijn 44 eilandelijke taken onderscheiden. Daarnaast zijn de algemeen besteedbare middelen van de drie eilanden meegenomen in het onderzoek. Per taak is geïnventariseerd wat de minimumeisen zijn, wat de stand van zaken op de eilanden is, wat specifieke factoren zijn om rekening mee te houden, mogelijke inhaalslagen zijn en wat de bandbreedten van de referentiekosten zijn. Deze inventarisatie is opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport.

De 44 taken zijn gebundeld in 13 beleidsvelden. In hoofdstuk 5 van dit rapport worden deze beleidsvelden beschreven. In dit hoofdstuk wordt ook de relatie met mogelijke inhaalslagen geschetst en wordt aangegeven wat er via bijzondere uitkeringen wordt bekostigd en met welke genormeerde bijdragen van gebruikers is gerekend.

In hoofdstuk 6 geven we vervolgens de bandbreedte per beleidsveld. Tabel 5 vat deze ondergrenzen en bovengrenzen per beleidsveld samen. In hoofdstuk 5 worden de bandbreedten toegelicht, evenals de factoren van invloed op de bandbreedten.

Mogelijk gebruik referentiekader Dit referentiekader heeft als doel het gesprek tussen de eilanden en het Rijk over taken en middelen te faciliteren. Dit kan op diverse manieren: het is mogelijk om de discussie te voeren over de samenvattende tabel 5, waarin per beleidsveld een ondergrens en bovengrens per eiland is gegeven.

De discussie kan ook per taak of over sommige taken worden gevoerd. Deze discussie kan behalve de middelen ook gaan over de nut en noodzaak van een taak, het ambitieniveau en de bijdrage van gebruikers. Voor deze discussie kan bijlage 3 ondersteunend zijn. In die bijlage is per taak een onderbouwing gegeven en is aangegeven wat de veronderstellingen zijn. Deze veronderstellingen kunnen naar aanleiding van uitkomsten van gesprekken worden aangepast.

De bevindingen op hoofdlijnen

De vrije uitkering De vrije uitkering 2011 is \$ 34,7 miljoen (de vrije uitkering voor 2012 is nog niet formeel vastgesteld). De door ons berekende ondergrens van de vrije uitkering voor de drie eilanden is \$ 42,9 miljoen. De bovengrens is \$ 61,1 miljoen. Dat wil zeggen dat ook de berekende ondergrens hoger is dan de vrije uitkering voor 2011. Dit verschil komt in de eerste plaats door de kapitaallasten, die in de huidige vrije uitkering beperkt zijn meegenomen. In de tweede plaats door ontwikkelingen in wetgeving die nog niet vertaald zijn in de vrije uitkering of door de wens tot het materieel naleven van wetgeving. In de derde plaats gaan we ervan uit dat taken die door programmageden werden bekostigd nu door de eilandelijke overheden bekostigd moeten worden, ten minste als het eilandelijke taken betreft.

Verskil per eiland Voor Bonaire is de vrije uitkering 2011 \$ 20,0 miljoen en zijn de onder- en bovengrens \$ 25,4 en \$ 38,1 mln. Het verschil tussen de berekeningen en de huidige vrije uitkering is tussen de 27% en 90%. De huidige vrije uitkering is voor Sint Eustatius \$ 7,9 en de berekende ondergrens en bovengrens \$ 9,3 en \$ 12,5 mln. Voor Saba is de huidige vrije uitkering \$ 6,8 miljoen en de berekende grenzen \$ 8,1 en \$ 10,4 mln. Voor Sint Eustatius respectievelijk Saba is de berekende ondergrens een stijging van 18% respectievelijk 19% en van de bovengrens 58% respectievelijk 53%. Dit verschil tussen de eilanden komt door diverse factoren. Zo is bijvoorbeeld een belangrijke factor bij Bonaire dat de riolering in de berekeningen is meegenomen. Bij drinkwater op Sint Eustatius kan iets vergelijkbaar spelen. Deze kosten zijn nog niet bekend en staan daarom PM. Daarnaast speelt een rol dat de prijzen op Sint Eustatius en Saba hoger zijn dan op Bonaire. Ook is de schaal van de bovenwindse eilanden kleiner dan Bonaire. Zo zijn er diverse taken en factoren die niet op alle drie de eilanden op gelijke manier een rol spelen, waardoor de referentiekosten anders kunnen uitpakken per eiland (zie verder bijlage 3).

Inhaalslagen Naast een gesprek over het bedrag voor de vrije uitkering en de onderliggende taken en ambitieniveau is een gesprek over het maken van inhaalslagen van belang. Dit vanwege de relatie met de vrije uitkering, maar zeker ook om te bewerkstelligen dat de eilanden een duidelijke koers kunnen volgen. De mogelijke inhaalslagen zijn geïnventariseerd en opgenomen in hoofdstuk 5. Bij deze inhaalslagen is van belang dat er een relatie met de vrije uitkering kan zijn. Hoe deze relatie loopt is per taak verschillend en hebben we kort geduïd (tabel 2). Ook van belang bij deze inhaalslagen is de prioriteitstelling. Niet alles kan tegelijk, nog los van financiële overwegingen. Het komen tot een gedeelde visie op de prioriteitstelling en een doelmatige volgorde is ons inziens daarom wenselijk. Mede ook vanwege de beperkingen van de eilanden tot financiering van investeringen. Hierdoor zijn de eilanden voor investeringen en andere inhaalslagen al snel afhankelijk van het Rijk of andere overheden (EU) en instanties.

Factoren van invloed op de referentiekosten Het ambitieniveau van taken, al dan niet in wetgeving vastgelegd, is van belang voor de kosten en de hoogte van de vrije uitkering. De wijze van uitvoering is echter ook relevant. De eilanden liggen geïsoleerd en hebben beperkte samenwerkingsmogelijkheden. De enige andere overheid fysiek in de buurt van de eilanden is de Rijksoverheid Caribisch Nederland. De relatie tussen deze overheid en de eilandelijke overheden zou meer benut kunnen worden. Op sommige terreinen is er sprake van samenwerking, op andere terreinen veeleer van een met name hiërarchische relatie. Daar komt bij dat de ontwikkeling van kennis en ervaring van de eilanden bij diverse taken meer voorop zou kunnen staan, zodat de zelfstandigheid van de eilanden toeneemt. Dit kan de efficiëntie en effectiviteit op termijn verbeteren.

Leeswijzer

Bent u geïnteresseerd in de berekende vrije uitkering? Degenen die primair in de uitkomst van de berekeningen geïnteresseerd zijn verwijzen we naar tabel 5 in hoofdstuk 5. Deze tabel bevat de ondergrens en bovengrens voor de 13 beleidsvelden voor de drie eilanden.

Bent u geïnteresseerd in de bevindingen op hoofdlijnen? Dit rapport geeft in hoofdstuk 5 en 6 een samenvatting van het onderzoek. Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting van de taken, van de bijzondere uitkeringen en de bijdrage van gebruikers. Ook geeft dit hoofdstuk een overzicht van mogelijke inhaalslagen (tabel 2). Hoofdstuk 6 gaat in op de referentiekosten per beleidsveld. Ook bevat dit hoofdstuk een beschrijving van factoren van invloed op de bandbreedte van de referentiekosten.

Bent u geïnteresseerd in dit rapport? Hoofdstuk 1 bevat een samenvatting van de opdracht door het Ministerie van BZK gegeven. Hoofdstuk 2 geeft een korte beschrijving van de geschiedenis die vooraf ging aan dit onderzoek. In hoofdstuk 3 beschrijven we de referentiekostenmethode op hoofdlijnen. Hoofdstuk 4 schetst een beeld van de drie eilanden wat betreft kenmerken die relevant zijn om rekening mee te houden bij dit onderzoek. In de hoofdstukken 5 en 6 zijn de onderzoeksresultaten weergegeven. Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting van de taken, van de bijzondere uitkeringen en de bijdrage van gebruikers. Ook geeft dit hoofdstuk een overzicht van mogelijke inhaalslagen. Hoofdstuk 6 gaat in op de referentiekosten per beleidsveld. Ook bevat dit hoofdstuk een beschrijving van factoren van invloed op de bandbreedte van de referentiekosten.

Bent u geïnteresseerd in een specifieke taak? Bijlage 1 geeft een overzicht van de taken en beleidsvelden. Bijlage 3 geeft een uitwerking per taak wat betreft de vereisten, de stand van zaken, ontwikkelingen, inhaalslagen en referentiekosten. Degenen die meer achtergrond bij de berekeningen willen hebben verwijzen we naar bijlage 2 met een uitgebreide methodebeschrijving.

INHOUDSOPGAVE

Bestuurlijke samenvatting	4
Leeswijzer	8
Inhoudsopgave	9
Hoofdstuk 1 Aanleiding onderzoek en onderzoeksopdracht	10
1.1 Aanleiding van het onderzoek	10
1.2 Onderzoeksopdracht en onderzoeksvragen	10
1.3 Randvoorwaarden en aanvullende wensen	11
Hoofdstuk 2 Achtergrond van het onderzoek	12
2.1 Het solidariteitsfonds en de commissie van advies	12
2.2 Staatkundige hervormingen en de vrije uitkering	13
2.3 Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba	15
Hoofdstuk 3 Het referentiekaderonderzoek	16
3.1 Verschillende invalshoeken	16
3.2 Vergelijkbaarheid van de eilanden	17
3.3 Samengestelde onderzoeksmethode	18
3.4 Onderzoeksproces	22
Hoofdstuk 4 Bonaire, Sint Eustatius en Saba	24
4.1 De eilanden	25
4.2 Kenmerken Caribisch Nederland en omrekeningsfactoren	27
Hoofdstuk 5 Bevindingen takenanalyse	30
5.1 De taken en taakverdeling	30
5.2 Inhaalslag infrastructuur, gebouwen en kennis	34
5.3 Eilandelijke taken buiten de vrije uitkering	38
Hoofdstuk 6 Bevindingen vrije uitkering	41
6.1 Bandbreedten vrije uitkering Bonaire, Sint Eustatius en Saba	41
6.2 Bandbreedte per domein	44
6.3 Factoren van invloed op de bandbreedte	46
6.4 De vrije uitkering in de tijd bezien	47
Bijlage 1 Overzicht beleidsvelden en taken	50
Bijlage 2 Methode referentiekosten	52
Bijlage 3 Beleidsvelden	68
Bijlage 4 Overzicht hoofddocumenten en wet- en regelgeving	266
Bijlage 5 Afkortingenlijst	270

Hoofdstuk 1 Aanleiding onderzoek en onderzoeksopdracht

Eind augustus 2011 heeft IdeeVersa van het Ministerie van BZK de opdracht gekregen voor het onderzoek “Referentiekader voor lasten en baten van Bonaire, Sint Eustatius en Saba”. Dit referentiekader heeft als doel een beter inzicht te krijgen in de eilandelijke taken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in relatie tot de vrije uitkering, de eigen inkomsten en bijzondere uitkeringen. Dit conform de afspraken tot een dergelijk kader gemaakt op het bestuurlijk overleg “Financiële verhoudingen BES” van 31 maart 2011.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens lichten we de onderzoeksvragen en de randvoorwaarden voor het onderzoek toe.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestuurlijk gezien openbare lichamen die functioneren als “bijzondere gemeenten” binnen Nederland. Met de eilanden zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de toekomstige taakverdeling tussen de eilandelijke en Nederlandse Rijksoverheid. De inkomsten van de eilanden bestaan uit een vrije uitkering, bijzondere uitkeringen en eigen inkomsten.

Bij het vaststellen van de hoogte van de vrije uitkering is door de openbare lichamen een aantal kanttekeningen geplaatst. Dit heeft geleid tot een begrotingsonderzoek “Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba”. Een van de conclusies van dit onderzoek was dat het zonder een referentiekader lastig is om een uitspraak te doen over de hoogte van de vrije uitkering.

Het referentiekader zou uitsluitend moeten geven over hoeveel geld per eiland nodig is voor de taken die de eilanden zelf uitvoeren. Wat voldoende is, is geen puur financiële vraag. Om te bepalen wat voldoende is, is ook een uitspraak nodig over welke taken, op welk niveau en met welke mate van efficiëntie gedaan worden.

1.2 Onderzoeksopdracht en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is het maken van een referentiekader voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba op basis waarvan het Rijk een oordeel kan geven over de hoogte van de vrije uitkering – en afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek – besluiten kan nemen over eventuele discrepanties tussen taken en middelen. De centrale onderzoeksvraag is daarom:

Hoe ziet het kader eruit voor de bepaling hoeveel geld Bonaire, Sint Eustatius en Saba nodig hebben om de taken waar zij voor verantwoordelijk zijn naar behoren uit te voeren?

Als deelvragen heeft het Ministerie van BZK geformuleerd:

1) *Hoe ziet een overzichtelijke indeling van de taken waar de eilanden verantwoordelijk voor zijn eruit?*

2) *Welke kosten zijn aan deze taken verbonden?*

De kosten dienen te worden gespecificeerd naar taken en kostenposten. Daarnaast dient aangegeven te worden wat de totale kosten per eiland zijn. De bedragen dienen te worden weergegeven in dollars per jaar.

3) *Zijn deze kosten redelijk?*

Controleer de bevindingen bij vraag 2 op redelijkheid.

1.3 Randvoorwaarden en aanvullende wensen

In de toelichting op de onderzoeksopdracht zijn de volgende randvoorwaarden en aanvullende wensen voor het onderzoek geformuleerd.

Referentiekader Het referentiekader dient overzichtelijk, praktisch hanteerbaar en degelijk onderbouwd te zijn. De resultaten van dit onderzoek vormen input voor de discussie over de vrije uitkering en daarom geen aanbevelingen over het aanpassen van de vrije uitkering. Buiten het onderzoek valt de overweging over hoe de berekende kosten gedekt moeten gaan worden (verdeling tussen vrije uitkering, eilandbelasting en bijzondere uitkeringen).

Methode De methode voorgesteld in het vooronderzoek van voorjaar 2011 (het document “Mogelijkheden voor een referentiekader voor de BES-eilanden”) geldt als vertrekpunt voor het onderzoek naar een referentiekader. Dit betekent onder andere dat per eiland de verschillende taken en kostenposten dienen te worden gespecificeerd, waarbij gebruik gemaakt dient te worden van een overzichtelijke indeling op basis van beleidsdomein, beleidsveld en samenhangende eenheden.

Hierbij is gevraagd om voor zover mogelijk informatie van de Nederlandse vergelijkingsgemeenten te benutten. Verder is gevraagd om de begrotingsanalyse van BZK te gebruiken en aan te vullen met gegevens van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en om zover nodig en mogelijk omrekeningsfactoren van Nederland naar de eilanden te gebruiken.

Procedureel Het onderzoek loopt van september 2011 tot februari 2012. Eind 2011 dient een conceptrapport gereed te zijn. Vakdepartementen, eilanden, stakeholders en de begeleidingscommissie dienen bij het onderzoek te worden betrokken.

Hoofdstuk 2 Achtergrond van het onderzoek

De vraag hoeveel middelen de eilanden nodig hebben voor de eilandelijke taken kent een geschiedenis van ruim tien jaar. In dit hoofdstuk schetsen wij deze ontwikkelingen, vanaf de instelling van het solidariteitsfonds, via de commissie Havermans naar de staatkundige hervormingen van 10-10-10 en de huidige discussie over de vrije uitkering. Deze geschiedenis heeft een belangrijke rol gespeeld bij de keuze voor de methode en aanpak van dit onderzoek.

2.1 Het solidariteitsfonds en de commissie van advies

Het solidariteitsfonds Tot de status aparte van Aruba in 1986 hadden de drie eilanden drie hoofdbronnen van inkomsten: de eigen inkomsten, de landsbijdrage van het Land van de Nederlandse Antillen voor de begroting van de minder draagkrachtige eilanden van de Nederlandse Antillen en diverse projectgelden vanuit Nederland en de Europese Unie. Vanwege de status aparte van Aruba werd op de Ronde Tafel Conferentie van 1983 besloten de landsbijdrage te vervangen door het solidariteitsfonds. Doel van dit fonds was om vanaf 1986 een dusdanig bijdrage aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba ter beschikking te stellen dat het voorzieningenniveau vergelijkbaar zou kunnen zijn met dat van Curaçao.

Het fonds werd opgebracht door het Land Nederlandse Antillen (de facto Curaçao), door Aruba en door Nederland. De bijdrage van de laatste twee vond plaats door financieringsverzoeken door het Land Nederlandse Antillen. Deze verzoeken werden achteraf gedaan. De bijdrage vanuit het solidariteitsfonds aan de drie eilanden was gebaseerd op de begrotingstekorten die Bonaire, Sint Eustatius en Saba hadden in 1983. Tot 2000 bleef de hoogte van de bijdrage aan de drie eilanden onveranderd.

Commissie Havermans Eind 1999 werd besloten een commissie in te stellen die de kostenstructuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderzocht. Dit omdat de omvang en verdeling van het solidariteitsfonds niet was onderbouwd. In 2000 werd vervolgens bepaald dat de commissie ook advies diende uit te brengen over de vormgeving van en toezicht op de toekomstige financiële steunverlening aan de eilandsgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze commissie heette de “Commissie van advies over het solidariteitsfonds”. In de praktijk wordt hiernaar verwezen als de commissie Havermans, naar de voorzitter ervan.

In haar eindrapport in 2003 constateerde de commissie dat de eilandgebieden veel onzekerheden kennen over hun meerjarige inkomsten (belastingen, solidariteitsfonds). Door onzekerheden over de hoogte en het moment van betaling kon de begroting niet goed worden gebruikt voor de functies van de begroting: autorisatie, sturing en beheersing. Bovendien waren de eilandgebieden afhankelijk van projectsteun uit Nederland voor het kunnen doen van investeringen. De eilanden mochten namelijk niet lenen. Gevolg van deze financiële verhouding was dat de eilanden alleen stuurden op liquiditeit en dat de begrotings- en verantwoordingsfuncties waren uitgehold.

Advies commissie De commissie Havermans bracht een aantal adviezen uit. Voor de context van het onderzoek naar het referentiekader is met name het advies naar de kostenstructuur van de eilandgebieden relevant. Dit advies was gebaseerd op het rapport "Onderzoek kostenstructuur eilandgebieden" van de commissie waarin het voorzieningenniveau van Curaçao centraal staat. Dit niveau werd doorvertaald naar de andere eilanden. De basis hiervoor was aanvankelijk de begroting 2001. Later werd dit omgezet naar de jaarrekening 2001. De doorvertaling van de kostenstructuur van Curaçao naar de andere eilanden gebeurde met verdeelsleutels, zoals het inwoneraantal en het aantal leerlingen. Uitgangspunt van de indeling van de taken van eilanden was de functionele indeling, dat is de verplichte indeling van de gemeentebegroting. Op het rapport werd door de eilanden commentaar gegeven. De commissie Havermans heeft dit commentaar gewogen en de bevindingen aangepast. Het resultaat werd opgenomen in het eindrapport van september 2003 van de commissie Havermans. In dit voorstel gingen Bonaire en Sint Eustatius erop achteruit, terwijl Saba erop vooruit ging. Het totale fonds voor de drie eilanden daalde. Gezien de daling werd een termijn voorgesteld van geleidelijke aanpassing van de bedragen.

Het rapport van de commissie Havermans is, samen met de begrotingen 2009, als uitgangspunt genomen bij de bepaling van de vrije uitkering bij de staatkundige hervormingen van 10-10-10.

2.2 Staatkundige hervormingen en de vrije uitkering

10-10-10 In het regeerprogramma 2002 – 2006 van de regering van de Nederlandse Antillen was het streven van Sint Maarten vastgelegd om de status van een land in het Koninkrijk te krijgen. Ook werd vastgelegd dat de andere eilandgebieden de gelegenheid kregen kenbaar te maken welke staatkundige status zij wensten. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In deze slotverklaring kregen de eilanden een positie binnen het Nederlandse staatsbestel. De slotverklaring is verder uitgewerkt in het Overgangsakkoord van 12 februari 2007. Afgesproken werd onder meer dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen zouden worden in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Per 10 oktober 2010 is dit gebeurd. Deze staatkundige hervormingen betekende een omvangrijke wetgevingsoperatie voor zowel de ontvlechting van het land als voor de basis en taken van de openbare lichamen. De hervormingen betekenden ook nieuwe financiële verhoudingen tussen de eilanden en Europees Nederland.

Wetgevingspalet De wetgevingsoperatie betrof onder andere een wet die de instelling en inrichting van de openbare lichamen regelt (de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba; de WolBES) en een wetsvoorstel met betrekking tot de financiële verhoudingen van de drie eilanden tot het Rijk (de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba; de Wet FinBES). Ook was er diverse wetgeving met betrekking tot de invoering en aanpassing van regelgeving die voor de openbare lichamen zouden gaan gelden en is op verschillende beleidsterreinen specifieke regelgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gemaakt. Daarnaast is binnen het gehele Koninkrijk een aantal voorstellen van Rijkswet ingediend en zijn bestaande Rijkswetten aangepast. Tot slot zijn verdragen voor de drie eilanden opgezegd en andere verdragen van toepassing verklaard.

Uitgangspunten wetgeving Uitgangspunt bij de wetgevingsoperatie was de afspraak uit de Slotconferentie dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse wetgeving op de drie eilanden van kracht zou blijven. Daar waar het noodzakelijk werd bevonden is de wetgeving aangepast. Geleidelijk zou de wetgeving verder worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Gezien onder meer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulair karakter werden van de Nederlandse

wetgeving afwijkende voorzieningen getroffen. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Invoeringswet BES is aangegeven dat geleidelijk aan vijf jaar betekent. Dat wil zeggen dat na de staatkundige hervorming een periode van “legislatieve terughoudendheid” van vijf jaar wordt aangehouden.

Vanaf 10-10-10 werden de afzonderlijke Nederlandse vakministers binnen de kaders politiek verantwoordelijk voor hun specifieke beleidsterrein. Om deze reden vond de beleids- en wetgevingsvoorbereiding plaats binnen de verschillende ministeries.

Taken Bij de nieuwe taakverdeling Rijk – eilanden is de relatie land Nederlandse Antillen – eilanden als start genomen. Er waren vier belangrijke taakverschuivingen waarbij eilandelijke taken naar het Rijk zijn verschoven:

- vrijwel alle veiligheidstaken (politie, brandweer)
- zorg, uitgezonderd de publieke (of preventieve) gezondheidszorg
- onderwijs (uitgezonderd onderwijshuisvesting, leerplicht en leerlingenvervoer)
- de onderstand.

Voor de verdeling van de overige taken zijn tijdens bestuurlijk overleggen overzichten van taakverdelingen vastgesteld. Voor Sint Eustatius en Saba is dat najaar 2009 gebeurd en voor Bonaire voorjaar 2010. Deze takenlijsten hebben als focus de herverdeling van taken van het land Nederlandse Antillen naar de eilanden of het Rijk. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de eilandelijke taken en de vraag of deze verschuiven.

Financiële verhouding Tot 10-10-10 hadden de eilanden hun eigen inkomsten, het solidariteitsfonds, projectmiddelen van de Europese Unie en AMFO en SONA-middelen. AMFO staat voor Stichting Antilliaanse Medefinancierings Organisatie; een stichting die samenwerkingsmiddelen van het Rijk aan NGO's verstrekt. SONA staat voor Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen. Deze stichting verstrekt samenwerkingsmiddelen aan overheden. Deze middelen waren naar aanleiding van de beleidsnota “Toekomst in Samenwerking” van juni 1999 in programma's geconcentreerd op drie gebieden: goed bestuur, onderwijs en duurzame economische ontwikkeling.

Vanaf 2004 waren de SONA-middelen zoveel mogelijk gericht op de voorbereiding van de eilanden tot de status van openbaar lichaam. De middelen waren verdeeld in tranches: een tranche van 2004 - 2007 en van 2008 – 2011. Voor de laatste tranche ging het om \$ 16,1 miljoen voor Bonaire (waarvan 62% voor de projecten Sociaal-economisch initiatief (SEI)), voor Sint Eustatius om \$ 8,1 (waarvan 89% SEI-projecten) en voor Saba om \$ 8,4 miljoen (waarvan 86% SEI-projecten). De AMFO en SONA-middelen vervallen na 2012.

Vanaf 10-10-10 zijn de inkomsten van de eilanden: de eigen inkomsten, de vrije uitkering, eventuele bijzondere uitkeringen en incidentele middelen van departementen en de Europese Unie. Voor de nieuwe financiële verhouding heeft de structuur van de financiële verhouding Rijk – gemeenten en de financiële verhouding Rijk – provincies als algemeen uitgangspunt gediend. De vrije uitkering is, evenals het gemeentefonds of provinciefonds, een fonds met algemene middelen waaruit diverse wettelijke en niet-wettelijke taken bekostigd worden.

Geldleningen kunnen niet ten name of ten laste van de openbaar lichamen worden aangegaan, gegarandeerd of verstrekt (FinBES, artikel 11, eerste lid). En de rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam bedraagt 0% gemiddeld per begrotingsjaar (FinBES, artikel 11, tweede lid). Wel kunnen departementen renteloze leningen verstrekken van nul procent rente voor investeringen van belang voor de publieke taak (FinBES, artikel 89, eerste lid).

Er is een schuldsanering geweest, waardoor een groot deel van de schulden van de eilanden zijn afgelost per 10 - 10 -10.

Vrije uitkering De hoogte van de vrije uitkering per 10 oktober 2010 is gebaseerd op enerzijds het eindrapport van de commissie Havermans en anderzijds de begrotingen 2009. Als

uitgangspunt is het voorzieningenniveau genomen dat de commissie Havermans had voorgesteld, dat wil zeggen Curaçao's niveau. Daarbij zijn de cijfers van Havermans tot bepaalde hoogte geactualiseerd van 2001 naar 2009. Vervolgens zijn de grote taakmutaties (veiligheid, zorg, onderstand en onderwijs) verrekend. Tot slot is ook gecorrigeerd voor enkele andere taakmutaties bijvoorbeeld voor taken die van het land naar de eilanden gingen. Voor die taken waar in de begrotingen 2009 meer aan werd uitgegeven door de eilanden dan in het advies van de commissie Havermans zijn de bedragen van de begroting 2009 overgenomen. De vrije uitkering is voor 2011 (en officieel nog steeds ook voor 2012) \$ 34,7 voor alle drie de eilanden samen, waarvan \$ 20,0 miljoen voor Bonaire, \$ 7,9 miljoen voor Sint Eustatius, \$ 6,8 miljoen voor Saba. De eilanden hebben de vrije uitkering in hun begrotingen 2012 geïndexeerd opgenomen. De vrije uitkering is dan \$ 20,7 miljoen voor Bonaire, \$ 8,1 miljoen voor Sint Eustatius en \$ 7,2 miljoen voor Saba.

2.3 Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Aanleiding onderzoek De bestuurscolleges van de eilanden maakten enkele bezwaren tegen de hoogte van de vrije uitkering. Bezwaar was dat de begrotingen 2009 als basis waren gebruikt. In deze begrotingen waren namelijk geen of onvoldoende lasten opgenomen voor het noodzakelijke onderhoud van kapitaalgoederen. Een ander bezwaar was gericht op enkele onvolkomenheden in de verschuivingen van de middelen op grond van de overeengekomen taakverdeling tussen de eilanden en Nederland. Naar aanleiding van deze bezwaren heeft in 2010 het "Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba" plaatsgevonden.

Resultaten onderzoek Het onderzoek begrotingen heeft geresulteerd in het rapport "Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba" van 10 september 2010. In het rapport zijn de begrotingen van de drie eilanden met elkaar vergeleken en zijn alle taakmutaties nagegaan.

Voorgesteld wordt:

- enkele taakmutaties te corrigeren.
- dat Bonaire en Sint Eustatius op korte termijn door de eilandsraden vastgestelde meerjarige beheersplannen tot stand brengen. Voor onderhoud van kapitaalgoederen is de conclusie in het rapport dat er alleen bij Saba sprake is van een in eigen beheer opgesteld onderhoudsplan (school)gebouwen voor de periode 2010 – 2015. Waardoor alleen voor Saba een bedrag voor achterstallig onderhoud te bepalen was.
- dat het Ministerie van BZK in overleg met de eilanden een referentiekader vaststelt waaruit blijkt welk voorzieningenniveau wordt nagestreefd en op welke termijn dat gerealiseerd kan worden.

Op het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen BES van 31 maart 2011 is besloten dat het referentiekaderonderzoek wordt uitgevoerd.

Hoofdstuk 3 Het referentiekaderonderzoek

Voor het berekenen van een toekomstbestendige vrije uitkering dient helder te zijn wat de eilandelijke taken zijn, wat het ambitieniveau van de taken is, hoeveel vrijheid de eilanden hebben bij het invullen van de taken, welk achterstallig onderhoud wordt ingehaald, welke andere inhaalslagen worden gemaakt en wat de bijdrage is van burgers, bedrijven, toeristen of anderen. Voor sommige taken zijn de vragen helemaal of deels te beantwoorden voor andere taken zijn er geen eenduidige antwoorden.

In dit hoofdstuk beschrijven we de drie belangrijkste complicaties bij het beantwoorden van deze vragen, daarbij geven we aan hoe we met die complicaties omgaan. Het gaat om twee bestuurlijke complicaties (paragraaf 3.1) en één onderzoekstechnische complicatie (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 beschrijven we de methode die we gebruiken op hoofdlijnen (een meer uitgebreide beschrijving is in bijlage 2 opgenomen). De laatste paragraaf schetst het onderzoeksproces.

3.1 Bestuurlijke complicaties

3.1.1 Context van de vrije uitkering: inhaalslagen en bijdragen gebruikers

De primaire focus van de eilanden is op al hun taken en de ontwikkeling van deze taken. De hoogte van de vrije uitkering is daarbij van belang. De vrije uitkering wordt echter niet los gezien van gewenste inhaalslagen en de koopkracht van de inwoners.

De vrije uitkering betreft structurele uitgaven. Incidentele middelen voor het inhalen van achterstallig onderhoud, inhaalslagen op het terrein van investeringen, maar ook op het terrein van kennis en ervaring horen daarom niet tot de berekening van de referentiekosten van de vrije uitkering. Deze inhaalslagen kunnen echter wel een relatie met de structurele lasten hebben. Een investering kan bijvoorbeeld leiden tot structurele onderhouds- en kapitaallasten. In dit onderzoek is in aanvulling op de referentiekosten voor de taken in de vrije uitkering zoveel mogelijk ook de stand van zaken van de diverse taken in kaart gebracht. Achterstallig onderhoud en andere inhaalslagen zijn benoemd. Daar waar gegevens over kostenramingen aanwezig waren zijn deze opgenomen. De relatie tussen incidentele kosten voor inhaalslagen en de vrije uitkering is divers, maar zoveel mogelijk aangegeven (zie tabel 2 in hoofdstuk 5 voor een samenvatting).

De bijdragen van burgers, bedrijven en toeristen liggen gevoelig bij de bestuurscolleges van de drie eilanden. Dit vanwege zorgen van de eilandsbesturen over de koopkracht van de inwoners. We hebben daarom bij de tarieven van burgers, bedrijven en anderen aangegeven wat de percentages zijn waarmee we hebben gerekend (zie hoofdstuk 5). Hierdoor kunnen deze percentages worden aangepast. Dit bijvoorbeeld naar aanleiding van het koopkrachtonderzoek dat voorjaar 2012 wordt afgerond.

3.1.2 Ambitieniveau van taken

De tweede bestuurlijke complicatie is dat het na te streven ambitieniveau niet altijd eenduidig is. Het gewenste niveau is voor diverse taken niet besproken, voor andere taken verschillen de meningen. Het algemene uitgangspunt dat taken “naar behoren” uitgevoerd moeten kunnen worden geeft weinig houvast. Deze complicatie wordt versterkt doordat de focus van departementen is op het voorkomen van een stijging van uitgaven of op bezuinigingen. Dit terwijl de eilanden gericht zijn op de ontwikkeling van de eilanden.

Door diverse departementen is de vraag gesteld of alle taken wel eilandelijke taken moeten zijn cq of meegenomen moeten worden in de vrije uitkering. Het antwoord op deze vraag wordt vaak gezocht in wetgeving, bijvoorbeeld door het onderscheid wettelijk verplichte taken en niet-wettelijk verplichte taken leidend te laten zijn voor het wel of niet opnemen van taken in de berekeningen van de vrije uitkering. Er is echter geen eenduidige relatie tussen wettelijk verplichte taken en noodzakelijke taken. Dat wil zeggen sommige taken zijn niet wettelijk verplicht, maar wel noodzakelijk. Wegen zijn daar een voorbeeld van; deze zijn niet wettelijk verplicht, maar zijn wel noodzakelijk. Bovendien is soms in de wetgeving alleen een zorgplicht opgenomen. Hierdoor kan een taak wel wettelijk verplicht zijn, maar zegt dat nog weinig over het gewenste of minimumniveau van de taak.

Het bepalen of een taak wel of niet een eilandelijke taak is, is niet aan dit onderzoek. Wel maakt dit onderzoek inzichtelijk welke taken zijn meegenomen. Een taak schrappen of toevoegen is daardoor mogelijk. Ook hebben we in dit onderzoek de eisen die aan de diverse taken worden gesteld in kaart gebracht. Vanuit deze eisen hebben we de taken ingedeeld in categorieën taken. Voor iedere categorie worden de kosten op een bepaalde manier berekend, waarbij gebruik wordt gemaakt van bandbreedten. Grofweg is deze bandbreedte groter of kleiner afhankelijk van de mate waarin er specifieke wetgeving is of niet.

De mate waarin er eisen aan taken wordt gesteld heeft dus gevolgen voor de manier van kosten berekenen, maar niet voor het wel of niet meenemen van taken in dit referentiekaderonderzoek. In paragraaf 3.3 geven we een overzicht van de relatie tussen de categorieën van taken en de methode van berekenen van referentiekosten van de bandbreedten.

3.2 Onderzoekscomplicatie

De derde complicatie voor een referentiekader is dat de drie eilanden uniek zijn. De eilanden zijn beperkt vergelijkbaar met gemeenten in Europees Nederland. Ze zijn ook beperkt vergelijkbaar met andere eilanden in het Caribisch gebied. Bovendien zijn ze onderling verschillend. Daarbij komt dat er niet erg veel gegevens van de eilanden beschikbaar zijn. Hieronder gaan we daar verder op in.

Gegevens over kostenfactoren Voor het berekenen van kosten van taken is ideaal gesproken bekend wat de kostenfactoren zijn. Kostenfactoren (dit worden ook wel kostendrijvers of verdeelsleutels genoemd) zijn die factoren die invloed hebben op de kosten van een taak, gegeven het niveau van de taak. Voor het onderhoud van een weg zijn bijvoorbeeld de volgende kostenfactoren van belang:

- de oppervlakte van de weg,
- het klimaat (regen, zon, wind, temperatuur),
- de ondergrond van de weg (veengrond, klei, zandgrond),
- de helling
- de gebruiksintensiteit (wel of geen vrachtwagens).

Voor de verdeling van het gemeentefonds in Europees Nederland worden circa 60 kostenfactoren (verdeelmaatstaven) gebruikt. De gegevens van deze factoren worden door het

CBS gepubliceerd. Voor de eilanden zijn maar weinig gegevens over kostenfactoren. Aanwezige gegevens zijn bijvoorbeeld inwonersaantallen per eiland en per leeftijdsgroep.

Drie unieke eilanden De kosten van kostenfactoren worden vaak geschat via een statistische methode zoals een regressieanalyse of verschillenanalyse. Zo is het mogelijk de uitgaven van wegen van alle gemeenten te nemen en via bijvoorbeeld een regressieanalyse te berekenen hoe groot de invloed is van de oppervlakte, de gebruiksiteit, de ondergrond en dergelijke op de uitgaven. Hieruit volgt dan een relatie tussen de kostenfactoren en kosten. Per gemeente kunnen dan de gemeente specifieke kenmerken worden ingevoerd en kan worden uitgerekend wat gemiddeld nodig is.

Voor gemeenten is dit mogelijk, omdat er 415 gemeenten zijn waarvan vrij veel gegevens bekend zijn. Drie eilanden is te weinig om op zinvolle wijze de kosten van kostenfactoren te bepalen uit een onderlinge vergelijking. Dit is ook in het “Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba” aangegeven. Daar komt nog bij dat de verschillen onderling (zoals het klimaat) vrij groot zijn.

Vergelijkbaarheid met Europees Nederland en het Caribisch gebied De eilanden kunnen niet één op één met gemeenten worden vergeleken. Dit omdat de taken verschillen, evenals de kostenfactoren en de prijs- en loongegevens. Ook een vergelijking met andere eilanden in het Caribisch gebied is niet eenduidig. Het Caribisch gebied is divers. Er zijn eilanden die bij Frankrijk horen, bij het Verenigd Koninkrijk, bij de Verenigde Staten, onafhankelijke eilanden en natuurlijk de eilanden van het Koninkrijk der Nederlanden. Het voorzieningenniveau is onder andere daarom ook divers, evenals de taakverdeling tussen een Rijksoverheid en een eiland. Daarbij komt dat ook het klimaat en de geografische ligging (kostenfactoren) verschillen, evenals de prijs- en loongegevens. Met andere woorden behalve verschillen in taken verschillen ook de kostenfactoren en de kosten.

Ondanks de hierboven genoemde verschillen met gemeenten hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba een deel van de taken en het wettelijk kader met gemeenten gemeen. Met andere eilanden in het Caribisch gebied – Curaçao en Sint Maarten – hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba enkele omstandigheden en de historische achtergrond gemeenschappelijk. Afhankelijk van de categorie taken vergelijken we de eilanden daarom met Europees Nederland en/of het Caribisch gebied, en wel met Curaçao en Sint Maarten. Vervolgens verrekenen we de verschillen in kostenfactoren op een globale wijze. Dit vanwege het gebrek aan gegevens. Gezien de globale verrekening controleren we de berekeningen met een aantal controlevergelijkingen. In de volgende paragraaf lichten we de methode verder toe.

3.3 Samengestelde onderzoeksmethode

Samengestelde methode van referentiekosten De referentiekosten voor de taken in dit onderzoek zijn in zes stappen bepaald. In de eerste stappen staat met name de mate waarin er eisen aan taken worden gesteld centraal. In de laatste twee stappen is de aandacht met name gericht om het ondervangen van het ontbreken van veel gegevens. De methode is als volgt opgebouwd:

- Bepaling van de *taken en beleidsvelden*.
- In kaart brengen van incidentele kosten, van structurele kosten en van de relatie tussen beide. Alleen de structurele kosten worden verder meegenomen in de berekeningen.
- Indeling in drie *categorieën van taken*. Per categorie varieert de mate waarin het ambitieniveau afgeleid kan worden van met name de wetgeving.
- *Bandbreedten*: het referentiekader bestaat niet uit ramingen van één bedrag per taak, maar uit bandbreedten. Deze bandbreedten kennen een ondergrens en een bovengrens. De manier van berekenen van bandbreedten verschilt per categorie van taken,

afhankelijk van de mate waarin het ambitieniveau bekend is. De berekeningen van de ondergrens en bovengrens van de bandbreedte zijn bepaald aan de hand van wat we *referentiekosten* noemen; dat zijn kosten gebaseerd op globale berekeningen, zoals een gemiddelde.

- Om de vergelijkbaarheid met, met name Europees Nederland, te vergroten is gebruik gemaakt van *omrekeningsfactoren*.
- De referentiekosten worden met enkele *controlevergelijkingen* getoetst.

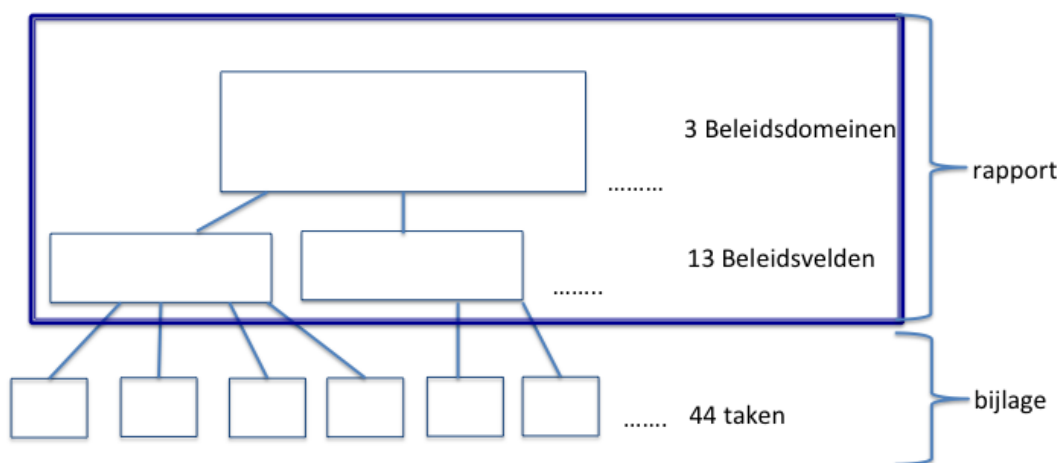
Hieronder lichten we de stappen afzonderlijk toe. Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in bijlage 2.

Indeling in taken en beleidsvelden Voor het inzicht in de taken zijn we uitgegaan van de taken die de eilanden wettelijk verplicht zijn uit te voeren en de taken die ze in de praktijk doen. De basis voor de inventarisatie van taken zijn gesprekken met departementen en met eilanden en een analyse van regelgeving en begrotingen. Deze inventarisatie impliceert een nieuwe lijst van taken en beleidsvelden. Deze is in bijlage 1 opgenomen.

Dit betekent ook dat wij de functionele indeling niet als basis hebben gebruikt. De functionele indeling is de voorgeschreven indeling van de begroting. Deze indeling wordt daarom vaak gebruikt voor een takenanalyse vanuit begrotingsonderzoek, zoals ook in het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 en het rapport “Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba”. Omdat deze indeling vast is en niet bij alle terreinen aansluit bij de uitvoeringspraktijk hebben wij deze indeling niet leidend laten zijn bij het onderzoek. Ook de takenoverzichten, die bij de staatkundige hervormingen van 10-10-10 zijn gebruikt, hebben wij niet leidend laten zijn. Het niveau van uitwerking van de taken was gevarieerd. Bovendien waren de lijsten gericht op taakmutaties bij de hervormingen en niet op het geven van een overzicht van de eilandelijke taken.

De takenlijst bestaat uit 44 taken plus de algemeen besteedbare middelen. De taken zijn geclusterd in 13 beleidsvelden. De beleidsvelden zijn weer gebundeld in drie domeinen; het fysieke domein, het sociale domein en de eilandsbrede taken. Het onderzoek hebben we uitgevoerd op het niveau van de taken. In bijlage 3 is dit weergegeven. In deze rapportage is het niveau van de beleidsvelden gebruikt. Zie ook figuur 1.

Figuur 1 Drie niveaus van analyse: taken, beleidsvelden en beleidsdomeinen



Incidentele en structurele lasten Van de taken is geïnventariseerd wat de wettelijke eisen zijn, wat de stand van zaken is, wat specifieke eilandelijke factoren zijn en wat de ontwikkelingen zijn rond de taak, bijvoorbeeld of de eisen zijn toegenomen bij de staatkundige hervormingen of niet. Vervolgens zijn de incidentele kosten, waar bekend, voor inhaalslagen beschreven en apart genomen om zo de structurele lasten over te houden. Van de incidentele kosten is vervolgens op hoofdlijnen beschreven wat de relatie is tussen de incidentele en structurele kosten (zie hoofdstuk 5).

Indeling in categorieën taken De eilandelijke taken hebben we in drie categorieën ingedeeld. De categorieën verschillen globaal gesproken in de mate waarin het ambitieniveau van de taken eenduidig is. In tabel 1 zijn deze taken opgenomen.

Tabel 1 Drie categorieën taken

<i>Taken met een uniek kostenkarakter</i>
1a) elektriciteit, 1b) drinkwater, 1c) riolering en afvalwater, 1e) begraafplaatsen, 1f) telecommunicatie 2a) luchtvaart, 2b) zeehavens, 2c) openbaar vervoer 5a) veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie (reservering orkanen) 7a) preventieve gezondheidszorg en 7b) preventieve jeugd (gezondheids)zorg (deel Bonaire) 8b) leerplicht, 8d) Sociale Kanstrajecten 11a) gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad
<i>Omkerde taken: taken met specifieke wetgeving</i>
1d) afval 3b) milieu, 3c) natuurbeheer- en bescherming 5b) toezicht en handhaving op het fysieke domein en economische taken 8a) onderwijshuisvesting, 8c) leerlingenvervoer, 8f) onderwijs algemeen 9b) cultureel erfgoed, archief en archeologie 10) burgerzaken 11b) ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad
<i>Vrije taken: taken met geen of algemene wetgeving</i>
<i>Taken met een wettelijke kern:</i> 3d) landbouw en visserij 4a) ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen, 4b) verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie, 4c) volkshuisvesting 6a) armoedebestrijding, 6b) arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie, 6c) stimulering economische sectoren
<i>Taken zonder wettelijke kern:</i> 3a) wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en overige 7c) kinderopvang, 7d) maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen, 7e) sociale veiligheid 8e) bibliotheken 9a) kunst, musea en overige culturele activiteiten, 9c) sport

Bij taken met een uniek kostenkarakter liggen de kosten grofweg vast, vanwege investeringen in infrastructuur of vanwege regelgeving. Een voorbeeld van het eerste is de riolering op Bonaire. Deze riolering is aangelegd waardoor kan worden berekend wat de bijbehorende exploitatie en onderhoud kost. Voor andere taken liggen de kosten vast, omdat ze wettelijk voorgeschreven zijn (bijvoorbeeld salarissen gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad).

Omkaderde taken: voor enkele taken is er specifieke wetgeving, maar staan de kosten niet vast. Ondanks dat er enige marge is bij het ambitieniveau kunnen de kosten dan worden geraamd. Veelal betekent het dat met name een ondergrens redelijk is te bepalen.

Vrije taken De derde categorie taken zijn taken waarvoor geen wetgeving is, of taken die wel een wettelijke kern hebben, maar waar veel ruimte is qua invulling. Er is geen of weinig specifieke wetgeving waarmee rekening dient te worden gehouden.

Taken die niet zijn ingedeeld in deze drie categorieën zijn bedrijfsvoering en de algemeen besteedbare middelen.

Bedrijfsvoering Bij de bedrijfsvoeringskosten (beleidsveld 12) gaat het om de kosten voor de ondersteuning van het primair proces, dus bijvoorbeeld om de personeelsadministratie, financiële administratie, werkplek en pc's voor medewerkers. Deze kosten zijn in de diverse basisbronnen, gebruikt voor dit onderzoek, op verschillende manieren meegenomen. We berekenen daarom niet de bedrijfsvoeringskosten, maar we corrigeren voor de mate waarin deze kosten wel of nog niet zijn meegenomen bij de diverse berekeningen.

De algemeen besteedbare middelen (beleidsveld 13) zijn belastingen en inkomsten die niet aan een specifieke taak hoeven te worden uitgegeven, zoals dividend en baten grondexploitaties. Deze middelen worden ingeraamd, genormeerd en van de totale lasten afgetrokken.

Bandbreedten van referentiekosten Voor de taken in de drie categorieën berekenen we per taak een ondergrens en bovengrens. De methode van berekenen is per categorie verschillend:

Voor taken met een uniek kostenkarakter gaan we zoveel mogelijk uit van bekende kosten, zoals wettelijke bepalingen, afspraken of anderszins bekende kosten. Vaak gaat het dan niet om bandbreedten, maar om één raming van kosten. Er kan een bandbreedte zijn omdat bijvoorbeeld de bijdrage van gebruikers van belang is en kan variëren.

Voor omkaderde taken is er specifieke wetgeving. Dit is veelal wetgeving die vergelijkbaar is met Europees Nederland; met name met gemeenten. We berekenen de bandbreedte daarom vanuit een gemiddelde van gemeenten of andere overheden (bijvoorbeeld provincies). Daarnaast berekenen we ook referentiekosten vanuit specifieke berekeningen. Voor een aantal taken zijn specifieke berekeningen aanwezig (afval, milieu, onderwijshuisvesting); deze berekeningen benutten we zoveel mogelijk. Indien dergelijke berekeningen niet aanwezig zijn stellen we een specifieke berekening op, bijvoorbeeld door kosten van deeltaken te ramen.

Voor vrije taken is er geen of algemene wetgeving. We berekenen de bandbreedten van de referentiekosten daarom vanuit een gemiddelde van gemeenten en een gemiddelde van het Caribisch gebied. Voor de wijze van berekenen van deze gemiddelden verwijzen we naar bijlage 2.

Omrekeningsfactoren Voor het vergelijken van kosten van de eilanden met Europees Nederland en het Caribisch gebied zouden ideaal gesproken gegevens van kostenfactoren van Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschikbaar moeten zijn. Ook prijs- en loonkosten zijn relevant. Veel van deze gegevens zijn niet aanwezig. We berekenen veel kosten daarom via het inwonersaantal van de eilanden. Omdat inwoners niet altijd de goede of de enige kostenfactor zijn corrigeren we de berekening daarom via omrekeningsfactoren. Omrekeningsfactoren zijn grofmazige factoren om de belangrijkste verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland te corrigeren. Het gaat dan om verschillen in salariskosten, schaal (de eilanden hebben een aanzienlijk kleinere schaal dan een gemiddelde gemeente), het klimaat (intensiteit regen, zon en wind), kosten van materialen

en bereikbaarheid. Indien relevant kunnen deze factoren ook worden gebruikt om te corrigeren voor een vergelijking van Curaçao en Sint Maarten met Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de achtergrond van de omrekeningsfactoren. In bijlage 2 worden de factoren gegeven en verder toegelicht.

Controlevergelijkingen Ter toetsing van het realiteitsgehalte van de berekeningen hebben we controlevergelijkingen gemaakt met de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en met de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden. Ook hebben we het “Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba” en het onderzoek van de commissie Havermans meegenomen. Deze vier vergelijkingen zijn bezien. Gekeken is of grote verschillen verklaarbaar zijn. Voor sommige resterende verschillen is gecorrigeerd. Zo zagen we dat begraaftplaatsen op de Waddeneilanden niet kostendekkend zijn. Daarom hebben we bij de bovengrens van de bandbreedte voor deze taak de mogelijkheid van een vast bedrag voor deze taak opgenomen. De twee hiervoor genoemde onderzoeken hebben niet geleid tot wijzigingen. Het onderzoek naar de begrotingen overlapt deels met de analyse van de begrotingen 2012. Het onderzoek van de commissie Havermans is op basis van de jaarrekeningen 2001 en heeft daardoor niet tot inzichten geleid die nu nog actueel zijn en niet reeds in de takenanalyse waren opgenomen.

3.4 Onderzoeksproces

Onderzoeksfasen Het onderzoek bestond uit vier fasen:

Fase 1) verkennen

Fase 2) analyse

Fase 3) toetsing

Fase 4) rapportage

Fase 1) verkenning Aan het begin van deze fase is bepaald welke departementen en onderdelen van departementen betrokken werden. Van deze onderdelen zijn een of meerdere personen geïnterviewd. In totaal gaat het om ruim tien onderdelen.

Na de interviews met de departementen zijn gedurende twee weken gesprekken met de eilanden en het RCN gevoerd. Saba kon helaas niet worden bereikt vanwege het weer.

In deze fase is zoveel mogelijk informatie over de eilandelijke taken verzameld en zijn de taken vastgesteld en ingedeeld in beleidsvelden.

Fase 2) analyse In de tweede fase zijn de verzamelde gegevens van de eilanden geanalyseerd wat betreft wettelijk kader, stand van zaken, specifieke factoren en de baten en lasten per eiland. De begrotingen van de Waddeneilanden zijn omgezet naar de taken van de eilanden. Het rapport Havermans en het rapport “Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba” zijn eveneens omgezet naar de taakindeling. Ook is in deze fase gestart met de referentiekosten berekeningen. Met de meeste departementen heeft een tweede gesprek plaatsgevonden ter verdere aanvulling op de gegevens.

Fase 3) toetsing De derde fase bestond uit een bezoek van één week per eiland. Op de eilanden zijn gesprekken gevoerd en de gegevens zoveel mogelijk aangevuld en getoetst. De gesprekken en schriftelijke informatie zijn verwerkt. Vervolgens zijn de referentiekosten berekend.

Fase 4) rapportage Begin januari is een commentaarversie van de rapportage naar de eilanden en de departementen gestuurd. Deze versie is in twaalf gesprekken met departementen besproken. Met de eilanden is de rapportage per eiland in een videoconferentie besproken. Deze gesprekken hebben ertoe geleid dat de relatie tussen incidentele kosten en de vrije uitkering

verder is uitgewerkt. Ook hebben de gesprekken ertoe geleid dat de methode is “ingedikt” tot drie categorieën van taken. Daarnaast zijn diverse andere aanpassingen gedaan.

Overige Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. Deze is vier maal bij elkaar gekomen. Er zijn behalve met de eilanden en departementen gesprekken geweest met diverse andere personen en organisaties die kennis en ervaring hebben met de eilandelijke taken en de kosten. Tot slot, zijn er uiteraard diverse gesprekken met de opdrachtgever geweest.

We hebben geen namenlijst opgenomen, gezien het grote aantal mensen dat we hebben gesproken, met verschillende frequenties en verschillende mate van betrokkenheid.

Hoofdstuk 4 Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Bonaire, Sint Eustatius en Saba liggen alle drie in het Caribisch gebied en hebben alle drie dezelfde positie en taken als openbaar lichaam. Voor het berekenen van referentiekosten voor de eilandelijke taken is een beeld van de verschillen en overeenkomsten tussen de eilanden van belang. In dit hoofdstuk geven we in de eerste paragraaf een grove schets van de eilanden. In de tweede paragraaf relateren we deze kenmerken aan de omrekeningsfactoren voor de vrije uitkering. In figuur 2 is een kaart opgenomen van het Caribisch gebied.

Figuur 2 Ligging Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Caribisch gebied



4.1 De eilanden

4.1.1 Bonaire



Het eiland Bonaire is 40 km lang, 10 km breed en heeft een oppervlakte van 288 km². Daarmee heeft Bonaire een groot oppervlakte ten opzichte van de andere twee eilanden. Ook ten opzichte van een Europees Nederlandse gemeente heeft Bonaire een groot oppervlak. Het eiland heeft een paar belangrijke landnatuurgebieden, zoals de Washington Slagbaai in het Noorden. Daarnaast is er ook een onderwaterpark. Bonaire ligt in de buurt van Curaçao en Aruba, maar op een afstand van 900 km van Sint Eustatius en Saba. Bonaire heeft een internationaal vliegveld en een zeehaven.



De mensen Bonaire heeft eind 2011 circa 16.000 inwoners. De meeste mensen wonen in Kralendijk of Rincon. Er zijn circa 2.950 leerlingen op het eiland. Deze kunnen naar het voortgezet onderwijs (ook VWO is aanwezig) en naar het MBO. Voor andere opleidingen moeten leerlingen naar een ander eiland. Toerisme, de haven en bouw bieden werkgelegenheid, evenals de lokale en Rijksoverheid. Het toerisme is enerzijds gericht op toeristen die voor duiken en/of de landnatuurgebieden komen. Anderzijds leggen er vaak cruiseboten aan. De inflatie op Bonaire is over

2010 1,4% en over 2011 5,9% (voorlopig cijfer CBS Statline, november 2011).

Organisatie Het openbaar lichaam Bonaire heeft een gezaghebber, drie gedeputeerden en negen eilandsraadsleden. Bonaire kent veel bestuurlijke wisselingen. De organisatie heeft momenteel ruim 400 medewerkers. Een aantal eilandelijke taken wordt verricht door overheids NV's of stichtingen. Er zijn NV's voor toerisme, de luchthaven, water & elektriciteit en enkele andere taken. Bij de stichtingen gaat het om de kinderopvang, arbeidsparticipatietrajecten, natuurbescherming en de woningbouwstichting. Voor een aantal andere taken zijn plannen voor het op afstand zetten van taken in bijvoorbeeld stichtingen. Het gaat dan om de bibliotheek en sport.

Prioriteiten De beleidsonderwerpen in de begroting 2012 waar het hoogste budget in omgaat zijn beheer openbare ruimte (wegen, pleinen), afval, stimulering economische sectoren / toerisme en toezicht en handhaving. Met Europese Unie-middelen en andere incidentele middelen wordt een riolering aangelegd. Met USUNA/SEI middelen is vooral geïnvesteerd in infrastructuur (wegen, sport), arbeidsparticipatietrajecten en stimulering toerisme. Aandachtspunten van Bonaire zijn de wegen, waaronder het verharderen van wegen in woonwijken, het milieu, arbeidsparticipatie, armoedebestrijding in brede zin en de preventieve gezondheidszorg (verslavingszorg).

4.1.2 Sint Eustatius



Het eiland Sint Eustatius is 8 bij 3 km en heeft een oppervlakte van 21 km². Daarmee is Sint Eustatius aanmerkelijk kleiner dan Bonaire. Sint Eustatius heeft aan de zuidkant van het eiland de krater de Quill. Deze krater en zijn omgeving zijn een natuurpark. De noordkant van het eiland is eveneens bergachtig. In het midden ligt Oranjestad, waar de meeste mensen wonen. In het heuvelgebied aan de noordkant bevindt zich Nustar, een Amerikaans olieoverslag bedrijf. Ook het water rond Sint Eustatius is een natuurpark. Sint Eustatius heeft een zeehaven en een luchthaven.



De mensen Sint Eustatius heeft eind 2011 circa 3.750 inwoners. Er zijn circa 700 leerlingen. Voor hoger onderwijs en sommige MBO-opleidingen, gaan leerlingen weg van Sint Eustatius. De grootste werkgevers op het eiland zijn het openbaar lichaam en Nustar. De haven en toerisme zijn bronnen van inkomsten voor het eiland. Toeristen komen voor duiken, het natuurpark en voor het historische stadje. Oranjestad is een oude vestingstad met vele historische huizen, gebouwen en begraafplaatsen. Sint Eustatius probeert landbouw te stimuleren. Tot de jaren '50 was landbouw een belangrijke economische sector op het eiland. De inflatie op Sint

Eustatius is momenteel zeer hoog: 11,2% najaar 2011 ten opzichte van najaar 2010. In 2010 was de inflatie 1,6%.

Organisatie Het openbaar lichaam Sint Eustatius heeft een gezaghebber, twee gedeputeerden en vijf eilandsraadsleden. Sint Eustatius kent veel bestuurlijke wisselingen. De organisatie heeft momenteel circa 200 medewerkers. Diverse eilandelijke taken worden verricht door stichtingen. Het gaat bijvoorbeeld om de bibliotheek, woningbouwstichting, museum, archeologiestichting, monumentenzorg, natuurpark en kinderopvang. Veelal zorgen deze stichtingen voor het gebouw en programmaged en betaalt het openbaar lichaam de salarissen.

Prioriteiten De beleidsonderwerpen in de begroting 2012 waar het hoogste budget in omgaat zijn de luchthaven, de zeehaven, publieke gezondheidszorg en stimulering toerisme. Met EU-middelen is geïnvesteerd in een drinkwaterleiding. Circa 80% van de mensen heeft binnenkort beschikking over drinkwater via deze leiding. Met USUNA/SEI middelen is vooral geïnvesteerd in de historische binnenstad (zoals wegen in het centrum), de haven en een sportcomplex. Aandachtspunten van het eiland zijn het onderhoud van de wegen, natuurbescherming en armoedebestrijding in de brede zin.

4.1.3 Saba



Het eiland Saba is 5 bij 4,5 km en heeft een oppervlakte van 13 km². Daarmee is Saba het kleinste eiland. Saba is tevens het hoogste eiland; de berg, Mount Scenery, is 877 meter hoog. Saba heeft vier dorpen die verspreid over de berg liggen en verbonden worden door de centrale weg. Mount Scenery, is een natuurgebied. Ook het water rond Saba is een natuurpark. Saba heeft een zeehaven en een luchthaven. Op de luchthaven kunnen alleen kleine vliegtuigen landen.



De mensen Saba heeft eind 2011 circa 1.950 inwoners. Daarvan zijn ongeveer 400 studenten van de Medical School. De Medical School is een Amerikaanse opleiding. De studenten komen van buiten het eiland. Saba zelf heeft circa 300 leerlingen. Leerlingen die VWO, MBO of ander hoger onderwijs willen volgen kunnen dit alleen buiten Saba doen. MBO wordt wel opgericht op het eiland. De grootste werkgever op het eiland is het openbaar lichaam. De Medical School en toerisme zorgen voor inkomsten op het eiland. Visserij levert ook inkomsten op. Landbouw is alleen op beperkte schaal mogelijk. Toeristen komen voor het duiken of voor het natuurgebied. Veel toeristen blijven een beperkt aantal dagen. Saba probeert

toeristen die op Sint Maarten verblijven voor een kortere periode naar Saba te trekken. De inflatie in 2011 bedraagt 6,6% en 1,9% over 2010.

Organisatie Het openbaar lichaam Saba heeft een gezaghebber, twee gedeputeerden en vijf eilandsraadsleden. Saba is bestuurlijk relatief stabiel. De organisatie heeft momenteel circa 180 medewerkers. Saba kent een beperkt aantal stichtingen. Het gaat dan om bijvoorbeeld de woningbouwstichting en de stichting voor de natuurparken.

Prioriteiten De beleidsonderwerpen in de begroting 2012 waar het hoogste budget in omgaat zijn onderhoud en beheer van wegen en gebouwen, de luchthaven, de zeehaven, afval en leerlingenvervoer. Met EU-middelen is geïnvesteerd in sociale woningbouw. Met deze middelen wordt een weg aangelegd en funderingen gemaakt. Via andere incidentele middelen worden de woningen gebouwd. Met USONA/SEI middelen is vooral geïnvesteerd in de weg, de haven, afval, volkshuisvesting en stimulering toerisme. Aandachtspunten van het eiland zijn de haven (het orkaanbestendig maken), het afval en stimulering economische sectoren.

4.2 Kenmerken Caribisch Nederland en omrekeningsfactoren

De eilandelijke taken en de wet- en regelgeving voor deze taken is voor alle drie de eilanden gelijk. Een substantieel deel van deze taken komt overeen met taken van gemeenten. Om de kosten van gemeenten om te rekenen naar kosten voor de drie eilanden is het van belang met enkele factoren rekening te houden. Het gaat dan om de schaal van de taken, de beperkte bereikbaarheid van de eilanden en enkele andere factoren.

Schaal Bonaire heeft 16.000 inwoners, de beide andere eilanden hebben 3.750 respectievelijk 1.950 inwoners. Europees Nederlandse gemeenten zijn veelal groter. Er waren in 2011 418 gemeenten:

- 6 gemeenten kleiner dan 5.000
- 33 gemeenten tussen de 5.000 en 10.000
- 117 gemeenten tussen de 10.000 en 20.000
- 191 gemeenten tussen de 20.000 en 50.000
- 46 gemeenten tussen de 50.000 en 100.000
- 25 100.000+ gemeenten

Daar komt bij dat gemeenten bij veel taken samenwerken. Er is geen gemeente die niet aan een gemeenschappelijke regeling deelneemt. De meeste gemeenten werken op diverse taken samen met andere gemeenten. Dit is een vorm van schaalvergroting die bij de eilanden niet, of ten minste voorlopig niet, mogelijk is.

Bereikbaarheid De eilanden zijn alleen over water of via de lucht bereikbaar. Dit legt beperkingen op voor de mogelijkheden voor forenzen. Ook betekent het dat levensmiddelen, bouwmaterialen en andere producten via het water worden aangevoerd. Dit maakt veel producten duur. Ook de keuze tussen partijen die taken kunnen uitvoeren is soms beperkt. Zo heeft Bonaire voor het wegenonderhoud eigenlijk alleen de keuze uit twee bedrijven. Beperkt aanbod drijft de prijzen op. De prijzen, evenals de huidige inflatie, zijn op alle drie de eilanden, maar vooral op Sint Eustatius en Saba hoog.

Klimaat Het klimaat op de eilanden is warm, maar tevens is er veel regen. Regenbuien zijn bovendien erg intensief. Bonaire heeft daarnaast een sterke zeewind die vanwege het zout invloed heeft op het onderhoud van gebouwen. Sint Eustatius en Saba hebben een iets minder warm klimaat en hebben regelmatig met orkanen te maken.

Omrekeningsfactoren Voor het omrekenen van kosten van Europees Nederland naar Caribisch Nederland gebruiken we een aantal standaard omrekeningsfactoren: de kleinschaligheidsfactor, de centrumfunctiefactor, de windwardfactor, de drempelfactor en de factor prijsverschil salarissen.

Kleinschaligheid is een factor die we voor alle drie de eilanden gebruiken om het schaaffect te verrekenen.

De factor *centrumfunctie* gebruiken we voor Bonaire. Deze factor corrigeert voor een relatief groot beroep dat wordt gedaan op bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld vanwege het relatief grote beroep dat toeristen doen op de voorzieningen van Bonaire), en bij taken die de eilanden hebben die gemeenten van die omvang in Europees Nederland niet zouden hebben. Gemeenten zouden deze taak samen doen of bij een grote gemeente beleggen. Het gaat dan ook om het gebrek aan mogelijkheden om taken samen te doen met andere overheden.

De hierboven genoemde factoren voor Bonaire kunnen ook bij Sint Eustatius en Saba spelen; dat corrigeren we met de *windwardfactor*. Deze factor corrigeert daarbij dat de twee bovenwindse (windward) eilanden kleiner zijn en geïsoleerder liggen dan Bonaire. Hierdoor zijn de kosten van veel materialen hoger.

De *drempelfactor* corrigeert voor vaste kosten die sommige taken met zich meebrengen. Met name bij Saba speelt het geringe inwoneraantal een rol; het berekenen van kosten via een gemiddelde van inwoners ondervangt soms deze kosten niet. De hoogte van deze factor is dusdanig bepaald dat Saba ongeveer dezelfde kosten heeft als Sint Eustatius. Indien vaste kosten zo hoog zijn dat ze voor zowel Saba en Sint Eustatius gelden wordt dit gecorrigeerd door de

combinatie van de windwardfactor voor beide eilanden en de drempelfactor voor Saba. Indien de vaste kosten ook voor Bonaire gelden kan dit worden gecorrigeerd door de factor centrumfunctie te gebruiken.

De omrekeningsfactoren zijn algemeen in die zin dat ze diverse verschillen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland corrigeren. De factoren zijn specifiek in de zin dat ze kunnen corrigeren voor één van de eilanden of voor meer eilanden. Het gebruik van de factoren is afgeleid van de taakomschrijving. Daarbij wordt afgewogen of schaal een rol speelt, er vaste kosten zijn of dat er andere omstandigheden zijn die invloed hebben op de kosten.

Naast de factoren die de eilandsspecifieke kenmerken verrekenen gebruiken we nog enkele andere omrekeningsfactoren. De omrekeningsfactor prijsverschil salarissen is om de gemiddeld hogere salarissen van Europees Nederland om te rekenen naar de salarissen op de eilanden. Voor sommige taken gebruiken we omrekeningsfactoren die we maar één keer gebruiken, bijvoorbeeld voor het aantal MBO-leerlingen. Tot slot, rekenen we euro's om naar dollars. De wisselkoers noemen we gemakshalve ook een omrekeningsfactor.

In bijlage 2 wordt de methode van berekenen van de referentiekosten uitgebreider beschreven.

Hoofdstuk 5 Bevindingen takenanalyse

In dit hoofdstuk starten we met een overzicht van de taken die Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben sinds 10-10-10. Bij deze taken geven we aan in welke categorie taken ze zijn ingedeeld (zie ook tabel 1). Dit met het oog op de wijze van het berekenen van referentiekosten. Vervolgens gaan we in op de incidentele kosten voor achterstallig onderhoud en inhaalslagen voor infrastructuur en kennis ontwikkeling. In de laatste paragraaf geven we aan welke eilandelijke taken niet of niet helemaal via de vrije uitkering worden bekostigd, maar via bijzondere uitkeringen of tarieven. Ook zijn er enkele taken die we niet in de berekeningen hebben meegenomen, omdat ze te afwijkend zijn van bijvoorbeeld de taken of de context van de taken van gemeenten.

In dit hoofdstuk wordt een beeld op hoofdlijnen beschreven. Een gedetailleerde omschrijving van de taken, de wettelijke vereisten, stand van zaken en incidentele kosten is opgenomen in bijlage 3.

5.1 De taken en taakverdeling

De taken van de eilanden kunnen in drie domeinen worden ingedeeld: het fysieke domein, het sociale domein en de eilandsbrede taken. In bijlage 1 zijn de beleidsvelden en taken opgenomen.

5.1.1 Het fysieke domein

Nutsbedrijven en andere individuele voorzieningen Onder nutsbedrijven worden overheids- of particuliere ondernemingen verstaan die volgens overheidsvoorschriften moeten zorgen voor de essentiële openbare voorzieningen. Het gaat dan om drinkwater, elektriciteit, afvalwater en riolering en telecommunicatie. Wij hebben afval en begraafplaatsen hier ook onder opgenomen. Deze taken vallen niet onder nutsbedrijven, maar hebben wel veel kenmerken met nutsbedrijven gemeen. De regulerende en beleidstaken zijn Rijkstaken. Concessies, vergunningverlening en nadere regelgeving is een eilandelijke taak. Uitgezonderd telecommunicatie waar het Rijk de concessieverlening verzorgt.

De meeste van de taken van dit beleidsveld hebben we ingedeeld bij de taken met een uniek kostenkarakter. Dit omdat als er eenmaal is geïnvesteerd de kosten grotendeels vastliggen.

Mobiliteit De zeehaven is van wezenlijk belang voor met name de aanvoer van goederen en levensmiddelen. Daarnaast heeft de haven een functie voor toerisme. De luchthaven is belangrijk voor personenvervoer van en naar de eilanden. Er zijn ook veerboten, maar dat is beperkt. Op dit moment is er alleen een reguliere dienst van Sint Maarten van en naar Saba. Openbaar vervoer is niet aanwezig op de eilanden, uitgezonderd een pilot op Bonaire.

De taken luchthavens en zeehavens zijn ingedeeld bij de taken met een uniek kostenkarakter. De kosten liggen, gegeven investeringen en (internationale) wet- en regelgeving vast. De pilot openbaar vervoer hebben we in de bovengrensberekeningen meegenomen.

Beheer openbare ruimte Het beheer van de openbare ruimte is bij de staatkundige hervormingen belegd bij de eilanden. Het gaat dan om het beheer van wegen, pleinen en groen. Daarnaast gaat het ook om bescherming en beheer van natuur en biodiversiteit op het land en water, milieu, zoals bodembescherming en bescherming van het waterpark en het saneren van bodem of andere vervuilde plekken (daken met asbest). Tot slot is ook landbouw en visserij relevant voor de eilanden.

De taken milieu en natuurbeheer- en bescherming vallen in de categorie omkaderde taken, omdat er specifieke (internationale) wet- en regelgeving is waaraan voldaan moet worden, maar er wel ruimte is voor enige mate van ambitieverschillen. De taken wegen en landbouw en visserij zijn vrije taken. Voor deze taken is alleen algemene wetgeving.

Ruimtelijke ordening De eilanden zijn verantwoordelijk voor de inrichting van de eilanden; de ruimtelijke ordening. Daartoe dienen de eilanden ontwikkelingsplannen en bestemmingsplannen te maken. Grondverkaveling, gronduitgifte en tot bepaalde hoogte grondexploitatie is een gevolg van het hebben van eilandelijke grond in combinatie met gebiedsontwikkeling. Tot het maken van ontwikkelingsplannen hoort ook de taak ervoor te zorgen dat er een evenwichtige verdeling is van gebruik van de ruimte, waaronder woningen voor kwetsbare groepen. Hieruit vloeit de taak volkshuisvesting voort.

De taken in dit beleidsveld zijn ingedeeld bij de vrije taken; ze hebben wel een wettelijke kern, maar er zijn weinig specifieke verplichtingen.

Veiligheid, toezicht en handhaving De eilanden hebben rond veiligheid alleen de coördinerende taken van het opstellen van een rampenplan, coördinatie tijdens rampen en het stellen van prioriteiten voor politie en brandweer. De andere veiligheidstaken zijn Rijkstaken. Onder toezicht en handhaving verstaan we het nagaan of taken plaatsvinden, zoals bedoeld in wet- en regelgeving en verordeningen en vervolgens het ingrijpen als dit niet het geval is. Ingrijpen kan een heel spectrum aan activiteiten zijn van informeren tot en met boetes en uiteindelijk veroordelingen. Onder toezicht en handhaving verstaan we toezicht en handhaving op het fysieke domein.

Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie is een taak met een uniek kostenkarakter, omdat wettelijk is voorgeschreven wat verplicht is. De taak toezicht en handhaving is een omkaderde taak. Deze taak kent specifieke wetgeving, met enige ruimte voor ambitieverschillen.

Vergelijking Europees en Caribisch Nederland De taken in het fysiek domein van de eilanden kennen veel overeenkomsten met die van gemeenten in Europees Nederland. Desalniettemin zijn er vier belangrijke verschillen:

- De nutsbedrijven zijn in Europees Nederland meer op afstand van gemeenten. Op de eilanden hebben de openbare lichamen hier een directe taak bij.
- De taken rond mobiliteit zijn afwijkend van Europees Nederland in die zin dat een luchthaven essentieel is voor de eilanden. Dit is voor gemeenten niet het geval. De zeehavens zijn eveneens noodzakelijk. Diverse gemeenten hebben ook zeehavens, maar die zijn voor algemene handel en minder voor het direct aanvoeren van levensmiddelen voor de inwoners. Daar staat tegenover dat gemeenten openbaar vervoer kennen met bussen en/of treinen.
- Een deel van de taken in het fysieke domein wordt in Europees Nederland door gemeenten in samenwerking met provincies gedaan. Dit geldt voor milieutaken, voor wegen, voor ruimtelijke ordening, natuurbeheer en –bescherming en voor landbouw.

Ook hebben waterschappen een taak die in Caribisch Nederland bij de eilanden ligt. Het gaat dan om afvalwaterzuivering.

- Er is geen huurtoeslag. De eilanden subsidiëren de woningbouwbedrijven.
- De taken rond veiligheid, toezicht en handhaving zijn anders verdeeld tussen het Rijk en de eilanden dan tussen het Rijk en gemeenten. Gemeenten hebben ook een taak rond brandweer. Op de eilanden heeft het Rijk die taak overgenomen. Daar staat tegenover dat diverse toezichts- en handhavingstaken in Europees Nederland door het Rijk worden gedaan. Het gaat dan om de taken van de Voedsel- en Warenautoriteit, Algemene Inspectiedienst Landbouw, natuur en voedselkwaliteit, de plantenziektenkundige dienst en het ijkwezen (metrologie).

Vergelijkbaarheid De taken met een uniek kostenkarakter, dat zijn met name de taken in de beleidsvelden nutsbedrijven en andere individuele diensten en mobiliteit liggen, als er is geïnvesteerd, grotendeels vast. Vergelijkbaarheid is dan niet of maar beperkt relevant. Voor de referentiekosten van de taken in de beleidsvelden beheer openbare ruimte en ruimtelijke ordening zijn naast de gemeentelijke lasten ook provinciale lasten meegenomen. Het gaat dan met name om de taken natuurbeheer- en bescherming, landbouw en visserij en milieu. Voor afvalwater (beleidsveld nutsbedrijven) zijn ook lasten van waterschappen meegenomen. De taak handhaving en toezicht is moeilijk vergelijkbaar. Deze taak is op de eilanden nog in ontwikkeling. Dit betekent dat de vergelijkbaarheid beperkt is en de kostenontwikkeling voor deze taak gevolgd zou kunnen worden om de ramingen te toetsen.

5.1.2 Het sociale domein

Armoedebestrijding, werk en economische zaken. Onder dit beleidsveld vallen alle taken die te maken hebben met werkgelegenheid. Centraal daarbij staat dat mensen zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Het gaat enerzijds om cursussen en opleidingen die mensen in staat stellen vervolgens hun inkomen te kunnen verwerven. Anderzijds gaat het om contacten met bedrijven voor stageplekken en banen, maar ook om bevordering van economische sectoren voor structurele werkgelegenheid. Onder dit beleidsveld vallen ook maatregelen voor incidentele financiële noden van mensen.

De taken in dit beleidsveld zijn ingedeeld bij de vrije taken; ze hebben wel een wettelijke kern, maar er zijn weinig specifieke verplichtingen.

Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg Onder dit beleidsveld vallen de preventieve taken van gezondheidszorg (Wet publieke gezondheidszorg BES) en de taken rond maatschappelijke ondersteuning. Preventief wil zeggen het voorkomen dat mensen een beroep moeten doen op de curatieve zorg; dit kan door zeer diverse activiteiten, zoals voorlichting, inentingen, organiseren van activiteiten, begeleiding en door het ondersteunen dat mensen thuis kunnen blijven wonen. Alle curatieve zorgtaken zijn Rijkstaken. Daarnaast is in dit beleidsveld ook de taak kinderopvang opgenomen.

De taken rond de preventieve gezondheidszorg zijn taken met een uniek kostenkarakter, omdat er een bijzondere uitkering voor deze taak is die de kosten grotendeels dekt. De andere taken zijn vrije taken. Het zijn geen wettelijk verplichte taken.

Onderwijs Onderwijs op de eilanden betreft het basisonderwijs (van 4 tot en met 12 jaar), het voortgezet onderwijs en MBO. HBO of WO is niet of nauwelijks aanwezig op de eilanden. Veel taken rond onderwijs zijn door het Rijk overgenomen. Onderwijshuisvesting is echter een eilandelijk taak. Ook sociale kanstrajecten jongeren (SKJ), leerlingenvervoer en leerplicht zijn eilandelijke taken. Bibliotheken is in dit beleidsveld opgenomen, vanwege de relatie met onderwijs; scholieren zijn afhankelijk van bibliotheken.

De taken leerplicht en sociale kanstrajecten zijn taken met een uniek kostenkarakter, omdat er bijzondere uitkeringen voor deze taken zijn die de kosten grotendeels dekken. Bibliotheken is een vrije taak; er is geen wettelijke verplichting tot deze taak. De andere taken zijn omkaderde taken; het zijn taken met specifieke wettelijke verplichtingen met enige ruimte voor verschillen in ambitieniveau.

Cultuur, sport en cultureel erfgoed Het gaat in dit beleidsveld om taken als stimulering kunst, musea, volksfeesten en overige culturele activiteiten, maar ook om cultureel erfgoed, de archieffunctie en taken rond archeologie. De derde taak in dit beleidsveld is sport. Dit beleidsveld richt zich op taken voor de eigen inwoners en op dag- en verblijfstoeristen. De taak cultureel erfgoed, archief en archeologie is een omkaderde taak; er zijn specifieke wettelijke verplichtingen, met enige ruimte voor verschillen in ambitieniveau. De andere taken zijn vrije taken; ze zijn niet wettelijk verplicht.

Vergelijking Europees en Caribisch Nederland De taakverdeling in het sociale domein is voor Caribisch Nederland op enkele uitzonderingen na gelijk aan die in Europees Nederland:

- In Europees Nederland zijn arbeidsparticipatietrajecten, sociale werkplaatsen en diverse taken rond maatschappelijk zorg en welzijn wettelijk verplicht. In Caribisch Nederland zijn deze taken niet verplicht.
- Gemeenten verstrekken de bijstand. Op de eilanden is het verstrekken van uitkeringen voor de onderstand een Rijkstaak. Ook de bijzondere onderstand is een Rijkstaak.
- Jeugdzorg (het niet-preventieve deel) valt in Europees Nederland voornamelijk onder provincies en een klein deel onder het Rijk. De preventieve jeugdzorg valt onder gemeenten. Voor de eilanden worden de jeugdzorgtaken door het Rijk in samenwerking met de eilanden opgezet, waarbij er nog geen definitieve vormgeving is.
- Er is geen kinderopvangtoeslag voor ouders. De eilanden subsidiëren de instellingen voor kinderopvang.
- De eilanden hebben meer verplichtingen rond leerlingenvervoer dan gemeenten. Dit onder andere omdat er geen openbaar vervoer is op de eilanden.

Vergelijkbaarheid De omkaderde taken (onderwijshuisvesting, cultureel erfgoed, archief en archeologie) zijn qua taakverdeling vergelijkbaar met die in Europees Nederland. Met de uitzondering van leerlingenvervoer, waarvoor de eilanden meer verplichtingen hebben. De vrije taken zijn voor die taken die in Europees Nederland ook vrij zijn vergelijkbaar wat betreft taakverdeling; het gaat dan bibliotheken, kunst, musea en overige culturele activiteiten, sport en stimulering economische sectoren. Wel is de marge bij de referentiekosten van deze taken relatief groot, omdat het vrije taken zijn. De vrije taken die in Europees Nederland wel wettelijk verplicht zijn (armoedebestrijding, arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen, sociale veiligheid) zijn moeilijker vergelijkbaar.

5.1.3 Eilandsbrede taken

Burgerzaken In dit beleidsveld zijn de taken rond bevolkingszaken opgenomen. Het gaat daarbij om het opstellen van akten, het opnemen van deze akten in de burgerlijke stand en het vervolgens verwerken van de mutaties in de basisadministraties persoonsgegevens. Het gaat om mutaties, zoals huwelijken, geboortes, emigratie en overlijden. De basisadministratie persoonsgegevens vormt de basis voor het verstrekken van diverse documenten aan burgers. Het gaat dan om de identiteitskaart, reisdocumenten en rijbewijzen, en diverse uittreksels uit het bevolkingsregister. Daarnaast gaat het in dit beleidsveld ook om het sluiten van huwelijken,

het voorbereiden en uitvoeren van verkiezingen en referenda en straatnaamgeving en huisnummering.

Dit beleidsveld bevat omkaderde taken, omdat er specifieke wettelijke verplichtingen voor deze taak zijn.

Bestuur In dit beleidsveld zijn de taken rond het bestuur opgenomen. Het gaat dan om het bestuur zelf, dat is de gezaghebber, de gedeputeerden en de eilandsraad en om de bestuursondersteuning, dat is de ondersteuning van de gezaghebber en gedeputeerden en van de eilandsraad, waaronder de griffier, de rekenkamer en de ombudsfunctie. De taak gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad is een taak met een unieke kostenkarakter, omdat de kosten grotendeels wettelijk vast liggen. De taak ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad is een omkaderde taak, omdat er specifieke wetgeving is.

Bedrijfsvoering In dit beleidsveld zijn de bedrijfsvoeringstaken opgenomen. Bedrijfsvoering betreft de ondersteunende taken die dwars door de andere beleidsvelden heengaan en bijdragen aan de relatie van de primaire beleidsdoelstellingen. Het gaat dan om personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie, huisvesting, post, documentaire informatievoorziening en juridische zaken.

Algemeen besteedbare middelen Het stelsel van de lokale belastingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is, net zoals in Europees Nederland een gesloten stelsel. Behalve expliciet genoemde belastingen kunnen geen eilandbelastingen worden geheven. Daarnaast hebben de eilanden wat in, Europees Nederland wordt genoemd, de overige eigen middelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om baten van dividend, rente en grondexploitatie. Dit zijn middelen die gegenereerd kunnen worden en niet aan een specifiek doel hoeven te worden besteed.

Vergelijking Europees en Caribisch Nederland Op hoofdlijnen zijn de taken hetzelfde. In de precieze wettelijke eisen zijn er diverse kleinere en grotere verschillen. Zo is de *sédula* een identiteitskaart die ook een ingezetenenkaart is en heeft daarmee andere functies dan de Nederlandse identiteitskaart. Ook hebben de eilanden minder keuzen ten aanzien van de wijze van invullen van de rekenkamerfunctie of ombudsfunctie. De bedrijfsvoering kent op financieel terrein wat andere eisen en ook de mogelijke belastingen kennen verschillen.

Vergelijkbaarheid De eilandsbrede taken zijn voor burgerzaken en ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad vergelijkbaar met Europees Nederland. Bedrijfsvoering en algemeen besteedbare middelen zijn taken die vergelijkbaar zijn, maar we op een andere wijze berekenen dan de overige beleidsvelden. Dit vanwege het karakter van deze taak; bedrijfsvoering berekenen we als een percentage van de kosten van de beleidsinhoudelijke taken. De algemeen besteedbare middelen, waaronder belastingen, berekenen we ook als een percentage. Dit percentage is gebaseerd op de capaciteit van de eilanden.

5.2 Inhaalslag infrastructuur, gebouwen en kennis

Inhaalslag Veel van de taken onder 5.1 beschreven waren ook al eilandelijke taken voor de staatkundige hervormingen. Voor een aantal taken is de wettelijke verplichting toegenomen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de preventieve gezondheidszorg, milieu en bestuur. Voor diverse andere taken zijn de eisen niet zozeer toegenomen als wel wordt naleving meer nagestreefd. Het gaat bijvoorbeeld om de taken burgerzaken, luchtvaart en slachthuizen. Voor weer andere taken is achterstallig onderhoud, omdat onderhoud van gebouwen en infrastructuur niet systematisch gebeurde. In wegen, sportvelden, onderwijshuisvesting en andere gebouwen werd met

incidentele middelen geïnvesteerd; structurele middelen voor onderhoud en kapitaallasten werden niet meegenomen.

5.2.1 Overzicht inhaalslag

Mogelijke inhaalslagen In bijlage 3 is per beleidsveld zoveel mogelijk geïnventariseerd welke inhaalslagen relevant kunnen zijn. In de bijlage hebben we ook aangegeven wat er tot nu toe aan recente inhaalslagen is gedaan. Het gaat dan om incidentele bijdragen van het Rijk, maar vaak ook om USONA-projecten. In deze paragraaf gaan we verder alleen in op de mogelijke toekomstige inhaalslagen. Deze inhaalslagen kunnen een relatie hebben met de vrije uitkering. Deze relatie is complex, dat wil zeggen kan per taak verschillend zijn gezien het karakter van de taak, de wettelijke eisen, al gedane investeringen en dergelijke. Hieronder geven we deze relaties op hoofdlijnen weer. In tabel 2 is dit samengevat.

Voor de planfase Er zijn taken waar een inhaalslag een investering betreft die nu nog niet in een voorbereidings- op planfase zijn. Indien die investering wordt gedaan kan dat leiden tot hogere referentiekosten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij elektriciteitinstallaties op Sint Eustatius en Saba. De installaties zijn verouderd. Vervanging betekent een investering. Dit is nog niet in voorbereiding. Er zijn daarom geen kostenberekeningen. De effecten op de vrije uitkering zijn ook nog niet bekend. Hetzelfde geldt voor de taken riolering (toeristisch deel Sint Eustatius), telecommunicatie, zeehavens, archief en cultureel erfgoed.

In aanleg of in planfase Voor enkele taken zijn de eventuele investeringen en andere kosten van inhaalslagen reeds in kaart gebracht. Dit geldt voor afval, luchthavens, onderwijshuisvesting en bibliotheken.

Op Sint Eustatius wordt een drinkwaterleiding aangelegd die naar verwachting zomer 2012 gereed is. Ook de riolering op Bonaire wordt nu aangelegd. Over de andere investeringen zijn nog geen beslissingen genomen. Wij zijn er bij de referentiekosten wel vanuit gegaan dat de inhaalslagen worden gepleegd. Omdat het om grote investeringen gaat liggen de structurele lasten, zoals onderhoud en de kapitaallasten vervolgens globaal vast of is de marge beperkt. De ondergrens en bovengrens zijn daarom hetzelfde of liggen dicht bij elkaar. Indien het taken betreft waar gebruikers een bijdrage aan leveren kan er een verschil zijn in de ondergrens en bovengrens, omdat de mate waarin gebruikers bijdragen een keuze is. De bijdrage van gebruikers van het drinkwater op Sint Eustatius is nog niet bekend. De referentiekosten voor deze taak zijn daarom PM opgenomen.

In combinatie met bovengrensberekening Voor de taken wegen en milieu zijn er wel berekeningen van mogelijke inhaalslagen, maar zijn er meerdere mogelijkheden bij de te maken inhaalslagen. Dit is met name bij wegen zo. Bij wegen kan bijvoorbeeld gevarieerd worden in hoeveel wegen aan te pakken. Bij de raming van de inhaalslag van \$ 43,5 miljoen zijn de huidige wegen het uitgangspunt. Het asfalteren van onverharde wegen valt hier buiten. De structurele lasten van de inhaalslag is in de berekeningen gekoppeld aan de bovengrens berekening. Bij de ondergrens berekening is er geen of eventueel een beperkte inhaalslag (bij milieu).

Jaarlijks in te lopen Niet voor alle taken hoeft de inhaalslag via een grote investering te vergen. Sommige inhaalslagen kunnen ook geleidelijk aan worden gedaan. Dit is bijvoorbeeld bij natuurbeheer en -bescherming, landbouw en visserij, ruimtelijke ordening en sport het geval. Bij de taak natuurbeheer en -bescherming gaan we ervan uit dat de middelen van het Ministerie van EL&I ingezet blijven voor de eilanden waardoor de inhaalslag wordt gemaakt. Bij de andere taken hebben we een inhaalslag in de bovengrens berekend; door jaarlijks een stap te zetten wordt een inhaalslag gemaakt.

Tabel 2 Overzicht inhaalslag infrastructuur en gebouwen in relatie tot referentiekosten

	Raming inhaalslag	Relatie met referentiekosten
Voor planfase		
1c) riolering (Sint Eustatius)	PM	PM
1a) elektriciteit	PM	PM
1f) telecommunicatie	PM	PM
2b) zeehavens	Bonaire: Schade Omar \$ 6 a \$ 8 mln PM overige	PM
9b) archief en cultureel erfgoed	PM	PM
In aanleg of in planfase		
1b) drinkwater (Sint Eustatius)	Kosten leiding en aansluiting zijn geregeld	PM
1c) riolering (Bonaire)	\$ 17 mln. (aansluitkosten)	uitgangspunt bij ondergrens en bovengrens
1d) afval	\$ 15 mln. voor Bonaire Sint Eustatius en Saba wordt nog onderzocht	uitgangspunt bij ondergrens en bovengrens met enige marge voor verschillende ambitieniveaus
2a) luchthavens	\$ 40 mln. Bonaire \$ 8 mln. Sint Eustatius \$ 3,5 mln. Saba	uitgangspunt bij ondergrens en bovengrens
8a) onderwijshuisvesting (inclusief huisvesting kinderopvang)	\$ 62,1 mln. Bonaire \$ 14,7 mln. Sint Eustatius \$ 15,1 mln. Saba	uitgangspunt bij ondergrens en bovengrens met enige marge voor verschillende ambitieniveaus
8e) bibliotheken	\$ 150.000 per eiland	uitgangspunt bij ondergrens en bovengrens
In combinatie met bovengrensberekening		
3a) wegen	Bonaire: \$ 23,3 - \$ 43,5 mln. Sint Eustatius: \$ 4,8 - \$ 6,9 mln. Saba: \$ 1,2 mln.	uitgangspunt bij bovengrens
3b) milieu	\$ 2,6 mln. voor Bonaire Sint Eustatius en Saba wordt nog onderzocht	uitgangspunt bij bovengrens
Jaarlijks in te lopen		
3c) natuurbeheer en -bescherming	jaarlijkse bijdrage van het Ministerie van EL&I (ook deels voor landbouw)	uitgangspunt bij bovengrens (in combinatie met de jaarlijkse bijdrage)
3d) landbouw en visserij	jaarlijks in te lopen	uitgangspunt bij bovengrens
4a) ruimtelijke ordening	jaarlijks in te lopen	uitgangspunt bij bovengrens
4b) verkaveling, gronduitgifte	jaarlijks in te lopen	uitgangspunt bij bovengrens
9c) sport	jaarlijks in te lopen	uitgangspunt bij bovengrens
Onafhankelijk van referentiekosten (impact op ambitieniveau)		
4c) volkshuisvesting	PM	
10) burgerzaken	digitalisering aktes (schatting Bonaire \$ 226.000) rijbewijzen (schatting \$ 274.000 - \$ 548.000 alle drie samen)	
12) bedrijfsvoering	huisvesting Bonaire \$ 26,6 mln., schatting huisvesting Sint Eustatius niet bekend. Kosten ICT (alle 3 de eilanden) PM.	
In ontwikkeling		
5b) toezicht en handhaving	PM	

De bronnen van de ramingen zijn in bijlage 3 aangegeven.

Onafhankelijk van referentiekosten Voor de taken volkshuisvesting, burgerzaken en bedrijfsvoering leiden inhaalslagen vooral tot een kwaliteitsverbetering, maar niet noodzakelijkerwijs tot hogere of lagere referentiekosten. Bij volkshuisvesting gaat het om sociale woningbouw. Deze bouw loopt veelal via de woningbouwbedrijven en niet direct via de openbare lichamen. Betere huisvesting, adequate ICT-voorzieningen en het digitaliseren van aktes van de burgerlijke stand leiden tot een hogere kwaliteit van informatie en dienstverlening. Het is echter niet op voorhand mogelijk te zeggen of dit ook tot een kostenbesparing leidt, omdat het efficiënter is of tot een kostenverhoging, omdat het beter opgeleid personeel vergt en meer onderhoudskosten van systemen.

Taken in ontwikkeling Bij de taak toezicht en handhaving is een inhaalslag mogelijk, maar is het nog onduidelijk wat de stand van zaken is. De diverse deeltaken zijn nog in ontwikkeling. De taak is daarom PM opgenomen.

Kennis Een deel van de investeringen vergt naast kapitaalinvesteringen ook andere kennis van medewerkers. Dit is bijvoorbeeld bij afval, riolering, luchthaven en milieu het geval. Daarnaast is er kennis nodig voor structureel beheer en onderhoud van wegen en gebouwen. Tot slot, zijn er ook taken waarvoor nieuwe kennis nodig is zonder dat er kapitaalinvesteringen zijn. Het kan dan gaan om andere manieren van werken, zoals bij de preventieve gezondheidszorg, de planning & controlcyclus, landbouw, visserij, natuurbeheer en – bescherming en toezicht en handhaving. Deze inhaalslag hebben wij niet afzonderlijk meegenomen. Wij gaan ervan uit dat er per taak een ambitieniveau wordt bepaald. Indien dit ambitieniveau relatief hoog is betekent dit hogere structurele uitgaven (de bovengrensberekening) en/of opleidingen voor de taak. Daarnaast is het mogelijk een algemeen opleidingsprogramma op te stellen. Dit zien we als onafhankelijk van de vrije uitkering, of indien het structureel is als een taakmutatie waardoor er expliciet middelen worden toegevoegd aan de vrije uitkering.

5.2.2 Inhaalslag per eiland

Er zijn wat mogelijke inhaalslagen betreft verschillen tussen de eilanden. Hieronder geven we een schets van de verschillen per eiland. We beperken ons tot enkele hoofdpunten. In bijlage 3 wordt per taak per eiland de stand van zaken aangegeven.

Bonaire Voor Bonaire zijn belangrijke aandachtspunten de haven, waarbij enerzijds de schade door de orkaan Omar een rol speelt en anderzijds de wens tot verplaatsing en uitbreiding van de haven leeft. Door uitbreiding van de haven kunnen goederen direct worden ingevoerd in plaats van via Curaçao. Daarnaast zijn de wegen en de riolering belangrijke aandachtspunten. De riolering wordt aangelegd. De vraag die nog voorligt is de mate waarin gebruikers een tarief kunnen betalen. Bij de wegen is achterstallig onderhoud. Dit wil men combineren met het masterplan verkeer en een structuurvisie voor het centrum van Kralendijk. Ook de huisvesting van het ambtelijk apparaat is een punt van aandacht, vanwege achterstallig onderhoud en ICT-investeringen.

Sint Eustatius Op Sint Eustatius speelt rond de drinkwaterleiding een vergelijkbare vraag als bij de riolering op Bonaire. Daarnaast ziet Sint Eustatius infrastructuur als algemeen aandachtspunt. De elektriciteitsinstallaties op Sint Eustatius zijn verouderd en moeten vermoedelijk vervangen. Sint Eustatius wil de elektriciteitskabels onder de grond, nieuwe wegen (er is veel achterstallig onderhoud) en een oplossing voor het regenwater. Het regenwater komt van de berg af, waardoor de wegen onbegaanbaar worden door modder en stenen. Ook wil Sint Eustatius in het toeristisch deel riolering.

Daarnaast zijn ontwikkeling van landbouw, de goederenhaven (verplaatsing om toerisme beter te kunnen ontwikkelen en goederen direct te kunnen invoeren) en het cultureel erfgoed aandachtspunten, evenals de huisvesting van het ambtelijk apparaat (verspreid over Oranjestad).

Saba Saba wil de haven beter beschermen tegen orkanen. Nu is er na een orkaan schade, die dan hersteld moet worden. De haven is essentieel voor aanvoer van levensmiddelen. Daarnaast is afval een probleem. Tot voor kort werd het wekelijks verbrand. Nu wordt het gesorteerd. De afvoer van het afval is nog niet geregeld; het afval is erg weinig en is daarom niet erg aantrekkelijk voor handelaren. Een ander probleempunt van Saba is grond en sociale woningbouw. Grond is vaak in eigendom van diverse eigenaren. Het openbaar lichaam heeft weinig grond in bezit. Sociale woningbouw heeft al lang niet meer plaatsgevonden. Nu worden er 20 woningen gebouwd met EU-middelen en via de samenwerking met Woonlinie. Hierna wil Saba nog een stap zetten tot meer sociale woningbouw.

Prioriteitstelling Er zijn veel mogelijke inhaalslagen. Niet alles kan tegelijk worden opgepakt, nog los van financiële overwegingen. Het is daarom ons inziens wenselijk dat er een gedeelde visie op de prioriteitstelling en een doelmatige volgorde komt. Dit met name ook omdat de eilanden niet zelfstandig leningen kunnen aangaan. In de FinBES staat voorgeschreven dat geldleningen niet ten name of ten laste van een openbaar lichaam kunnen worden aangegaan, gegarandeerd of verstrekt (artikel 11, eerste lid FinBES). Daarnaast is de rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam gemiddeld 0% per begrotingsjaar (artikel 11, tweede lid FinBES). Wel kunnen departementen renteloze leningen verstrekken aan de openbare lichamen voor een investering ten behoeve van de publieke taak (artikel 89, eerste lid FinBES). Hierdoor zijn de eilanden voor investeringen en andere inhaalslagen al snel afhankelijk van het Rijk.

5.3 Eilandelijke taken buiten de vrije uitkering

Niet alle eilandelijke taken worden door de vrije uitkering bekostigd. Voor enkele taken zijn er bijzondere uitkeringen. Voor enkele andere taken zijn er (kostendekkende) tarieven. Ook zijn er taken waarvan wij, gezien specifieke omstandigheden, geen voldoende betrouwbare referentiekosten kunnen berekenen. In deze paragraaf geven wij hier een overzicht van.

Bijzondere uitkeringen In tabel 3 is een overzicht opgenomen van bijzondere uitkeringen, zoals die begin 2012 bekend zijn.

Tabel 3 Overzicht bijzondere uitkeringen

Taak	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
5a) Veiligheid; jaarlijks structurele uitkering vanaf 2013 (ex. artikel 2 Kostenbesluit Veiligheidswet BES)*	\$ 137.000 voor de eilanden samen		
7ab) preventieve (jeugd) gezondheidszorg**	\$220.569	\$335.121	\$129.310
8c) Leerplicht	\$115.000		
8d) Sociale Kanstrajecten	\$556.000	\$347.500	\$208.500

* voorlopig bedrag; dit bedrag is nog niet formeel vastgesteld

** de regelgeving is nog in procedure

Bijdragen gebruikers Voor enkele taken zijn er kostendekkende tarieven op de eilanden. Voor andere taken betalen gebruikers een bijdrage. Deze bijdragen zijn per eiland verschillend. In dit onderzoek naar de vrije uitkering is het noodzakelijk veronderstellingen te maken voor bijdragen van gebruikers aan de kosten van een taak. In tabel 4 hebben wij de veronderstellingen rond deze bijdragen opgenomen. Daarbij hebben we als methode gehanteerd dat tarieven die nu kostendekkend zijn dat ook blijven. Ook voor andere bijdragen blijven we zoveel mogelijk bij de huidige situatie. Daarbij standaardiseren we, dat wil zeggen de bijdragen zijn percentages die voor alle drie de eilanden gelijk zijn. De percentages zijn benaderingen, waarbij 100% staat voor kostendekkend, 50% voor een substantiële bijdrage, 25% voor een beperkte bijdrage en 10% voor een geringe bijdrage.

Koopkracht De bijdragen hebben een relatie met de discussie over koopkracht. De bestuurscolleges maken zich zorgen over de koopkracht van de inwoners. We hebben de tarieven daarom expliciet opgenomen. Hierdoor kunnen deze percentages worden aangepast. Dit bijvoorbeeld naar aanleiding van het koopkrachtonderzoek dat voorjaar 2012 wordt afgerond.

Tabel 4 Overzicht genormeerde bijdragen van gebruikers

Taak	Categorie bijdrage
1a) elektriciteit	kostendekkend (in ondergrens) PM bovengrens
1b) drinkwater	kostendekkend (in ondergrens) PM bovengrens
1e) begraafplaatsen	kostendekkend (ondergrens) bovengrens \$ 50.000 per eiland rest tarieven
1f) telecommunicatie	kostendekkend (ondergrens) PM bovengrens
2b) zeehaven	kostendekkend in ondergrens (uitgezonderd Saba) PM bovengrens
1c) riolering (Bonaire)	25% - 50% bijdrage gebruikers
1d) afval	50% bijdrage gebruikers
3c) natuurbeheer en -bescherming	50% bijdrage gebruikers
10) burgerzaken	25% bijdrage gebruikers
6a) armoedebestrijding	25% bijdrage andere dan openbaar lichaam in bovengrens
7c) kinderopvang	10% bijdrage gebruikers
8b) leerlingenvervoer	10% bijdrage gebruikers
9a) kunst, musea, overige culturele activiteiten	10% bijdrage gebruikers
9c) sport	10% bijdrage gebruikers
2a) luchthaven	netto berekeningen
3d) landbouw en visserij	bij algemeen besteedbare middelen meegenomen
4b) verkaveling, gronduitgifte en grondexploitaties	bij algemeen besteedbare middelen meegenomen

Opbrengst Wat deze bijdragen financieel oplevert is afhankelijk van diverse veronderstellingen. Als we uitgaan van de berekeningen van de ondergrens voor de taken waaraan 50%, 25% of 10% wordt bijgedragen dat gaat het om circa \$ 3 miljoen voor Bonaire, \$ 1 miljoen voor

Sint Eustatius en \$ 750.000 voor Saba. Daarbij komen dan nog de bijdragen voor de kostendeckende tarieven voor bijvoorbeeld elektriciteit, drinkwater en telecommunicatie en de bijdragen voor de taken luchthaven, landbouw en visserij en grondexploitaties. De bijdragen komen niet alleen van inwoners en bedrijven, maar ook van bijvoorbeeld toeristen.

Taken buiten de vrije uitkering Tot slot zijn er enkele taken die we niet hebben opgenomen in de vrije uitkering, omdat berekening van de kosten helemaal of deels dusdanig specifiek is dat de wijze van referentiekosten berekenen niet adequaat is. Het gaat om drie taken:

- Een deel van de taken die in Europees Nederland onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning vallen hebben we niet meegenomen. Het gaat om de taken huishoudelijke hulp en voorzieningen gehandicapten (woningaanpassingen en vervoersvoorziening). De reden om deze taken buiten de berekening te houden is dat het zorgstelsel op de eilanden een ander is dan in Europees Nederland. Vergelijken is voor deze taak niet goed mogelijk. Ook het verschil met Curaçao en Sint Maarten is te groot om referentiekosten te berekenen.
- De taak cultureel erfgoed hebben we buiten beschouwing gelaten, omdat dit een taak is waarvan de kosten enerzijds afhangen van het aanwezige cultureel erfgoed en anderzijds van het beleid. Het is daarom niet goed mogelijk referentiekosten te berekenen.
- Een deel van de kapitaallasten van de luchthavens hebben we buiten beschouwing gelaten. De luchthaven is een taak specifiek voor de eilanden en ongebruikelijk voor gemeenten in Europees Nederland. De reguliere investeringslasten hebben we meegenomen bij de berekening van de referentiekosten voor de vrije uitkering. Het betreft de lasten voor de landingsbaan. De andere investeringslasten zijn niet opgenomen. Deze zijn zowel specifiek als incidenteel.

De referentiekosten voor de taak toezicht en handhaving hebben we wel berekend. Echter omdat deze taak in ontwikkeling is en op een andere manier wordt vormgegeven qua taakverdeling dan in Europees Nederland stellen wij voor deze taak te volgen om zo beter zicht te krijgen op de structurele lasten.

Hoofdstuk 6 Bevindingen vrije uitkering

In dit hoofdstuk staan de financiële bandbreedtes voor de 13 beleidsvelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba centraal zoals die resulteren uit dit onderzoek naar het referentiekader. Voor alle drie de eilanden hebben we per beleidsveld een ondergrens en een bovengrens berekend. Tabel 5 geeft deze bandbreedten. In bijlage 3 zijn de bandbreedten onderbouwd. In dit hoofdstuk vatten we samen waar het verschil tussen de ondergrens en bovengrens globaal gesproken vandaan komt. Vervolgens gaan we in op wat de factoren zijn die invloed hebben of kunnen hebben op de bandbreedten. Tot slot, maken we enkele opmerkingen over de geldigheid van de bandbreedten bij veranderingen in de tijd.

6.1 Bandbreedten vrije uitkering Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Financiële bandbreedten onderzoek referentiekader In tabel 5 zijn de ondergrenzen respectievelijk bovengrenzen opgenomen als onderdeel van het referentiekader. Totaal bedragen deze \$ 42,3 respectievelijk \$ 61,1 mln. voor alle beleidsvelden en de eilanden tezamen. Voor Bonaire zijn de onder- en bovengrens \$ 25,4 en \$ 38,1 mln., voor Sint Eustatius \$ 9,3 en \$ 12,5 mln. en voor Saba \$ 8,1 en \$ 10,4 mln.

Wisselkoers en prijspeil De berekeningen in dit rapport zijn in dollars. Voor omrekeningen hebben wij de koers euro – dollar van 1,37 gebruikt (koers van 15 november 2011). De vrije uitkering wordt in dollars bepaald, dat wil zeggen er is afgesproken dat het wisselkoersrisico bij het Rijk ligt. In die zin zijn de berekeningen niet gevoelig voor de wisselkoers. Wel zijn er diverse berekeningen met Europees Nederlandse gemiddelden als basis. Deze gemiddelden zijn omgerekend van euro's naar dollars.

Voor de berekeningen zijn zoveel mogelijk de meest actuele gegevens gebruikt, bijvoorbeeld de quick scan onderwijshuisvesting van januari 2012 is gebruikt. Een deel van de ramingen is gebaseerd op begrotingen van gemeenten. Het gaan dan om de begrotingen 2011. De basis voor een deel van de berekening is in die zin 2011.

Afhankelijk van de inhoud en het moment van besluitvorming zouden de cijfers geactualiseerd kunnen worden.

Vershil bandbreedten en huidige vrije uitkering De vrije uitkering 2011 is voor Bonaire \$ 20,0 miljoen, voor Sint Eustatius \$ 7,9 miljoen en voor Saba \$ 6,8 miljoen. Het totaal van de vrije uitkering 2011 is daarmee \$ 34,7 miljoen.

Het verschil tussen de bedragen in tabel 5 en de huidige vrije uitkering heeft op hoofdlijnen twee oorzaken:

- In de eerste plaats is in dit rapport uitgegaan van de meest actuele wet- en regelgeving. Daarbij zijn de ontwikkelingen tot en met eind 2011 meegenomen. De huidige wet- en regelgeving is, zekere qua interpretatie, aanzienlijk veranderd met ingang van de staatkundige hervormingen en ook nog het afgelopen jaar.

Tabel 5 Overzicht bandbreedten beleidsvelden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (in miljoenen dollars*)

	Bonaire		Sint Eustatius		Saba		Totaal	
	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens
1 Nutsvoorzieningen en andere individuele voorzieningen	3,7	5,0	0,5	0,7	0,5	0,7	4,7	6,4
2 Mobiliteit	1,4	1,5	0,8	0,8	0,9	0,9	3,1	3,2
3 Beheer openbare ruimte	6,7	11,5	2,0	3,2	1,1	1,7	9,7	16,5
4 Ruimtelijke ordening	1,2	1,8	0,3	0,6	0,2	0,4	1,8	2,8
5 Veiligheid, toezicht en handhaving	3,1	3,9	0,8	1,2	0,8	1,2	4,7	6,2
6 Armoedebestrijding, werk en economische zaken	2,1	6,4	0,8	1,5	0,6	0,8	3,5	8,7
7 Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg	2,2	6,2	0,2	1,0	0,1	0,5	2,5	7,7
8 Onderwijs	6,0	6,5	2,1	2,1	1,3	1,7	9,3	10,3
9 Cultuur, cultureel erfgoed en sport	1,4	2,4	0,4	0,6	0,2	0,3	2,0	3,3
10 Burgerzaken	0,5	0,5	0,2	0,2	0,2	0,1	0,9	0,8
11 Bestuur	1,9	2,7	1,2	1,3	1,2	1,3	4,2	5,2
12 Bedrijfsvoering**	3,8	6,1	1,7	2,5	1,3	1,8	6,8	10,3
13 Algemeen besteedbare inkomsten	- 8,5	- 16,3	- 1,6	- 3,1	- 0,2	- 0,8	- 10,3	- 20,3
TOTAAL	\$ 25,4	\$ 38,1	\$ 9,3	\$ 12,5	\$ 8,1	\$ 10,4	\$ 42,9	\$ 61,1

* De tabel is in afgeronde miljoenen dollars. Door de afrondingen kunnen de totalen een afrondingsverschil laten zien.

** Berekend als een restbedrag; een deel van de bedrijfsvoeringskosten is bij de andere beleidsvelden meegenomen.

- In de tweede plaats hebben wij zoveel mogelijk de structurele consequenties van investeringen meegenomen. Veel investeringen op de eilanden zijn met incidentele middelen bekostigd. De structurele lasten daarvan zijn regelmatig niet volledig mee in beschouwing genomen. Dit leidt in eerste instantie tot lagere lasten, maar in tweede instantie tot kapitaalvernietiging cq. de behoefte aan nieuwe middelen. Beleidsvelden waar veel investeringen worden gedaan en die dus een relatief groot verschil kennen met eerdere berekeningen zijn nutsvoorzieningen, mobiliteit, beheer openbare ruimte en onderwijs.

Verskil tussen de ondergrens en bovengrens Het verschil tussen de ondergrens en bovengrens is bij sommige taken aanzienlijk en bij andere minder. De belangrijkste oorzaken voor de verschillen zijn:

- Wettelijke verplichting: taken die niet verplicht zijn (de vrije taken) kennen in het algemeen een grotere bandbreedte dan taken die wel verplicht zijn en waar bovendien concrete eisen aan worden gesteld. Deze laatste taken hebben een eenduidigere ondergrens. Dus in het algemeen is de bandbreedte bij een taak met een uniek kostenkarakter klein, bij een omkaderde taak wat ruimer en bij een vrije taak het grootste.
- Ambitieniveau: een andere belangrijke oorzaak voor een verschil is het ambitieniveau waarmee een taak kan worden gedaan. Zekere bij taken die forse investeringen vergen kan een verschil in ambitieniveau tot een grote marge tussen de bandbreedten leiden. Tabel 2 geeft een beeld van de mate waarin investeringen al vastliggen of nog niet.

Zie verder paragraaf 6.2 waar we per domein ingaan op de belangrijkste redenen voor het verschil in de ondergrens en bovengrens bij de diverse beleidsvelden.

Verskil tussen de eilanden Voor Bonaire is de vrije uitkering 2011 \$ 20,0 miljoen en zijn de onder- en bovengrens \$ 25,4 en \$ 38,1 mln. Het verschil tussen de berekeningen en de huidige vrije uitkering is tussen de 27% en 90%. De huidige vrije uitkering is voor Sint Eustatius \$ 7,9 en de berekende ondergrens en bovengrens \$ 9,3 en \$ 12,5 mln. Voor Saba is de huidige vrije uitkering \$ 6,8 miljoen en de berekende grenzen \$ 8,1 en \$ 10,4 mln. Voor Sint Eustatius en Saba is de berekende ondergrens een stijging van 18% respectievelijk 19% en van de bovengrens 58% respectievelijk 53%. Dit verschil tussen de eilanden komt door een aantal factoren. Zo is een belangrijke factor bij Bonaire dat de riolering in de berekeningen is meegenomen. Bij drinkwater op Sint Eustatius kan iets vergelijkbaar spelen. Deze kosten zijn nog niet berekend en staan daarom PM.

Bonaire heeft in tabel 5 een aandeel van circa 60% van de vrije uitkering (59% bij de ondergrens en 62% bij de bovengrens). Het aandeel van Sint Eustatius is 22% bij de ondergrens en 20% bij de bovengrens. Saba heeft 19% bij de ondergrens en 17% bij de bovengrens. Als we naar de inwoneraantallen kijken zijn de percentages 74% (Bonaire), 17% (Sint Eustatius) en 9% (Saba). De hoofdredenen van de verhouding tussen de aandelen in de vrije uitkering zijn schaal, prijzen en toerisme. Schaal is de belangrijkste. De reden dat Sint Eustatius en Saba een groter aandeel in de vrije uitkering hebben dan bijvoorbeeld uit de verhouding van de inwonersaantallen voort zou komen is dat veel taken een deel vaste kosten hebben. Een taak kan in theorie door 0,1 fte worden uitgevoerd. Echter indien die taak veel kennis vergt is dat niet of minder goed mogelijk. Voor investeringen geldt iets vergelijkbaars; voor sommige investeringen maakt het maar beperkt uit of het om 1.950, 3.750 of 16.000 inwoners gaat. Het gaat dan veelal om één machine. Een andere verschil tussen Bonaire enerzijds en Sint Eustatius en Saba anderzijds is het prijsverschil. De prijzen op de bovenwindse eilanden liggen hoger. Daar staat tegenover dat Bonaire relatief veel toerisme heeft hetgeen naast inkomsten ook kosten met zich meebrengt. De marge tussen de ondergrens en bovengrens verschilt ook enigszins per eiland. Bij Bonaire is de marge relatief gezien het grootste en bij Saba het kleinste. Ook dit komt grotendeels door het schaalverschil, omdat de lasten van Saba eerder een bepaald minimum bereiken bij de ondergrens, maar ook bij de bovengrens. Het komt ook door enkele specifieke kenmerken en

vraagstukken die spelen en per eiland verschillend zijn. De relatie met de inhaalslagen is daarbij ook van belang (zie hoofdstuk 5). In bijlage 3 wordt er per taak ingegaan op de situatie per eiland.

6.2 Bandbreedte per domein

6.2.1 Fysiek domein

Nutsbedrijven en andere individuele voorzieningen De taken elektriciteit, drinkwater en telecommunicatie zijn kostendekkend of PM in de bandbreedte opgenomen. Dit omdat er nog geen concreet plan is over de wijze van omgaan met de investeringen en de structurele lasten voor deze taken. Voor afval komt de marge in de bandbreedte voort uit de vraag met welke ambitie de taak wordt gedaan. Dit geeft een beperkte marge. Voor riolering (alleen relevant voor Bonaire) zijn de kosten bekend, maar is het vooral de vraag hoeveel gebruikers bijdragen aan de kosten. Dit geeft een marge van circa \$ 800.000. Voor begraafplaatsen is eveneens een marge aangehouden voor de mate waarin gebruikers bijdragen; ze dragen volledig bij in de ondergrens en niet helemaal volledig in de bovengrens.

Mobiliteit De taken luchthavens en zeehavens zijn taken met een uniek kostenkarakter. Door regelgeving en door infrastructuur zijn de kosten gegeven. Voor luchthavens is de ondergrens en bovengrens gelijk. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de investeringen buiten de landingsbaan buiten de berekeningen zijn gehouden (zie hoofdstuk 5.3). Bij de zeehavens zijn de havens van Bonaire en Sint Eustatius kostendekkend of zelfs winstgevend in de ondergrens. Bij de bovengrens is een eventuele bijdrage op PM gesteld dit in verband met eventuele investeringen. Het gaat dan om uitbreiding en verplaatsing van de havens. Bij Saba is het verlies in de ondergrens opgenomen en de mogelijkheid van investeringen (orkaanbestendig maken van de haven) is PM in de bovengrens opgenomen.

Openbaar vervoer is een vrije taak. Er is geen openbaar vervoer op de eilanden. We hebben voor Bonaire een bedrag opgenomen bij de bovengrens, omdat er op Bonaire een pilot is opgezet.

Beheer openbare ruimte De taken wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en landbouw en visserij zijn vrije taken. De marge tussen de ondergrens en bovengrens is daarom groot. Bij wegen is het niveau van onderhoud sterk bepalend voor de kosten, waarbij het van belang is dat achterstallig onderhoud duurder is dan regulier onderhoud op een minimumniveau. Dat wil zeggen een paar jaar niet of minder onderhoud en dan alles weer op een minimumniveau brengen is normaal gesproken in totaliteit duurder dan het jaarlijks regulier onderhoud. Bij landbouw en visserij gaat het deels om een ontwikkelingstaak met als doel de inkomsten op termijn van de eilanden te vergroten en/of de kosten van levensonderhoud van de inwoners te verlagen.

De taken milieu en natuurbeheer en –bescherming zijn omkaderde taken; er is specifieke (internationale) wet- en regelgeving voor deze taken. De marge bij de taak natuurbeheer en –bescherming is daarom beperkt. De marge bij milieu is vrij groot, ondanks dat het om een omkaderde taak gaat. Het ambitieniveau voor deze taak is nog niet helemaal bepaald. Ook hebben de structurele lasten een relatie met de mogelijke inhaalslag.

Ruimtelijke ordening De taken in dit beleidsveld zijn vrije taken met een wettelijke kern. Er is daarom een redelijk grote marge; er is een ondergrens, maar tevens zijn er diverse mogelijkheden voor taakinvoering. Mogelijke inkomsten spelen ook een rol bij dit beleidsveld. De mogelijkheden daarvoor zijn echter afhankelijk van de specifieke situatie van de eilanden, waaronder het bezit van gebouwen en grond. Deze mogelijkheden variëren per eiland, maar zijn

niet bijzonder groot. Daarnaast is ook de behoefte aan sociale woningbouw en de mogelijkheden daartoe van belang. Hiervoor zijn ook middelen van buiten de vrije uitkering relevant.

Veiligheid, toezicht en handhaving De taak veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie is een taak met een uniek kostenkarakter; deze taak wordt bekostigd uit een bijzondere uitkering. Voor het resterende deel is een bedrag in de bovengrens meegenomen; het gaat om de mogelijkheid om te reserveren voor schade van orkanen. De taak toezicht en handhaving is een omkaderde taak; dat is een taak met specifieke wetgeving. De marge is redelijk ruim, omdat de taak nog in ontwikkeling is en deels anders is opgezet dan in Europees Nederland, waardoor het complex is de kosten te ramen. Het ambitieniveau moet nog verder worden bepaald.

6.2.2 Sociaal domein

Armoedebestrijding, werk en economische zaken De marge van de bandbreedten van de drie taken – armoedebestrijding, arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie en stimulering economische sectoren - in dit beleidsveld is groot. De oorzaak hiervan is dat het vrije taken met een wettelijke kern zijn. Het ambitieniveau is daarom bepalend voor de referentiekosten. Bovendien werden alle drie deze taken tot nu toe vaak met incidentele middelen bekostigd. Deze middelen zijn meestal niet zichtbaar in begrotingen.

Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg Voor de taken voortvloeiend uit de Wet publieke gezondheidszorg BES is ervan uitgegaan dat er een structurele bijzondere uitkering komt. Voor Bonaire is wel een bedrag opgenomen. Dit bedrag is in de ondergrens en bovengrens hetzelfde. De marge tussen de bandbreedten bij de andere taken in dit beleidsveld is vrij groot, omdat kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen en sociale veiligheid vrije taken zijn.

Onderwijs In dit beleidsveld gaat het taken met een uniek kostenkarakter (leerplicht, sociale kanstrajecten jongeren) of om omkaderde taken (onderwijs huisvesting, leerlingenvervoer, onderwijs overige). De marge is bij deze taken beperkt. De enige vrije taak – bibliotheken – kent deels onvermijdelijke kosten (huisvesting, boeken, salaris) en kent daarom ook een beperkte bandbreedte.

Cultuur, cultureel erfgoed en sport De taken in dit beleidsveld zijn grotendeels vrije taken. De uitzondering is cultureel erfgoed, archief en archeologie. De marge bij kunst, musea en overige culturele activiteiten is groot. Bij sport is dat minder, omdat sport investeringen in sportvelden en sporthallen kent, waardoor er structurele lasten kunnen zijn. De taak cultureel erfgoed, archief en archeologie is een omkaderde taak. Het onderdeel cultureel erfgoed is buiten beschouwing gelaten, omdat we dit niet goed kunnen berekenen gezien het specifieke karakter van deze taak en de beleidsmatige keuzen die daarbij gemaakt kunnen worden. Bij het archief is de al dan niet te maken inhaalslag van belang.

6.2.3 Eilandsbrede taken

Burgerzaken De taken in het beleidsveld burgerzaken zijn wettelijk verplicht. Ook zijn er veel eisen waaraan de taken moeten voldoen. Er zijn wel leges, maar deze zijn niet volledig kostendekkend. De marge tussen de bandbreedten is beperkt, omdat het wettelijke taken met wettelijke voorschriften zijn.

Bestuur In dit beleidsveld is er voor de kosten van de politieke ambtsdragers gedetailleerde wet- en regelgeving. Voor dit deel van het beleidsveld is weinig ruimte tussen de ondergrens en bovengrens. De ruimte die er is betreft vooral de mogelijkheid tot opschaling van de salarissen van de politieke ambtsdragers. De taak ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad is een omkaderde taak. Er zijn wettelijke eisen; deze leiden tot een ondergrens. De bovengrens is aanzienlijk hoger, omdat de ondersteuning ook ruimer vormgegeven kan worden.

Bedrijfsvoering Er zijn voor een paar onderdelen van de bedrijfsvoering specifieke eisen, zoals voor de financiële administratie en de planning & controlcyclus. De bedrijfsvoeringskosten zijn als een percentage van het primair proces berekend. Een deel van de bedrijfsvoeringstaken is al verrekend omdat deze kosten meegenomen zijn bij de berekening van de referentiekosten op de afzonderlijke taken. Hiervoor is gecorrigeerd. De berekeningen geven dus niet de volledige bedrijfsvoeringskosten.

Algemeen besteedbare middelen De inkomsten die worden meegenomen zijn de belastingen en overige algemeen besteedbare middelen, zoals dividend en opbrengsten van grondexploitatie. Deze inkomsten worden bij elkaar genomen en worden verondersteld samen een percentage aan inkomsten te kunnen opleveren. De percentages zijn gebaseerd op de verschillende mogelijkheden van de eilanden. De percentages zijn bij de ondergrens lager gesteld dan bij de bovengrens. Dit omdat bij een grotere ambitie een grotere inspanning hoort.

6.3 Factoren van invloed op de bandbreedte

Doelmatigheid en doeltreffendheid In de vorige paragraaf is geduid waar de verschillen tussen de ondergrens en bovengrens van komen. Centraal daarbij stonden de beleidsvelden en de taken waaruit deze beleidsvelden bestaan. Veel van de referentiekosten, als ook de verschillen tussen de referentiekosten hebben een basis in het huidige wettelijke kader, de praktijk in Europees Nederland en de praktijk in het Caribisch gebied.

Daarnaast is van belang dat er diverse factoren zijn die invloed kunnen hebben op de kosten van taken. Het gaat daarbij om doelmatigheid en doeltreffendheid. Beide zijn uiteraard altijd van belang. Dit onderzoek betreft geen beleidsevaluatie en daarmee geen adviezen over vergroting van de doelmatigheid of doeltreffendheid van beleid en uitvoering van de diverse taken. Wel zijn er enkele algemene factoren die van belang zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de eilandelijke taken en daarmee voor de bandbreedten van de taken en de vrije uitkering. Het gaat daarbij ook om de toekomstbestendigheid van de vrije uitkering. Hieronder gaan we in op vier factoren die de doelmatigheid van de taken binnen de vrije uitkering kunnen beïnvloeden. Het gaat om: de relatie tussen taken en schaalgrootte, de relatie Rijk – eilanden, de mate waarbij de eilanden kunnen aanhaken bij “gemeentelijke netwerken” en kennisontwikkeling.

Schaaleffecten door bundeling taken Veel wetgeving is gebaseerd op de Europees Nederlandse context. Deze context is er een van specialisatie en schaalgrootte. Bij veel gemeentelijke taken worden taken die een vorm van standaardisering kennen vaak via samenwerkingsverbanden tussen gemeenten georganiseerd. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn bedrijfsvoering (financiële administratie, salarisadministratie), burgerzaken, bijstand en arbeidsparticipatietrajecten en vergunningen. Diverse andere taken worden uitbesteed of gesubsidieerd, zoals onderhoud van gebouwen, leerlingenvervoer en diverse welzijns activiteiten. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn deze mogelijkheden er niet of minder. De schaal van de eilanden kan maar beperkt worden ondervangen door samenwerking. Dit is van invloed op de doelmatigheid van de uitvoering; efficiëncywinst door schaalvergroting is niet realistisch.

Dit roept de vraag op of een andere bundeling van taken, of andere vormen van samenwerking een alternatief kan vormen. Een voorbeeld hiervan is het masterplan onderwijs. Daarin worden meer taken dan alleen onderwijshuisvesting opgenomen. Taakbundeling door een brede school, zoals het plan op Saba, waarbij onderwijs, bibliotheek, kinderopvang en het centrum voor jeugd en gezin worden gebundeld, kan een alternatief zijn voor schaalvergroting. Een ander voorbeeld is het bundelen van middelen, zoals voor sociale kanstrajecten, arbeidsparticipatietrajecten en sociale werkplaatsen. De schaalgrootte van met name Saba is dusdanig dat het scheiden van taken en middelen veelal niet-doelmatig is. Meerdere taken bundelen en samenwerken tussen verschillende disciplines is bijna een voorwaarde om taken uit te kunnen voeren op de eilanden.

Samenwerking Rijk - eilanden Diverse taken worden in zekere zin door het Rijk en door de eilanden gedaan; beide hebben daarbij een andere deeltaak. Dit is bijvoorbeeld het geval bij onderwijs (schoolbesturen via het Rijk) en onderwijshuisvesting (eilanden) en preventieve (eilanden) en curatieve (Rijk) zorg. Ook bij natuurbeheer en -bescherming, landbouw, milieu en handhaving is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. De afstand tussen eilanden en Rijk is formeel grotendeels gelijk aan die in Europees Nederland, praktisch gesproken is dit niet zo. Enerzijds omdat andere overheden, zoals provincie en waterschappen ontbreken. Anderzijds omdat de taken op een vrij klein, geïsoleerd grondgebied, worden uitgevoerd. De relatie zou daarom meer een samenwerkingsrelatie kunnen zijn dan de huidige, met name, hiërarchische relatie. Prioritering van de vele taken in ontwikkeling zou daarbij voorop kunnen staan.

Netwerken Voor diverse onderwerpen zijn in Europees Nederland netwerken of organisaties die kennis delen. Ondanks de afstand zou het bevorderlijk voor de ontwikkeling van taken kunnen zijn als de eilanden meer kunnen aanhaken bij bestaande netwerken. Voor een aantal onderwerpen krijgt dit al vorm, zoals de woningcorporaties die de eilanden ondersteunen; Woonlinie en Aert Swaens. Ook de twinning Breda – Bonaire voor milieu en andere taken in de ruimtelijke ordening is een voorbeeld. Deze samenwerkingsvormen hebben als voordeel dat ze gericht zijn op het oplossen van praktische problemen en een redelijk lange doorlooptijd hebben waardoor de samenwerking op voldoende ervaring is gestoeld. Bovendien kunnen organisaties van elkaar leren, waardoor de kennis beter behouden blijft. Een andere vorm van netwerken zou kunnen zijn dat de eilanden zich kunnen aansluiten bij organisaties die landelijk werken, zoals reeds gebeurd bij de VNG en het Nationaal Restauratiefonds.

Kennisontwikkeling Afgelopen jaren is veel geïnvesteerd op de eilanden, zijn er veel Rijks en eilandelijk taken vormgegeven, plannen gemaakt en wetgeving aangepast. Het accent lijkt te liggen op het opzetten van taken en minder op kennisontwikkeling en kennisoverdracht. Het bestendig vormgeven van taken vergt echter kennisontwikkeling bij de eilanden. Het meest duidelijke voorbeeld daarbij zijn investeringen. In infrastructuur en gebouwen is geïnvesteerd en wordt er vermoedelijk nog meer geïnvesteerd. Naast middelen voor beheer en onderhoud is kennis van beheer en onderhoud van belang om deze taken ook daadwerkelijk vorm te geven. Hetzelfde geldt voor investeringen in software, processen en andere werkwijzen. Dit vergt opleiding, kennisontwikkeling en het vasthouden van kennis.

6.4 De vrije uitkering in de tijd bezien

De vrije uitkering is berekend met gegevens over met name 2011 en 2012 voor taken die de eilanden op dit moment hebben (zie paragraaf 6.1). De berekeningen hebben als doel een robuuste, toekomstbestendige vrije uitkering. Daar zijn twee aandachtspunten bij:

Transitiefase Veel taken zijn in ontwikkeling bij de eilanden. Hierdoor zijn bij veel taken incidentele uitgaven relevant (zie tabel 2). Het wel of niet doen van deze uitgaven heeft invloed op de structurele uitgaven. Het feit dat tabel 2 uitgebreid is geeft aan dat veel taken nog in

ontwikkeling zijn. Dit is ook niet zo vreemd omdat de staatkundige hervormingen 10 oktober 2010 plaatsvond en het transitieproces in wezen nog volop gaande is. Dit betekent echter ook dat het volgen van de adequaatheid van de vrije uitkering relevant is. Een regelmatige evaluatie is daarbij een mogelijkheid.

Bijstellingen De vrije uitkering, zoals die in dit rapport is berekend, is grotendeels gebaseerd op inwoneraantallen en factoren voor het eilandelijk karakter, zoals kleinschaligheid. De jaarlijkse ontwikkeling van de kosten van de taken zou gezien de berekeningswijze samenhangen met het inwonersaantal. Het inwoneraantal is echter vaak bij de kostenberekeningen gebruikt omdat er weinig andere gegevens beschikbaar zijn. Voor toekomstige kostenontwikkelingen van de eilandelijke taken is het inflatiecijfer van de afzonderlijke eilanden wellicht relevanter dan het inwoneraantal. Een combinatie van bijstelling op basis van inwoneraantallen en prijsontwikkelingen is ook een optie om de vrije uitkering toekomstbestendig te houden. Voorwaarde voor toekomstbestendigheid is verder ook dat bij toekomstige taakmutaties de wijze van bekostiging wordt aangegeven, zoals voorgeschreven in de FinBES.

IdeeVersa

Visie IdeeVersa is het bedrijf van institutioneel econoom mw. dr. E.G. van de Mortel. IdeeVersa geeft advies en verzorgt programmamanagement in de publieke sector op het snijvlak van bestuur en financiën volgens de IdeeVersa visie. Kernelementen van deze visie zijn onder andere dat regelgeving en gewoonten en gedrag even belangrijk zijn voor het bereiken van resultaten, dat bij veranderingen rekening moet worden gehouden met het verleden en heden en dat onzekerheid een grote invloed kan hebben. (Meer informatie over de visie van IdeeVersa vindt u op de website: www.ideeversa.nl)

Netwerkbedrijf IdeeVersa is een netwerkbedrijf, dat wil zeggen het is een bedrijf dat opdrachten met andere bedrijven en zelfstandigen uitvoert. Per opdracht wordt een passend team samengesteld. Het team voor het referentiekader bestond uit Elma van de Mortel (IdeeVersa), Dorien van Gent (Azta-advies) en Heddeke Heijnes (Heddeke Heijnes consultant).

telefoonnummer: 06-28083458
email: elmavandemortel@ideeversa.nl
website: www.ideeversa.nl
KvK: 52588076