

Bestuurlijk rapport onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland

In opdracht van het Ministerie van BZK



29 september 2023
IdeeVersa
Elma van de Mortel
i.s.m. Peter Beumer

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
LEESWIJZER	4
BESTUURLIJK RAPPORT	5
I. De aanbevelingen op hoofdlijnen	5
II. Financieel overzicht basismodel en bouwstenen.....	10
III. Beantwoording onderzoeksvragen	12
BIJLAGEN	23
Bijlage 1. Overzicht eilandelijke taken	23

Voorwoord

Voor u ligt het bestuurlijk rapport onderzoek taken en middelen Caribisch Nederland. Voor dit onderzoek hebben wij de eilandelijke taken en middelen per eiland geïnventariseerd om vervolgens de kosten voor de taken te ramen. We hebben hiervoor veel mensen gesproken in een interview of bijeenkomst. De openbare lichamen hebben alle gesprekken op de eilanden georganiseerd. Ook hebben veel medewerkers van departementen en van de openbare lichamen documenten en bestanden aangeleverd en het onderzoek in diverse fasen van commentaar voorzien. Wij bedanken iedereen voor de bijdrage. Daan Bos, van de DSP-groep bedanken wij voor zijn ondersteunende werkzaamheden en Janna Kool voor het verzorgen van de illustraties.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de onderzoekers.

IdeeVersa
Elma van de Mortel

Leeswijzer

In opdracht van het Ministerie van BZK, directie Koninkrijksrelaties, hebben wij onderzoek gedaan naar het BES-fonds. Het onderzoeksrapport bestaat uit drie delen:

- het **bestuurlijk rapport** met de aanbevelingen en beantwoording van de onderzoeksvragen
- het **eindrapport** met de analyse van de taken, uitvoering van de taken en de middelen
- per eilandelijke taak hebben we het beleid, de uitvoering en de middelen in beeld gebracht. De uitwerking hiervan is opgenomen in het **bijlagenboek**. Het bijlagenboek is als apart document beschikbaar.

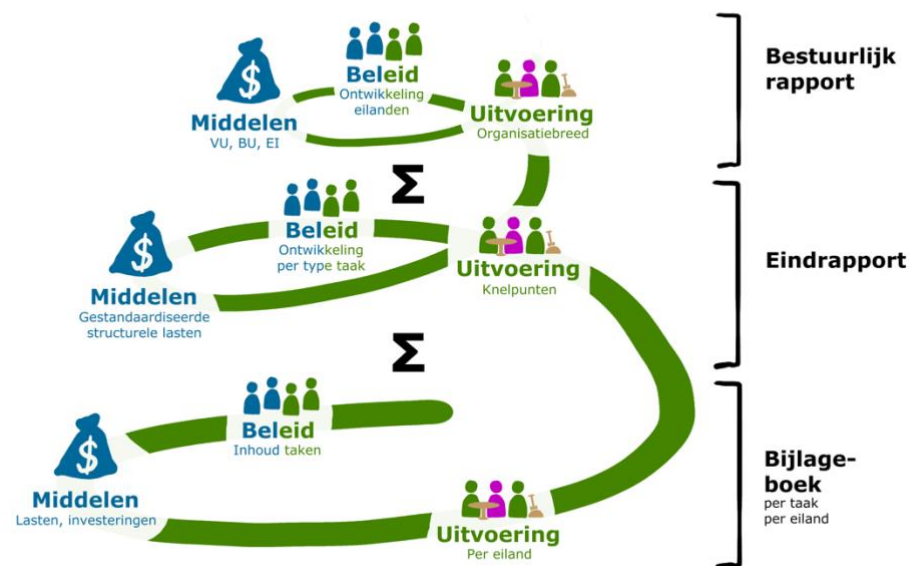
U leest nu in het document dat het bestuurlijk rapport bevat.

Opzet bestuurlijk rapport

Het bestuurlijk rapport bestaat uit drie delen:

- I. De aanbevelingen op hoofdlijnen.
- II. Financieel overzicht van de aanbevelingen
- III. Voor het onderzoek heeft het ministerie van BZK vier hoofdvragen en acht deelvragen geformuleerd. In dit deel beantwoorden wij de hoofd- en deelvragen.

Figuur Opzet onderzoeksrapport



Bestuurlijk rapport

I. De aanbevelingen op hoofdlijnen

Aandachtspunten aanbevelingen

Het hoofddoel van het onderzoek is het bepalen welke financiële middelen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba nodig hebben voor de eilandelijke taken. Bij de beantwoording van deze vraag is een aantal **aandachtspunten** van belang.

Ambitieniveau taken Er is geen algemeen doel of uitgangspunt voor de uitvoering van de eilandelijke taken. Het principe 'comply or explain'¹ wordt regelmatig genoemd, maar is geen vastgesteld of unaniem gevolgd principe. Doordat er geen overkoepelend ambitieniveau is zijn we per taak nagegaan wat het ambitieniveau voor die taak is. Is er een wet met een doel? Zijn er afspraken tussen het rijk en de openbare lichamen? Of is er op een andere manier een doel bepaald.

Ontwikkeling taken Veel taken zijn in ontwikkeling. Hier dient bij het ramen van kosten rekening mee gehouden te worden. Het kan gaan om ontwikkelingen die leiden tot structureel hogere lasten, maar het kan ook gaan om inhaalslagen, waar tijdelijk extra middelen voor nodig zijn. Het onderscheid tussen beide is van belang voor de raming van de structurele lasten. Ook de Covid – 19 maatregelen in de periode 2020 – 2022 en de orkanen Maria en Irma (2017) vergen aandacht. Enerzijds omdat ze tot incidentele uitgaven leiden die voor de huidige taken niet relevant zijn. Anderzijds omdat reguliere taken in deze perioden minder te uitvoering kwamen.

Investerings In de vrije uitkering van de eilanden is tot nu toe vrijwel geen ruimte voor investeringen. De vrije uitkering was tot zomer 2022 gebaseerd op de ondergrens van het referentiekader Caribisch Nederland 2012. In de ondergrens zitten geen middelen voor investeringen, op een enkele

¹ Dit principe houdt op hoofdlijnen in dat bij beleid in Europees Nederland dit beleid ook voor Caribisch Nederlands van toepassing is, tenzij er redenen zijn dat niet of anders in te vullen.

uitzondering na.² Het rijk stelt, met name via bijzondere uitkeringen, middelen ter beschikking voor investeringen. Bij investeringen is onderhoud en vervanging van belang. Hier wordt echter bij de verstrekking van de middelen voor investeringen tot nu toe geen rekening gehouden. De wijze waarop wordt omgegaan met investeringen is daarmee is daarmee niet gericht op duurzame instandhouding.

Capaciteit en kennis Behalve financiële middelen zijn de beschikbaarheid van capaciteit en kennis een zorgpunt voor de eilanden.³ Voor diverse taken blijkt dat, ook als er middelen zijn, medewerkers voor bepaalde functies niet of moeilijk te vinden zijn, zelfs als er wel middelen zijn.

Basismodel en drie bouwstenen

Vanwege deze aandachtspunten hebben wij onze aanbevelingen als volgt opgebouwd:

- **Het basismodel:** dit is een raming van de benodigde middelen voor de uitvoering van de eilandelijke taken op het huidige niveau. In dit basismodel worden drie weeffouten gecorrigeerd: incidentele bekostiging van structurele taken; het ontbreken van bekostiging van de onderhoudslasten van investeringen en gebrek aan dynamiek van de vrije uitkering.
- **Drie bouwstenen** waarmee invulling gegeven kan worden aan de hiervoor genoemde aandachtspunten. De bouwstenen bestaan uit een bouwsteen voor voorzieningen, niet zijnde investeringen, voor investeringen en een bouwsteen voor digitalisering. Deze bouwstenen verhouden zich als volgt tot de aandachtspunten:
 - de bouwstenen voorzieningen en investeringen bevatten beleidsopties. Met beleidsopties bedoelen we wensen van de openbare lichamen. Het kan daarbij gaan om wensen zonder een wettelijke verplichting, maar ook om wensen om te voldoen aan bijvoorbeeld internationale richtlijnen. De beleidsopties zijn van belang voor de ontwikkeling van

² Zie p. 35 – 36, IdeeVersa, referentiekader Caribisch Nederland 2012.

³ Hier wordt ook wel naar gerefereerd met de term uitvoeringskracht. Uitvoeringskracht is een bredere term.

taken. Echter, zonder een algemeen doel voor het ambitieniveau van de taken van de eilanden kunnen we als onderzoekers niet bepalen welke beleidsopties gehonoreerd zouden moeten worden en welke niet. Daarom zijn ze opgenomen in de bouwsteen voor voorzieningen en de bouwsteen voor investeringen.

- de bouwsteen investeringen is niet alleen van belang voor de beleidsopties, maar ook voor het duurzaam omgaan met investeringen, dat wil zeggen het structureel zorg dragen voor het beleggen van de onderhoudslasten en voor het omgaan met vervangingslasten.
- de bouwsteen digitalisering komt vooral voort uit het aandachtspunt capaciteit en kennis. Daarnaast is deze bouwsteen van belang voor het efficiënt ontwikkelen van een aantal taken.

Inzet eilandelijke belastingen, kennisdeling en toekomstbestendigheid

Bij de aanbevelingen gaan we ook in op de eilandelijke belastingen, samenwerking en kennisdeling en de toekomstbestendigheid van het stelsel van de financiële verhoudingen rijk – openbare lichamen.

Eilandelijke belastingen We hebben kostenramingen gemaakt voor het basismodel en de drie bouwstenen en daarbij hebben we ook rekening gehouden met de eilandelijke belastingen. Dit vanuit een eenvoudig principe: hoe meer het rijk bekostigd, hoe meer de eilandelijke belastingen meetellen.

Samenwerken en kennisdeling In ons onderzoek zien we dat in de praktijk diverse taken worden ondersteund ‘in natura’. Er gaan bij deze ondersteuning geen middelen van het rijk naar de eilanden, maar het rijk betaalt bijvoorbeeld iemand die een project leidt, een twinning met een gemeente of een organisatie in Europees Nederland of het rijk stelt apparatuur beschikbaar. Ook deze ondersteuning is van belang gezien het aandachtspunt capaciteit en kennis. De behoefte aan ondersteuning blijft, ook als er meer middelen zijn, zoals bij het aandachtspunt kennis en capaciteit aangegeven.

Toekomstbestendigheid Eén van de onderzoeksvragen is om aanbevelingen te doen voor de toekomstbestendigheid van het stelsel van de financiële verhoudingen rijk – openbare lichamen.

10 aanbevelingen

Vanuit het voorgaande hebben we onze aanbevelingen als volgt ingedeeld:

- basismodel: aanbeveling 1 en 2
- de drie bouwstenen: aanbeveling 3, 4 en 5
- verrekenen van de belastingcapaciteit: aanbeveling 6
- de toekomstbestendigheid van het stelsel: aanbeveling 7, 8 en 9
- samenwerken en kennisdeling: aanbeveling 10

Na de aanbevelingen hebben we een overzicht van de geraamde middelen voor het basismodel en de bouwstenen opgenomen.

Aanbevelingen basismodel

Aanbeveling 1. Stel de volgende structurele middelen ter beschikking voor de huidige taakinvoering:

(x \$ 1.000)	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Totale structurele lasten	58.867	23.562	22.898

Toelichting

De voorgestelde middelen zijn hoger dan de huidige middelen (zie figuur C). In de berekeningen gaan we uit van de huidige taken, waarbij wij drie weeffouten uit de huidige systematiek hebben gehaald:

- incidentele bekostiging van structurele taken
- het ontbreken van bekostiging van de onderhoudslasten van investeringen
- gebrek aan dynamiek, dat wil zeggen rekening houden met de groei van het aantal inwoners op Bonaire

Deze weffouten zijn niet alleen van belang voor de herberekening van de huidige taakuitoefening. Het is ook van belang dat deze weffouten in de toekomst worden voorkomen, zie daarvoor aanbeveling 5a, 7 en 8.

Aanbeveling 2. Stel de structurele middelen ter beschikking via de vrije uitkering en/of via structurele bijzondere uitkeringen

Voor een goed inzicht in de financiën en voor een efficiënte taakuitvoering is het van belang dat structurele lasten worden gedekt door structurele baten. De huidige incidentele bijzondere uitkeringen voor structurele taken dienen daarom structureel te worden gemaakt. Of dit door gebeurt door een structurele bijzondere uitkering of door een toevoeging aan de vrije uitkering is voor het financiële inzicht niet van belang. De huidige verhouding relevante bijzondere uitkeringen – vrije uitkering is als volgt:

(x \$ 1.000)	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Semi-structurele BU's (huidig)	11.050	4.825	3.455
VU structureel	47.817	18.737	19.443

In paragraaf 6.2 in het eindrapport zijn dit model en de berekeningen toegelicht.

Aanbevelingen bouwstenen

Aanbeveling 3. Maak een gezamenlijk plan voor de beleidsopties voor voorzieningen en voor investeringen.

3a) houdt bij de beleidsopties voor voorzieningen ook rekening met de benodigde bedrijfsmatige en strategische ondersteuning.

⁴ Wensen van departementen worden in gang gezet door het verstrekken van middelen en/of vallen onder wat we hebben genoemd 'mogelijke toekomstige ontwikkelingen' in het bijlagenboek, omdat het vaak gaat om wetswijzigingen.

3b) maak van het bijhouden van de beleidsopties van voorzieningen en investeringen een continue proces.

Wij hebben beleidsopties voor voorzieningen (niet zijnde investeringen) en investeringen geïnventariseerd. Het gaat daarbij veelal om wensen van de openbare lichamen.⁴

Er is geen overkoepelend ambitieniveau en/of er is niet op een andere manier te bepalen wat aanvullend aan de taakuitoefening in het basismodel, nodig is. De beslissing welke beleidsopties wel of niet uit te voeren is aan het rijk en de openbare lichamen.

In paragraaf 6.3 in het eindrapport is de bouwsteen voorzieningen toegelicht in paragraaf 6.5 in het eindrapport de investeringen.

Zoals aangegeven zijn veel taken in ontwikkeling. Deze taken worden regelmatig door bijzondere uitkeringen bekostigd. Bij extra taken hoort ook extra ondersteuning, bijvoorbeeld omdat medewerkers een werkplek nodig hebben, de financiën van projecten op orde moeten zijn en blijven, politieke besluitvorming nodig is en vaak ook juridische ondersteuning. Veel ontwikkelingen zijn niet omvangrijk – het gaat soms bijvoorbeeld om een paar fte extra. De beperkte omvang kan tot gevolg hebben dat het regelen van de extra ondersteuningsbehoefte wordt vergeten. Echter, alles bij elkaar zijn de ontwikkelingen substantieel. De verhouding taken primair proces – ondersteuning primair proces moet in balans zijn en blijven.

De beleidsopties die wij in de periode 1 januari – 1 juni 2023 hebben geïnventariseerd zijn een tijdsopname. Taken en beleidsopties ontwikkelen zich, bijvoorbeeld omdat de economie, de inwoners, het klimaat en de wetgeving veranderen. Het is daarom van belang de beleidsopties bij te houden en met enige regelmaat te bespreken tussen rijk en de openbare lichamen, zie ook aanbeveling 9. Op deze wijze krijgen deze beleidsopties ook een kader: welke

komen wel en niet voor bekostiging in aanmerking.

Aanbeveling 4. Overweeg meer gezamenlijk inzetten op digitalisering

De reden voor aanbeveling 4 is dat een bepaalde mate van digitalisering onvermijdelijk is. Digitalisering en het op orde brengen van de informatievoorziening is belangrijk en complex. Indien dit op een goede manier gebeurt biedt het veel kansen, waaronder dat tekorten aan arbeidscapaciteit en expertise beter kunnen worden ondervangen.

Er wordt reeds gewerkt aan digitalisering. Gezien:

- het belang van digitalisering voor het doelmatig en doeltreffend kunnen uitvoeren van eilandelijke taken in de toekomst
- de aandacht en focus die digitalisering vergt

introduceren wij een bouwsteen voor het systematisch en gericht inzetten van digitalisering ten behoeve van de eilandelijke taken.

In paragraaf 6.4 in het eindrapport is de bouwsteen digitalisering toegelicht.

Aanbeveling 5. Ga duurzaam om met investeringen door, bij verstrekking van middelen voor investeringen:

5a) er zorg voor te dragen dat ook de bekostiging van de onderhoudslasten is geregeld

5b) rekening te houden met vervangingslasten of anderszins rekening te houden met de toekomstige investeringsvraag

5c) de voor investeringen benodigde flexibiliteit te borgen

Vanaf de staatkundige hervormingen tot heden stelt het rijk middelen ter beschikking voor investeringen. Dit veelal via een bijzondere uitkering. Bij deze middelen wordt er geen rekening gehouden met de onderhouds- en vervangingslasten (samen de instandhoudingslasten) van de investeringen. Bij investeringen gaat het om duurzame kapitaalgoederen (gebouwen, infrastructuur en dergelijke). Geen onderhoud betekent kapitaalvernietiging. Gezien

de huidige wijze van bekostigen van de openbare lichamen is onderhoud niet belegd.

Behalve de onderhoudslasten zijn ook de vervangingslasten van belang. In de huidige systematiek zijn ook deze lasten niet meegenomen. Dit betekent dat de eilanden voor iedere investering de middelen bij elkaar moeten 'lobbyen'.

Rekening houden met vervanging kan op twee manieren:

- *in staat stellen om te sparen*: door bij iedere investering de vervangingslasten aan de vrije uitkering toe te voegen. Deze middelen dienen dan gemiddeld dertig jaar per investering te worden gespaard.
- *trekkingsrecht*: een fonds of faciliteit te vormen waarvoor de eilanden een aanvraag kunnen doen voor een investering. De middelen voor de investering worden dan nog steeds van rijkswege verstrekt, maar in plaats van een lobby bij individuele departementen is er dan een 'recht' op een investering, gefinancierd door het rijk. Uiteraard is dit recht niet onbeperkt.

Investeren kan complex zijn. Een aantal investeringen op de eilanden is uniek; een orkaanbestendige zeehaven bouwen is geen routine-investering. Dit betekent dat de scope en de middelen aandacht vergen bij de voorbereidingen en gedurende de investering. Enige flexibiliteit is daarbij van belang: wanneer is het beter toch net wat extra's te doen? en wanneer kan het wat minder? Materiaal- en personeelsschaarste versterken de noodzaak van enige flexibiliteit. Een risicoreserve, of een andere buffer, bij een investering is nodig.

Gezien de complexiteit van investeringen en de grote investeringsvraag van de eilanden doen wij aanbeveling 5d.

Aanbeveling 5d) overweeg een 'duurzame investeringsfaciliteit'

In paragraaf 6.5 in het eindrapport is de duurzame investeringsfaciliteit en de afwegingen verder toegelicht.

Aanbevelingen meewegen belastingcapaciteit

Aanbeveling 6. Hanteer het principe van wederkerigheid voor het meewegen van de belastingen.

De eilanden mogen een aantal belastingen heffen, waaronder een toeristenbelasting. De belastingcapaciteit van Bonaire is dusdanig dat meewegen bij de bekostiging van structurele lasten in de rede ligt. Gezien het aantal inwoners van Sint Eustatius en Saba is de belastingcapaciteit op deze eilanden erg beperkt. Voor alle drie de eilanden stellen we hetzelfde mechanisme voor. De kern van dit mechanisme is dat als het rijk de eilanden meer ondersteunt de eilanden ook meer bijdragen. Dit hebben wij het principe van wederkerigheid (of cofinanciering) genoemd.

In figuur B, onderdeel II van het bestuurlijk rapport, geven we een overzicht van de mogelijke verrekening van de belastingen op basis van het principe van wederkerigheid.

In paragraaf 6.1 in het eindrapport zijn de overwegingen voor de wijze van verrekenen van de belastingcapaciteit toegelicht.

Aanbevelingen toekomstbestendigheid stelsel financiële verhoudingen

Aanbeveling 7. Verbeter de dynamiek van de vrije uitkering door:
7a) actualisatie van de methodiek van de jaarlijkse correctie van het bedrag van de vrije uitkering voor loon- en prijsontwikkelingen
7b) een jaarlijkse correctie van de vrije uitkering voor het aantal inwoners
7c) zorg voor de naleving van artikel 87 FinBES voor taakmutaties.

Aanbeveling 7a) gaat over de actualisatie van de methodiek voor loon – en prijscompensatie. Mogelijkheden hiervoor zijn:

- aan sluiten bij de nieuwe, nog in ontwikkeling zijnde, systematiek in Europees Nederland (accres gebaseerd op BBP)
- actualisatie van de huidige systematiek, door:
 - jaarlijkse bepaling van het *percentage* van het loondeel

- heroverweging van de te gebruiken percentages voor prijs- en looncompensatie
- gerichte compensatie van CAO – afspraken.

In paragraaf 7.1 in het eindrapport is een verdere uitwerking van deze aanbeveling opgenomen.

Aanbeveling 8. Verbeter de werking van het stelsel van de financiële verhoudingen rijk en Caribisch Nederland, zodanig dat het stelsel meer inzicht geeft in de financiële middelen.

Ons voorstel daarvoor is:

- maak naast de vrije uitkering een tweede type uitkering in het BES-fonds mogelijk: de ‘projectuitkering’. Deze is voor tijdelijke toevoegingen. Deze uitkering heeft als voordeel dat de middelen flexibeler inzetbaar zijn en minder belastend zijn dan bijzondere uitkeringen, terwijl het zicht op de structurele vrije uitkering niet wordt vertroebeld.
- maak een apart type bijzondere uitkering voor investeringen mogelijk, zodat tegemoet gekomen kan worden aan de doorlooptijd van een investering.
- maak het mogelijk om te lenen voor investeringen waarvan de afschrijving en rente in de kostprijs kunnen worden opgenomen, of waarvan de financieringslasten op een andere manier kunnen worden opgevangen.

In paragraaf 7.2 in het eindrapport is een verdere uitwerking van deze aanbeveling opgenomen.

Aanbeveling 9. Houdt zicht op het stelsel van de financiële verhoudingen zodat scheefgroei en/of het uit elkaar groeien van wederzijdse verwachtingen wordt voorkomen.

Ons voorstel daarvoor is:

- jaarlijks een circulaire, met daarin:
 - een terugblik en de vooruitblik op de ontwikkeling van de vrije uitkering, en projectuitkeringen, per eiland,
 - (afspraken over) de beleidsvoornemens met een financiële impact.

- met enige regelmaat, bijvoorbeeld tweejaarlijks, een overzichtsrapport te maken over de taken en middelen en de mate waarin ze met elkaar in balans zijn.
- actualiseer de functionele indeling die in het BBV BES is voorgeschreven. Voer een verplichte, eenvoudige, indeling in kostensoorten voor. Dit is van belang om het, hiervoor genoemde overzichtsrapport zonder veel moeite te kunnen opstellen.
- hou regulier, bijvoorbeeld jaarlijks, bestuurlijk overleg tussen de openbare lichamen en het rijk als fondsbeheerder.

In paragraaf 7.3 in het eindrapport is een verdere uitwerking van deze aanbeveling opgenomen.

Aanbeveling samenwerken en kennisdeling

Aanbeveling 10. Werk samen en zorg voor meer kennisdeling tussen gemeenten, provincies, waterschappen en samenwerkingsverbanden – en de openbare lichamen.

Voor het uitvoeren van de eilandelijke taken zijn voldoende financiële middelen nodig. Kennis is ook onmisbaar. Samenwerking van de openbare lichamen met elkaar en met het rijk is van belang. In Europees Nederland maken gemeenten ‘automatisch’ deel uit van een netwerk met andere gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en private partijen. De Caribisch Nederlandse eilanden maken deel uit van een veel kleiner netwerk. De taken waar de eilanden voor staan zijn omvangrijk en complex. Kennis delen met gemeenten en andere decentrale overheden, is ook voor de eilanden noodzakelijk. Gezien de afstand en ligging is het echter iets dat niet automatisch gaat. De samenwerking opzoeken met de decentrale oeverheden in Europees Nederland is van belang voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de taken.

II. Financieel overzicht basismodel en bouwstenen

In figuur A hebben we de opzet van de aanbevelingen schematisch weergegeven. In Figuur B hebben wij weergegeven hoe we de belastinginkomsten hebben meegerekend. In de navolgende figuren zijn de

overzicht van de ramingen van het basismodel en de bouwstenen opgenomen.

Figuur A. Overzicht basismodel en bouwstenen



Figuur B. Verrekening belastingcapaciteit

Bouwsteen	Belastingcapaciteit
Basismodel	50% toeristenbelasting 50% motorrijtuigenbelasting
Bouwsteen investeringen	+ 25% motorrijtuigenbelasting
Bouwsteen voorzieningen	+ 25% toeristenbelasting
Bouwsteen digitalisering	50% grondbelasting en opcenten vastgoed*

* deze belastingen kunnen op Sint Eustatius en Saba pas worden geheven als de belastingen kunnen worden ingevoerd (dat wil zeggen de registraties op orde zijn).

Figuur C. Basismodel in relatie tot huidige vrije uitkering
(x \$ 1.000)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
totaal beleidstaken	44.420	13.835	15.660
totaal ondersteuning primair proces	19.500	9.188	7.150
toevoeging onderhoudslasten*	1.762	835	245
extra correctie inwoners Bonaire**	2.185	0	0
Totale structurele lasten	67.867	23.857	23.055
- Belastingcapaciteit	-9.000	-295	-158
Totaal structurele lasten na belastingen	58.867	23.562	22.898
Semi structurele BU's (huidig)	-11.050	-4.825	-3.455
VU structureel (huidige taken en BU's)	47.817	18.737	19.443
VU 2024***	35.800	14.500	15.400
VU 2027+	42.300	17.500	17.800

* sport en wijkcentra vallen hier buiten, omdat deze investeringen in uitvoering zijn.

Onderhoud ICT valt onder ondersteuning primair proces.

** een deel van de correctie van de inwoners is bij de beleidstaken meegenomen. Dit is de raming voor de nog ontbrekende correctie

*** Gegevens ministerie van BZK, 31 mei 2023. De jaren 2024 en verder zijn zonder loonprijscorrectie. Incidentele toevoegingen aan de VU zijn niet meegenomen. Ook de korting op de VU vanwege de aflossing van renteloze leningen is niet meegenomen.

+ In de jaren 2023 – 2026 zijn er diverse toevoegingen die als incidenteel zijn gelabeld. Vanaf 2027 is de toevoeging constant en daarmee structureel.

Figuur D. Bouwsteen voorzieningen (niet zijnde investeringen)
(x \$ 1.000)

Voorzieningen	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
beleidsopties intensivering*	10.045	4.820	725
ondersteuning primair proces %	3.014	1.567	236
extra inzet belastingcapaciteit	-3.150	-35	-33
Totaal intensivering	9.909	6.352	928

* bij Bonaire is \$ 8.000.000 en bij Sint Eustatius \$ 3.000.000 voor wegen opgenomen

Aanvullend aan deze beleidsopties voor voorzieningen zijn er beleidsopties die PM zijn geraamd, zie daarvoor [bijlage 4a](#) tot en met 4f.

Figuur E. Bouwsteen digitalisering
(x \$ 1.000)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
digitalisering	4.000	1.525	1.375
inzet belastingcapaciteit grondbelasting en opcenten vastgoed (50%)*	-2.050	-105	-80
Totaal (extra)	1.950	1.420	1.295

* deze belasting kan bij Sint Eustatius en Saba pas worden geheven als de belastingen kunnen worden ingevoerd (de registraties op orde zijn).

De kosten van de bouwsteen digitalisering zijn gericht op extra investeringen. Op termijn is het mogelijk dat hierdoor kosten worden bespaard. Dit is echter op dit moment nog niet te ramen.

Figuur F. Bouwsteen investeringen

(x \$ 1.000)

Beleidsopties investeringen	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
investeringsbedragen beschikbaar of via markt, naar verwachting	63.925	14.240	33.900
investeringsvraag beleidsopties	31.050	22.350	67.750
onderhoudslasten beleidsopties investeringen (toe te voegen aan VU)	806	649	1.113
vervangingslasten afgeronde en lopende investeringen	4.555	1.600	765
vervangingslasten beleidsopties investeringen	1.115	725	1.915
vervangingslasten totaal	5.670	2.325	2.680
extra inzet belastingcapaciteit	-1.350	-113	-46

In figuur F bouwsteen investeringen hebben we ter indicatie de investeringsvraag (beleidsopties) van de eilanden opgenomen met bijbehorende onderhouds- en vervangingslasten. Een deel van deze beleidsopties is PM geraamd, zie hiervoor bijlage 3a tot en met 3e in het eindrapport. Bovendien zijn de daadwerkelijke investeringsbedragen pas te bepalen nadat offertes zijn uitgebracht, onder andere omdat bouwkosten grote prijsstijgingen kunnen laten zien.

In de door ons voorgesteld duurzame investeringsfaciliteit zijn de investeringsvraag en de onderhoudslasten van belang. In dit voorstel is de investeringsfaciliteit er ook voor vervangingsinvesteringen.

Een andere mogelijkheid is om de vervangingslasten aan de vrije uitkering toe te voegen, of om ze via een bijzondere uitkering te verstrekken. De bedragen hiervoor zijn ook in figuur F opgenomen. Met de kanttkening dat er ook investeringen PM staan.

III. Beantwoording onderzoeksvragen

In dit onderdeel hebben wij de hoofdvragen van het onderzoek opgenomen. Per hoofdvraag hebben we de bijbehorende deelvraag eronder gezet. Vervolgens beantwoorden wij alle deelvragen en de hoofdvraag. Dat doen we 'verhalend' en niet door de deelvragen op te delen in de subvragen en deze afzonderlijk te beantwoorden.

Hoofdvraag 1. Voor welke eilandelijke taken zijn de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba verantwoordelijk (inclusief taken die door overheids-NV's worden uitgevoerd)?

Deelvraag 1. Waaruit bestaan de eilandelijke taken die de openbare lichamen moeten uitvoeren?

In [bijlage 1](#) hebben wij de eilandelijke taken opgenomen die we hebben geïnventariseerd. Deze inventarisatie is maximaal, dat wil zeggen dat we alle taken waar ten minste één van de eilanden een rol heeft, hebben opgenomen in de lijst met taken. Voor sommige taken is de rol van de openbare lichamen beperkt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij energie en telecommunicatie. Door maximaal te inventariseren, is het zo transparant mogelijk welke taken (deels) eilandelijk zijn. Indien er in de toekomst andere invalshoeken of ontwikkelingen zijn kunnen de bedragen en/of het takenoverzicht worden gecorrigeerd.

De basis van een taak kan verschillen. Een deel van de taken is wettelijk verplicht, bijvoorbeeld onderwijshuisvesting. Een deel van de taken heeft afspraken tussen het rijk en de openbare lichamen als basis, bijvoorbeeld arbeidsparticipatie. En een deel van de taken heeft een noodzakelijkheid. Dat is bijvoorbeeld bij de zeehavens het geval. De taken kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld. Dit heeft geen effect op de inhoud of de kosten. De indeling van de taken in bijlage 1 is zoveel mogelijk gebaseerd op herkenbaarheid. De functionele indeling die de eilanden verplicht gebruiken voor hun begrotingsindeling hebben we daarom niet gebruikt. Deze indeling is gedateerd en daarom minder herkenbaar en bruikbaar.

Bij de taken en de middelen gaan we uit van structurele taken. Incidentele projecten hebben we niet meegenomen, ook geen incidentele taken zoals bijvoorbeeld de Covid-maatregelen.

Voor de inventarisatie van de eilandelijke taken is de taakverdeling rijk – openbare lichamen van belang. Deze taakverdeling is bepaald bij de staatkundige hervormingen. De taakverdeling staat in dit onderzoek niet ter discussie. Bij diverse taken, bijvoorbeeld burgerzaken, is er in zekere zin sprake van samenwerking, omdat het rijk de taken sinds 2011 ondersteunt. Bij andere taken is er enige discussie over wie wat doet of zou moeten doen en/of zou moeten betalen. Ondersteuning in natura hebben wij zoveel mogelijk in kaart gebracht, evenals waar het wringt in de taakverdeling. Daar waar het wringt gaat het vaak over geld of over de interpretatie van normen. De afbakening van wat betaalbaarheid van taken rond nutsvoorzieningen inhoudt is een voorbeeld van het eerste. De interpretatie over welke normen gelden voor afval en afvalverwerking is een voorbeeld van het tweede.

Hoofdvraag 2. Welke beleidsdoelen⁵ zijn te onderscheiden voor de verschillende taken? Betrek hierbij ook door departementen (en openbare lichamen) te formuleren doelen van verschillende (eilandelijke) taken.

Deelvraag 2. Welke kosten zijn gemoeid met bovengenoemde eilandelijke taken? Betrek hierbij ook de huidige uitvoering van eilandelijke taken en de besluitvorming over de eilandelijke begrotingen van de drie eilanden de afgelopen jaren.

Deelvraag 3. Welke keuzes kan het openbaar lichaam maken in het niveau van de uitvoering van deze eilandelijke taken (in de kwaliteit van de dienstverlening) en wat betekent dit voor de benodigde financiële middelen? Zijn verschillende niveaus in de uitvoering van taken denkbaar (bijv. laag/midden/hoog)?

⁵ De oorspronkelijke term was 'referentiepunt' of 'ijkpunt'. Gedurende het onderzoek is gebleken dat 'beleidsdoel' een duidelijkere term is.

Er is geen *algemeen overkoepelend doel of uitgangspunt* geformuleerd voor de eilandelijke taken. Voor sommige taken wordt uitgegaan van 'comply or explain', dat wil zeggen dat Europees Nederland als referentie dient, daarbij rekening houdend met verschillen tussen de eilanden en bijvoorbeeld gemeenten. Dit is echter niet bij alle taken het uitgangspunt. Wij hebben daarom per taak het doel in kaart gebracht in het bijlagenboek. Daarbij zijn we nagegaan of er relevante wet- en regelgeving is of dat er afspraken zijn tussen de departementen en de eilanden. Op hoofdlijnen zien we dat bij de taken in het sociaal domein 'comply or explain' vaak het uitgangspunt is. Bij de taken in het fysiek domein zijn internationale richtlijnen van belang.

Keuzevrijheid eilanden De hoogte van de vrije uitkering uit het BES-fonds is van 2012 tot en met zomer 2022 gebaseerd op de ondergrens van het referentiekader Caribisch Nederland. Dit betekent dat de eilanden tot zomer 2022 beperkt eigen keuzes konden maken. Er was dus nagenoeg geen mogelijkheid om ervoor te kiezen een taak op een hoger niveau dan de ondergrens uit te voeren. De enige ruimte die er was, zat in het benutten van bedragen voor vervangingslasten die zijn opgenomen in de ondergrensberekeningen. Het gaat dan om de vervangingslasten voor onderwijshuisvesting, omdat de vervangingslasten van andere investeringen niet in de ondergrens zijn opgenomen. Een andere keuze die de openbare lichamen konden maken is om taken niet of beperkt uit te voeren. Dat was bijvoorbeeld bij vergunningverlening, toezicht en handhaving het geval.

Keuzen rijk De ontwikkeling van taken is voor een belangrijk deel afhankelijk van bijzondere uitkeringen van het rijk. De (bestede) bijzondere uitkeringen waren in 2021 40% van de totale baten. Daarnaast waren er de afgelopen jaren directe investeringen door het rijk, evenals bijdragen in natura, niet zijnde investeringen. Dit laat zien dat het rijk extra inzet op ontwikkelingen van eilandelijke taken.

Een aandachtspunt bij de bijzondere uitkeringen is, is dat deze vaak incidenteel zijn. Dit betekent dat als er bijvoorbeeld medewerkers worden ingezet voor taken, bekostigd uit een bijzondere uitkering, deze medewerkers

een tijdelijk contract hebben. Als de bijzondere uitkering wordt verlengd, kan ook het contract worden verlengd.

Een ander aandachtspunt bij de bijzondere uitkeringen is, is dat ze per departement of dossier worden verstrekt, vaak op een dusdanig tijdstip dat ze niet in de eilandelijke begroting kunnen worden opgenomen. Ze worden dan later opgenomen in de begroting met een begrotingswijziging. Dit heeft consequenties voor het inzicht, de planning en de integrale afweging van de capaciteit en middelen. Bij het opstellen van de plannen voor een nieuw jaar hebben de eilanden geen goed integraal overzicht van de beschikbare middelen. Ook het rijk heeft daardoor geen goed integraal overzicht; niet vanuit de eilandelijke begrotingen en niet vanuit de eigen begrotingen.

Financiële positie eilanden en keuzevrijheid De vrij besteedbare middelen in de jaarrekening 2021 zijn voor Bonaire \$ 1,9 mln., Sint Eustatius \$ 5,6 mln. en Saba \$ 0,7 mln. Deze middelen zijn nodig om risico's op te vangen. De ruimte om te investeren is beperkt. De ruimte die er is benutten Bonaire en Saba. Sint Eustatius heeft meer vrije liquide middelen, maar deze middelen zijn moeilijk inzetbaar omdat investeringen leiden tot structurele lasten. Deze lasten kan Sint Eustatius, maar beperkt opvangen, omdat de begroting van Sint Eustatius met enige moeite sluit.

De balansen van de eilanden laten een hoge post vooruit ontvangen bijzondere uitkeringen zien: In de jaarrekening 2021 heeft Bonaire \$ 33 mln. op deze post, Sint Eustatius \$ 69 mln. en Saba \$ 50,5 mln. Het gaat hierbij om geormeerde middelen en niet om vrij inzetbare middelen. Hierbij blijkt dat de eilanden meer tijd nodig hebben om de bijzondere uitkeringen te besteden en/of dat de organisaties niet voldoende in staat zijn de bijzondere uitkeringen weg te zetten. Dat komt door het tijdstip van verstrekken zoals hiervoor beschreven. Hier hoort ook de opmerking bij dat grote investeringen normaal gesproken jarenlange trajecten zijn. Bovendien zien we in de analyse van de investeringsvraag (zie onder het kopje 'bouwsteen investeringen') dat er voor diverse taken bijzondere uitkeringen voor investeringen zijn verstrekt, maar dat bij uitwerking van de plannen blijkt dat deze uitkeringen niet volstaan voor de desbetreffende investeringen. Omdat de eilanden niet kunnen lenen, uitgezonderd renteloze leningen van het rijk, en weinig vrij besteedbare middelen hebben en de bijzondere uitkeringen geormeerkt zijn, zijn de middelen moeilijk inzetbaar.

Prioriteiten eilanden Zomer 2022 is de vrije uitkering substantieel verhoogd. Ook heeft Bonaire de inning van de toeristenbelasting anders opgezet waardoor de inkomsten sterk zijn gestegen. In ons onderzoek hebben we gekeken naar de begrote inzet van de extra middelen. De inzet van middelen voor 2023 hebben we ook vergeleken met 2014. Hieruit kunnen we op hoofdlijnen zien waar de prioriteiten van de eilanden bij de besteding van de extra middelen liggen:

- de prioriteiten van Bonaire liggen bij beleidsveld 2) sociale ondersteuning waarvan de uitvoering ligt bij Sentro Aksesos Boneiru. In 2023 zijn er extra middelen voor de taak afval beschikbaar gesteld en ten opzichte van 2014 besteedt Bonaire meer aan infrastructuur en mobiliteit. Met de extra middelen van zomer 2022 zijn voor een aantal taken de incidentele middelen structureel gemaakt. De capaciteit van de afdeling juridische zaken is daar een voorbeeld van.
- de prioriteiten van Sint Eustatius liggen eveneens bij beleidsveld 2) sociale ondersteuning, met de kanttekening dat de lasten daarvan voor Sint Eustatius relatief onder de lasten van Saba en Bonaire liggen. Een prioriteit ligt ook bij beleidsveld 9) infrastructuur en mobiliteit. Ook is op Sint Eustatius zichtbaar dat er extra aandacht is voor toezicht en handhaving (taak 11a).
- de inhoudelijke prioriteiten die bij Saba zichtbaar worden, als we de lasten van 2023 vergelijken met die van 2014, zijn: drinkwater, afval en wegen. Met de extra middelen zijn personeelslasten voor structurele taken bekostigd.

De eilanden hebben de extra middelen voor een belangrijk deel ingezet om bestaande taken structureel te beleggen.

Deelvraag 4. Welke beleidsdoelen zijn denkbaar bij de verdere ontwikkeling van de eilandelijke taken? Hoe kan in dit verband worden omgegaan met het inhalen van achterstanden?

Beleidsopties eilanden In het onderzoek hebben we zoveel mogelijk geïnventariseerd welke beleidsopties de eilanden hebben. Met beleidsoptie bedoelen we iedere ontwikkeling van een taak die nog niet in gang is gezet en/of nog niet is afgesproken met het rijk. De beleidsopties zijn verschillend van karakter. Het kan bijvoorbeeld gaan om de ontwikkeling van taken in lijn met internationale richtlijnen waar de

eilanden aan moeten voldoen. Het gaat dan niet om een optie die een keuze is, het gaat dan met name om de bekostiging van een taak. Een beleidsoptie kan ook de wens inhouden om de huidige taken intensiever uit te voeren, bijvoorbeeld door meer huishoudens te bereiken met armoedebestrijding. De beleidsopties voor investeringen en voor voorzieningen, niet zijnde investeringen, hebben wij per eiland in beeld gebracht en opgenomen in bijlage 3 en 4 in het eindrapport.

Als we naar de *hoofdpijnen* van de beleidsopties voor voorzieningen kijken, zien we dat veel vragen van Bonaire te maken hebben met de groei van het aantal inwoners. Het gaat dan bijvoorbeeld om een grotere behoefte aan sportbegeleiders, jongerenwerk en afvalwaterzuiveringsinstallaties. Op Sint Eustatius is de afgelopen jaren relatief veel geïnvesteerd, ten opzichte van Saba. Sint Eustatius loopt echter achter bij Saba wat betreft een aantal beleidsontwikkelingen, zoals de taak publieke gezondheid en een sociale werkplaats.

Voor Saba geldt het omgekeerde: Saba heeft veel investeringsvragen, waaronder een nieuwe zeehaven (splitsing van de huidige functies van de zeehaven in cargo en passagiers; beide orkaanbestendig) en de ontwikkeling van Sint Johns (school, sport, buurthuis).

Mogelijke ontwikkelingen In het bijlagenboek hebben we per taak opgenomen wat mogelijke ontwikkelingen zijn. Dat zijn ontwikkelingen die door departementen worden aangegeven of die uit onderzoeken voortvloeien. Hierbij gaat het vaak om 'comply or explain'. Voor bibliotheken is bijvoorbeeld de overweging de wet aan te passen voor Europees Nederland. Daarbij is het voornemen de wet ook te actualiseren voor de eilanden met ontwikkelingen die bij de eilanden passen, zoals het ontbreken van een provincie (de provincie heeft een ondersteunende rol bij bibliotheken).

Iets vergelijkbaars geldt voor de werkagenda voor de digitale overheid in Nederland. Deze agenda is gericht op Europees Nederland, maar kent een aparte programmalijn 'versterken van de digitale samenleving in het Caribisch deel van het Koninkrijk.'

Perspectief onderzoek Vanuit het perspectief van het onderzoek focussen wij op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Dit zijn dus geen inhoudelijke beleidsdoelen, maar doelen om de inhoud van het beleid

beter te realiseren. Wij zien als hoofdproblemen:

- dat keuzen niet op basis van een *totaaloverzicht* van de middelen worden gemaakt; door de eilanden noch het rijk. Dat komt enerzijds omdat dit overzicht moeilijk tot stand is te brengen. En anderzijds omdat middelen voor taken vanuit verschillende 'potjes' geoormerkt ter beschikking worden gesteld.
- *te weinig capaciteit en expertise* Met dit probleem worstelen gemeenten ook. De eilanden echter nog meer. Voor een aantal taken gaat het om het inhalen van een achterstand van enkele decennia. Dat is bijvoorbeeld bij afvalverwerking, afvoeren van regenwater en digitalisering het geval. Daar komt nog bij dat de ontwikkeling vaak uniek is. Een zeehaven op Saba aanleggen is uniek, de bevolkingsgroei op Bonaire van de afgelopen tien jaar is voor Nederlandse begrippen ook uniek. Het cultureel erfgoed op Sint Eustatius is dat eveneens.
- *korte termijn denken* Veel discussies rond de eilandelijke taken gaan om middelen. Middelen zijn uiteraard beperkt en keuzen moeten worden gemaakt. Hierbij zijn korte en lange termijn kosten van belang. Onderhoud van kapitaalgoederen kost op de korte termijn middelen, maar bespaart op de langere termijn. Digitalisering, mits goed opgepakt, kan tot een betere taakuitvoering leiden en over een lange periode bezien wellicht besparen.

Hoofdvraag 3. In samenhang met de vorige twee vragen: welke financiële middelen hebben de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba nodig om deze eilandelijke taken uit te voeren?

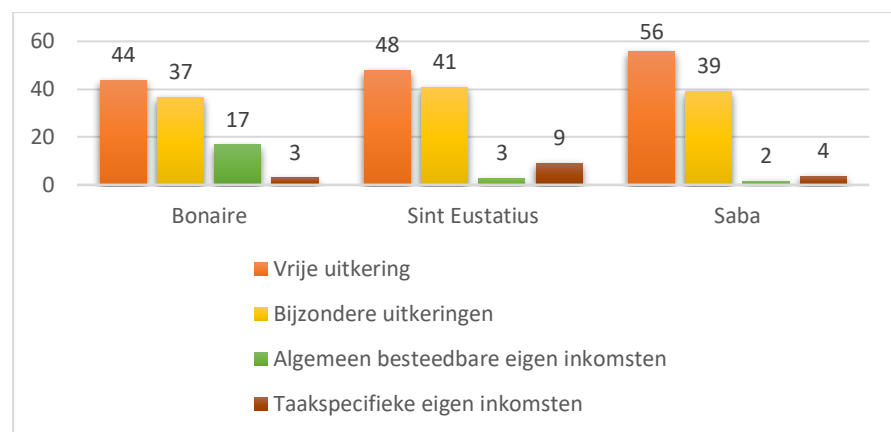
Deelvraag 5. Over welke andere (structurele) inkomsten beschikt het openbaar lichaam (eilandelijke belastingen, bijzondere uitkeringen) en in hoeverre zijn die inkomsten van belang bij het uitvoeren van eilandelijke taken? Kunnen bijzondere uitkeringen deels worden overgeheveld naar de vrije uitkering en zo ja, onder welke condities?

In figuur G hebben we op basis van de jaarstukken 2021 een *overzicht* gemaakt van de middelen van de eilanden. Tijdens het onderzoek waren dit de meest recente jaarstukken. De begrotingen

bieden geen goede basis voor het maken van een overzicht van de middelen, omdat de bijzondere uitkeringen grotendeels niet zijn opgenomen in de begrotingen. Figuur G laat zien dat de bijzondere uitkeringen van materieel belang zijn. Ze maken circa 40% uit van de inkomsten.

Figuur G. Middelen Caribisch Nederland*

((afgeronde) percentages van totale baten jaarrekening 2021)



Bron: jaarrekeningen van de eilanden

* Enkele baten ontbreken, omdat ze niet via de begroting en jaarstukken van de openbare lichamen lopen. Een voorbeeld hiervan zijn de inkomsten van de luchthaven van Bonaire; deze lopen via de NV Bonaire international airport (BIA). Bonaire heeft in 2022 een nieuwe toeristenbelasting ingevoerd, waardoor er meer eigen inkomsten zijn, zie verder figuur H (op basis van de begroting 2023).

In figuur H. hebben we een overzicht van de *eigen inkomsten* van de eilanden opgenomen op basis van de begroting 2023. We hebben daarbij enkele baten opgenomen die niet via de begroting van de eilanden lopen. Dit om het inzicht te verbeteren. Figuur G en H laten zien dat de eigen inkomsten van Bonaire van financieel belang zijn. De eigen inkomsten van Sint Eustatius zijn eveneens van belang. De kanttekening daarbij is echter dat deze inkomsten voor een groot

deel afkomstig zijn van olieoverslagbedrijf GTI. Hoelang Sint Eustatius nog inkomsten heeft van GTI is niet bekend. De eigen inkomsten van Saba zijn gering.

Figuur H. Overzicht eigen inkomsten eilandelijke taken Caribisch Nederland

(begroting 2023, in miljoenen dollars)

		Bonaire*	Sint Eustatius	Saba**
Taakgebonden eigen inkomsten	Leges, heffingen	2,3	0,5	0,3
	Prijzen producten	12,8	2,8	0,7
Algemeen besteedbare eigen inkomsten	Belastingen	21,3	0,6	0,3
	Overige algemene middelen	0,7	0,3	0,1
Totaal		37,1	4,2	1,4

* inclusief baten vliegveld en natuurbeheerorganisatie

** inclusief baten natuurbeheerorganisatie

Met de eigen inkomsten zijn we als volgt omgegaan in het onderzoek:

- de *taakgebonden eigen inkomsten* (leges, heffingen en prijzen) hebben we meegenomen bij de desbetreffende taak. We gaan dus uit van netto lasten. Hier hebben we een uitzondering op gemaakt voor de baten die Sint Eustatius ontvangt van GTI. Dit vanwege de onzekerheid van die inkomsten.
- de *algemeen besteedbare inkomsten* (de belastingen) zien wij in relatie tot de vrije uitkering vanuit het principe van ‘wederkerigheid’ of cofinanciering. In het basismodel voor de structurele bekostiging, stellen we voor 50% van de belastingcapaciteit van de toeristenbelasting en van de motorrijtuigenbelasting te verrekenen. Met andere woorden: bij de hoogte van de vrije uitkering houden we er rekening mee dat de eilanden ook zelf geld heffen ter

dekking van die taken. Daarbij gaan we ervan uit dat Sint Eustatius en Saba het voorbeeld van Bonaire van de betere inning van de toeristenbelasting volgen. Vervolgens koppelen we extra inzet van een belasting aan een specifieke bouwsteen met meer middelen van het rijk. In figuur B. hebben we de koppelingen opgenomen.

De *bijzondere uitkeringen* zijn onder te verdelen in, bijzondere uitkeringen voor:

- structurele taken (semi-structurele bijzondere uitkeringen)
- inhaalslagen
- investeringen
- incidentele activiteiten

Voor beantwoording van de vraag *‘Kunnen bijzondere uitkeringen deels worden overgeheveld naar de vrije uitkering en zo ja, onder welke condities’* hanteren wij twee uitgangspunten:

- *uitgangspunt 1) structurele taken worden bekostigd door structurele baten.* Dit is een algemeen principe voor een gezonde financiële positie
- *uitgangspunt 2) de vrije uitkering is er voor structurele taken*

Het tweede uitgangspunt is ondersteunend aan het eerste. Om goed inzicht te hebben in de structurele bekostiging van structurele taken moet er – zonder al te veel moeite -zicht zijn op wat structurele inkomsten zijn.

Toepassing van deze uitgangspunten leidt ertoe dat:

- semi-structurele bijzondere uitkeringen aan de vrije uitkering kunnen worden toegevoegd, maar ze kunnen ook als bijzondere uitkering worden verstrekt. Van belang is met name dat ze structureel worden gemaakt en in de begroting voor het komende jaar kunnen worden geraamd, voor zoverre ze dat nog niet zijn. Dit is vergelijkbaar met bijvoorbeeld de specifieke uitkering voor de bijstand van gemeenten. Bij de semi-structurele uitkeringen gaat dan om \$ 11 mln. voor Bonaire \$ 5 mln. Sint Eustatius en \$ 3,4 mln. voor Saba, zie ook figuur C.

- de andere drie categorieën bijzondere uitkeringen kunnen aan het BES-fonds worden toegevoegd, maar dan bij voorkeur in een apart zichtbare geldstroom, zodat duidelijk is dat de middelen niet structureel zijn (zie verder de beantwoording van hoofdvraag 4).

De vraag *‘welke financiële middelen hebben de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba nodig om deze eilandelijke taken uit te voeren?’* beantwoorden we vanuit de taakinventarisatie (het antwoord op vraag 1). Voor deze taken hebben we ramingen voor het basismodel gemaakt, deze raming is:

- gebaseerd op de huidige wetgeving en afspraken tussen departementen en eilanden. Mogelijke ontwikkelingen of beleidsopties zijn niet meegenomen; ook niet als het gaat om het verder voldoen aan wettelijke of internationale verplichtingen.
- centraal staan de structurele lasten, dus alle taken zijn geschoond van incidentele middelen. Ook zijn de lasten onderling vergeleken tussen de eilanden. Structurele lasten die worden gedekt door incidentele middelen zijn meegenomen als structurele lasten.
- onderhoudslasten van reeds gedane investeringen hebben we meegeraamd. Dit om onnodige toekomstige lasten te voorkomen.
- tot slot hebben we voor Bonaire een additionele correctie voor het inwoneraantal gemaakt. In de berekening van de diverse taken zit al een inwonerscomponent, maar niet voor alle taken. Voor de taken waar de extra lasten nog niet zijn meegenomen hebben we dit er afzonderlijk bijgeraamd.

In figuur C hebben wij de bedragen voor het basismodel opgenomen. De uitwerking per taak is te vinden in het bijlagenboek en de samenvatting per beleidsveld in hoofdstuk 5 in het eindrapport. Ter toelichting het lagere bedrag van Sint Eustatius ten opzichte van Saba komt omdat het accent van de ontwikkeling van Sint Eustatius lag bij investeringen en dat van Saba bij voorzieningen, niet zijnde investeringen (zie ook het antwoord op deelvraag 4). De tegenhanger hiervan is dat de beleidsopties van

Saba voor investeringen optellen tot een hoog bedrag, waar de beleidsopties voor voorzieningen, niet zijnde investeringen, voor Sint Eustatius tot een relatief hoog bedrag optellen (zie figuur D en F).

Volledigheidshalve merken we op dat de bijzondere uitkeringen voor inhaalslagen, investeringen en incidentele taken niet in figuur C zijn meegenomen. We gaan er vanuit dat deze bijzondere uitkeringen blijven op de wijze zoals reeds ingezet.

De essentie van het basismodel is correctie van een aantal weeffouten van de vrije uitkering:

- incidentele bekostiging van structurele taken;
- gebrek aan dynamiek (inwonergroei; zie verder de beantwoording van hoofdvraag 4) en
- het ontbreken van bekostiging van de onderhoudslasten van investeringen.

Aanvullend zijn er meer verbeteringen mogelijk. Het gaat dan om:

- de beleidsopties voor voorzieningen, niet zijnde investeringen, en investeringen van de eilanden
- de mogelijkheden van digitalisering.
- anders omgaan met investeringen

Deze mogelijke verbeteringen hebben wij bouwstenen genoemd. In figuur A is het overzicht van het basismodel en de bouwstenen opgenomen.

Hierna lichten we de gedachte achter de bouwstenen toe. Een verdere uitwerking is te vinden in hoofdstuk 6 van het concepteindrapport.

Bouwsteen voorzieningen Voor de beleidsopties voor voorzieningen, niet zijnde investeringen hebben we een aparte bouwsteen opgenomen. Voor deze bouwsteen geldt dat wij zoveel mogelijk hebben geïnventariseerd wat de beleidsopties zijn (dit geldt ook voor de beleidsopties voor de investeringen). De honorering daarvan is niet aan ons.

De beleidsopties voor voorzieningen hebben we ingedeeld in:

- *intensiveringen* van taken waarbij we een raming van de kosten hebben kunnen maken. Het gaat bijvoorbeeld om schuldhulpverlening als uitbreiding van de taak armoedebestrijding, of continuering van de veerboot tussen de bovenwinden. Een overzicht is opgenomen in bijlage 4 in het eindrapport.
- *ontwikkelingen* hierbij gaat het om beleidsopties voor voorzieningen die op iets langere termijn spelen en/of we niet kunnen ramen. Die zijn wel PM in bijlage 4 in het eindrapport opgenomen.

De ramingen voor de intensiveringen hebben we in figuur D opgenomen.

Bouwsteen digitalisering Wij geven ook de bouwsteen digitalisering in overweging. De reden hiervoor is, kort samengevat, dat een bepaalde mate van digitalisering onvermijdelijk is. Digitalisering en het op orde brengen van de informatievoorziening is belangrijk en complex. Indien dit op een goede manier gebeurt biedt het diverse kansen, waaronder dat tekorten aan arbeidscapaciteit en expertise voor sommige taken beter kunnen worden ondervangen. Digitalisering kan echter ook duur zijn, bijvoorbeeld als informatiesystemen niet adequaat worden opgezet en/of software niet met voldoende kennis wordt ingekocht. Goede cybersecurity is eveneens van belang.

Bij de bouwsteen digitalisering is het van belang dat:

- met gemeenten wordt samengewerkt. De basisregistraties en bijhorende softwaremogelijkheden zijn voor gemeenten ontwikkeld. De eilanden kunnen hier gebruik van maken.
- de eilanden onderling samenwerken waar mogelijk om de kosten beheersbaar te houden.

Bouwsteen investeringen Voor het doen van investeringen is allereerst financiering nodig (om de investeringen te betalen). Vervolgens zijn er instandhoudingslasten, dat zijn de lasten voor onderhoud (ter voorkoming van vroegtijdig verlies) en voor vervanging. Beide ontbreken op dit moment in de vrije uitkering. In het basismodel stellen we voor de onderhoudslasten van reeds

gedane of lopende investeringen toe te voegen aan de vrije uitkering. Hetzelfde kan met vervangingslasten.

Voor de reeds gedane of lopende investeringen ramen wij \$ 5,4 mln. structureel voor alle drie de eilanden samen. Dit bedrag moet door de eilanden langere tijd worden gespaard om te zijner tijd de gedane investeringen te vervangen. Voor nieuwe investeringen geldt dat ze eerst moeten worden gefinancierd en vervolgens worden onderhoudslasten en vervangingslasten toegevoegd aan de vrije uitkering. Bij gemeenten werkt dit ook zo, maar er is een aantal belangrijke verschillen:

- gemeenten hebben hun investeringen over een langere periode geleidelijk aan opgebouwd (over de laatste dertig á veertig jaar). Zij hebben dus elk jaar vrijval van afschrijving van waaruit vervangingen kunnen plaatsvinden
- gemeenten hebben meer afwegingsruimte in hun middelen en zijn daarom flexibeler
- gemeenten hebben de mogelijkheid om te lenen
- gemeenten hebben bepaalde eilandelijke kapitaalgoederen niet; gemeenten hebben geen luchthaven, meestal ook geen zeehaven, geen afvalverwerking (alleen ophalen) en geen afvalwaterzuiveringsinstallaties
- gemeenten worden bij grote investeringen regelmatig geholpen door bijvoorbeeld de provincie of een vervoerregio.

Volledigheidshalve merken we op dat de vrije uitkering ophogen met de vervangingslasten de financieringsvraag voor investeringen het komend decennium niet vervangt. Het opnemen van vervangingslasten betekent dat de eilanden verantwoordelijk zijn voor vervanging van gedane investeringen en hiervoor kunnen sparen.

Dit overwegende stellen wij een 'duurzame investeringsfaciliteit' voor. Het rijk vormt deze faciliteit. De eilanden krijgen 'trekkingsrechten' aan de hand van een (eigen) investeringsvoorstel.

⁶ Dit is exclusief investeringen waarvan de instandhoudingslasten in de kostprijs kunnen worden opgenomen, zoals kinderopvang. Het is ook exclusief de investeringen

Het rijk stelt middelen beschikbaar en houdt via de 'duurzame investeringsfaciliteit' zicht op waarin wordt geïnvesteerd en hoe. De vervangingslasten worden dan niet toegevoegd aan de vrije uitkering. De financiering blijft een zaak van het rijk. Het verschil met de huidige situatie van financiering van investeringen met bijzondere uitkeringen is vooral dat de middelen flexibeler inzetbaar zijn, waar nu de middelen per onderdeel zijn geoormerkt. Hierdoor kunnen er bijzondere uitkeringen zijn verstrekt voor drie verschillende investeringen. Als die drie bijzondere uitkeringen alle drie niet volstaan staat het geld vast en gebeurt er niets. Als de middelen flexibel zouden zijn zou in dezelfde situatie één of twee van de investeringen in gang gezet kunnen worden.

Als we de huidige investeringsvraag van de drie eilanden optellen komen we tot circa \$ 120 mln.⁶ Daarbij staan enkele investeringen nog PM. Wegen hebben we meegenomen in de bouwsteen voorzieningen en daarom niet bij investeringsvraag, dit omdat het bij wegen gaat om het jaarlijks inhalen van een deel van de wegen.

Als we kijken naar de middelen die reeds beschikbaar zijn gesteld voor de investeringen van Sint Eustatius en Saba dan gaat het om \$ 48 mln.

We benadrukken hierbij dat de weging welke investeringen te honoreren een beleidsmatige is. Deze weging is niet aan ons. Wij hebben daarom zoveel mogelijk op een rij gezet wat de investeringsvraag is.

Deelvraag 6. Zijn er vergelijkingen te trekken met Europees Nederlandse gemeenten? Bijvoorbeeld: ook gemeenten hebben niet altijd voldoende middelen om alle taken goed uit te voeren: hoe gaan gemeenten, departementen en het Gemeentefonds hiermee om? Wat kunnen wij van gemeenten leren?

Van gemeenten is een aantal belangrijke lessen te leren. In de eerste plaats is dat het belang van goed onderhoud van kapitaalgoederen. In de jaren '90 waren de aanvragen artikel 12 gemeenten (gemeenten met een structureel tekort) met name het gevolg van

voor sport en buurthuizen, omdat VWS dit in een apart traject met de eilanden ontwikkelde.

achterstallig onderhoud van wegen. Onderhoud was waar gemeenten op bezuinigden als ze middelen tekort kwamen. Dit omdat de consequenties van niet onderhouden in eerste instantie niet zichtbaar zijn (korte termijn financieel voordeel). Een van de maatregelen om dit te voorkomen is de gemeenteraad meer inzicht te geven. Dit is het doel van de paragrafen die sinds 2004 verplicht zijn in de begroting en jaarstukken. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is er daar een van. Het uitvoeren van onderhoud is wezenlijk en daarmee ook het inzicht erin. De paragrafen in de begroting en jaarstukken van de openbare lichamen verdienen daarom meer aandacht.

Huidige financiële vraagstukken van gemeenten hebben vaak een relatie met de decentralisaties. Dat speelt bij de eilanden niet. Vorige bezuinigingsperiodes van gemeenten, met name de financiële crisis rond 2008, levert een aantal lessen op. Bij bezuinigingstrajecten werd bijvoorbeeld gekeken naar wat er wettelijk moet en waar ruimte zit. Dat hebben wij in dit onderzoek ook gedaan voor de openbare lichamen. Omdat de taken van de openbare lichamen in opbouw zijn en de vrije uitkering tot zomer 2022 was gebaseerd op de ondergrens van het referentiekader Caribisch Nederland, zit er geen marge op de taken.

Bij gemeenten werd voor bezuinigingsopties ook gekeken naar mogelijkheden voor samenwerken; tussen gemeenten, met andere overheden en ook met maatschappelijke organisaties. De mogelijkheden voor procesverbetering, waaronder digitalisering, is een aanvullend toetspunt. Het gaat daarbij om de vraag: wat vergt weliswaar nu een investering, maar bespaart vervolgens jaarlijkse kosten.⁷ De optie voor de bouwsteen digitalisering die wij meegeven is hieraan verwant.

Tot slot, kunnen belangrijke lessen worden geleerd van de gemeentefondssystematiek en breder de financiële verhoudingen rijk – gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de noodzaak van

⁷ Zie bijvoorbeeld 'Van bezuinigen tot strategische heroriëntatie', VNG in samenwerking met BMC, 2010.

een meer stabiele structurele bekostiging en een regime voor investeringen. Bij de beantwoording van de volgende deelvraag gaan wij daar verder op in.

Hoofdvraag 4. Welke aanpassingen zijn nodig aan de vrije uitkering van het BES-fonds om toekomstige aanpassingen in de hoogte van de vrije uitkering makkelijker door te voeren (o.a. demografische ontwikkelingen, aanpassingen in de taakverdeling) en is de systematiek en de besluitvorming hierover van het Gemeentefonds een mogelijkheid?

Deelvraag 7. Voor welke ontwikkelingen is het wenselijk om de vrije uitkering aan te passen, en op welke manieren kan dit? Hierbij wordt minimaal gekeken naar demografische ontwikkelingen, taakverschuivingen (en/of taakuitbreiding/-inkrimping) als ook de huidige wijze van indexeren naar prijzen en lonen. Ook kleinschaligheid of beperkte belastingcapaciteit kan hier een factor zijn.

De vrije uitkering van het BES-fonds dient de kosten van de taken te volgen. Dat wil zeggen ontwikkelingen van lonen en prijzen moeten worden gecorrigeerd om hetzelfde te kunnen blijven doen. Dit geldt ook voor de volumefactoren, met name voor het aantal inwoners. Hoe meer inwoners hoe hoger de kosten. Wij stellen voor:

- de jaarlijkse correctie van het bedrag van de vrije uitkering voor *loon- en prijsontwikkelingen* te verbeteren. Dit kan door:
 - aan te sluiten bij de nieuwe, nog in ontwikkeling zijnde systematiek in Europees Nederland (accres gebaseerd op BBP)
 - of door actualisatie van de huidige systematiek:
 - het percentage van het loondeel jaarlijks bepalen
 - heroverweging van de te gebruiken percentages voor prijs- en looncompensatie
 - gerichte compensatie van CAO – afspraken.
- jaarlijkse correctie van de vrije uitkering voor het *aantal inwoners*. Het gaat dan praktisch gesproken voorlopig om Bonaire. Voor Sint Eustatius en Saba zou het pas gelden als hun inwoneraantal

substantieel verandert. Correctie van het bedrag voor het aantal inwoners kan halverwege het jaar als de CBS cijfers per 1 januari van het lopend jaar bekend zijn. Een geavanceerdere correctie is voorlopig niet voor de hand liggend. Wel dient zicht gehouden te worden op het stelsel in het algemeen zie de volgende punten. Toeristen voldoen niet aan de criteria van het gemeentefonds voor een verdeelmaatstaf. De reden hiervoor is dat het aantal toeristen beïnvloedbaar is. Ook stellen wij voor een substantieel deel van de toeristenbelasting niet te verrekenen met de vrije uitkering, omdat hier ook kosten voor moeten worden gemaakt.

in artikel 87 van de FinBES is opgenomen hoe met *taakmutaties* om te gaan:

- 1) *Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door de openbare lichamen wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd welke de financiële gevolgen zijn voor de openbare lichamen.*
- 2) *In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de openbare lichamen kunnen worden opgevangen.*
- 3) *Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers*

Dit artikel is gelijk aan artikel 2 Financiële Verhoudingswet (voor provincies en gemeenten). Dit wordt het compensatiebeginsel genoemd: het rijk geeft zich rekenschap van de financiële gevolgen van nieuwe of geïntensiveerde taken of activiteiten voor decentrale overheden en compenseert deze in beginsel.

Wij stellen voor dit artikel na te leven door het *zicht op het stelsel* van de financiële verhoudingen te verbeteren. Dit kan op een aantal manieren:

- jaarlijks een circulaire, met daarin de terugblik en de vooruitblik op de vrije uitkering, per eiland, met daarin ook de beleidsvoornemens met een financiële impact. Dit is dus een op maat-gemaakte circulaire, zoals die er ook voor gemeenten en provincies is.
- met enige regelmaat, bijvoorbeeld tweejaarlijks, een rapport over de taken en middelen en de mate waarin ze met elkaar in balans zijn.
- het opstellen van dit rapport is gebaat bij een actualisatie van de functionele indeling die in het BBV BES is voorgeschreven. Deze

indeling is verouderd. Daarnaast zou een verplichte – eenvoudige – indeling in kostensoorten helpen. Een consistent baten- en lastenstelsel is ook een noodzakelijke voorwaarde. Dit is opgenomen in de wetsvoorstel voor wijziging van de FinBES.

- zicht op het stelsel is ook gebaat bij regulier, bijvoorbeeld jaarlijks, bestuurlijk overleg tussen de openbare lichamen en het rijk als fondsbeheerder. De VNG zou hier een rol bij kunnen vervullen. Een dergelijk overleg ‘het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen’ is voor het gemeentefonds gebruikelijk. In dit overleg kan de circulaire en het totaalbeeld worden besproken, als ook ontwikkelingen in de gaten worden gehouden, zoals de bekostigingswijze van taakmutaties.

Tot slot, kan het stelsel van de financiële verhoudingen rijk en Caribisch Nederland worden verbeterd, door:

- naast de vrije uitkering een tweede type uitkering in het BES-fonds mogelijk te maken: de ‘projectuitkering’. Deze is voor tijdelijke toevoegingen. De uitkering heeft als voordeel dat de middelen flexibeler inzetbaar zijn en minder belastend zijn dan bijzondere uitkeringen. Een ander voordeel is dat de vrije uitkering dan alleen structurele bedragen bevat en niet wordt vertroebeld door incidentele middelen. Deze uitkering is vergelijkbaar met de BFU die wordt ontwikkeld voor gemeenten (zie verder tekstkader 4 in hoofdstuk 7).
- een apart type bijzondere uitkering voor investeringen, zodat tegemoet gekomen kan worden aan de doorlooptijd van een investering. Dit voor als er niet wordt gekozen voor een ‘duurzame investeringsfaciliteit’.
- de mogelijkheid om te lenen voor investeringen waarvan de afschrijving en rente in de kostprijs kunnen worden opgenomen, of waarvan de financieringslasten op een andere manier kunnen worden opgevangen.

Deelvraag 8. In samenhang met de vorige deelvraag: in hoeverre zou het BES-fonds in de toekomst kunnen aansluiten bij (de systematiek van) het Gemeentefonds?

Bij de beantwoording van deelvraag 7 hebben wij voorstellen gedaan voor de financiële verhoudingen met de openbare lichamen die zijn gebaseerd op de systematiek van het gemeentefonds. Meer mogelijke aansluitpunten zien wij niet. Voor meer kostengeoriënteerd verdelen zijn meer gegevens van de eilanden nodig. De CBS-gegevens van de eilanden zijn beperkt en gaan met name over inwoners. Eenduidige gegevens over bijvoorbeeld geografische kenmerken van de eilanden zijn er nauwelijks. Daarbij is het ook de vraag of dat veel zou toevoegen. De taken van de eilanden zijn veelal in een beginfase van ontwikkeling. Kostengeoriënteerd verdelen of vergelijken met gemeenten voor de bekostiging van specifieke taken voegt daarom beperkt wat toe. Bovendien zijn de openbare lichamen weliswaar 'bijzondere gemeenten' ze zijn in wezen ook 'bijzondere provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen'. Meer aansluiten bij de systematiek van het gemeentefonds dan voorgesteld bij de beantwoording van vraag 7 is daarom niet aan de orde.

Tot slot

Met het basismodel doen wij een voorstel om de weeffouten van de vrije uitkering op te lossen. Ook doen we met het basismodel en de bouwstenen voorstellen om:

- het zicht op de financiën te vergroten door de structurele lasten en de structurele baten met elkaar in verhouding te brengen en door de middelen voor de investeringen beter te stroomlijnen.
- de voorstellen beogen ook de openbare lichamen te versterken door meer structurele in plaats van incidentele capaciteit mogelijk te maken. Dit in combinatie met, zo mogelijk, digitalisering.
- de bekostiging van de taken meer te richten op de langere termijn doelmatigheid en doeltreffendheid.

De voorstellen voor het toekomstbestendig houden van de financiële verhouding versterken deze voorstellen. Dit laat onverlet dat de opgaven waar de eilanden voor staan groot zijn.

Samenwerken is noodzakelijk. Het gaat dan om samenwerken van de eilanden onderling, eilanden met het rijk en met gebruikmaking van expertise van gemeenten en andere decentrale overheden in Europees Nederland.

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht eilandelijke taken

1. Nutsvoorzieningen en sociale woningbouw

- 1a) energie
- 1b) drinkwater
- 1c) telecommunicatie
- 1d) betaalbaar wonen

Sociaal domein

2. Sociale ondersteuning (community development)

- 2a) jeugd, maatschappelijk werk en maatschappelijke ondersteuning
- 2b) arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie
- 2c) armoedebestrijding en schuldhulpverlening
- 2d) tegengaan huiselijk geweld

3. Publieke gezondheid

- 3a) publieke gezondheid en jeugdgezondheidszorg

4. Ontwikkeling van kinderen en activiteiten

- 4a) kinderopvang en buitenschoolse opvang
- 4b) jongerenprojecten
- 4c) sport, beweging en speeltuinen

5. Onderwijshuisvesting en overige onderwijsondersteunend

- 5a) onderwijshuisvesting basisonderwijs, voortgezet onderwijs en MBO
- 5b) onderwijs algemeen
- 5c) leerlingenvervoer
- 5d) leerplicht
- 5e) Sociale Kanstrajecten Jongeren
- 5f) bibliotheken

6. Cultuur en cultureel erfgoed

- 6a) culturele activiteiten en musea
- 6b) cultureel erfgoed

Fysiek domein

7. Klimaatadaptatie en waterbeheer

- 7a) klimaatadaptatie en waterbeheer

8. Economisch beleid

- 8a) economisch beleid en stimulering economische sectoren

9. Infrastructuur en mobiliteit

- 9a) wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting, erosieherstel en overige
- 9b) luchthaven
- 9c) zeehaven
- 9d) (openbaar) vervoer op de eilanden
- 9e) (openbaar) vervoer van en naar de eilanden

10. Ruimtelijke ordening, natuur en milieu

- 10a) ruimtelijke ordening, vergunningverlening en grondbeleid
- 10b) facilitering woningbouw en wonen
- 10c) natuurbeheer en -bescherming
- 10d) landbouwontwikkeling en visserij
- 10e) afvalophalen, -verwerking en reiniging
- 10f) IAB, stoffen en bodembeleid
- 10g) riolering en afvalwaterzuivering

11. Toezicht en handhaving

- 11a) toezicht en handhaving

Eilandsbrede taken

12. Burgerzaken en basisinfrastructuur

- 12a) digitaliseringsopgave en basisinfrastructuur

12b) bevolkingsadministratie, burgerlijke stand en (reis)documenten

12c) overige waaronder verkiezingen, rijbewijzen en begraafplaatsen

13. Bestuur en organisatie

13a) eilandsraad, gezaghebber en gedeputeerden

13b) ondersteuning eilandsraad en gezaghebber

13c) rampenbestrijding en crisisbeheersing

13d) bedrijfsvoering en concern

13e) huisvesting en archief

13f) organisatie algemeen, zoals arbeidsvoorwaarden, opleidingen, reis- en verblijfskosten

IdeeVersa

IdeeVersa doet onderzoek voor overheden op het snijvlak van beleid, bestuur en financiën. Voorbeelden hiervan zijn doorlichtingen van taken, bekostigingsvraagstukken van overheden, vraagstukken over bestuurlijke en financiële verhoudingen en onderzoeken naar de leesbaarheid van de financiële stukken voor de gemeenteraad.

Netwerkbedrijf IdeeVersa is een netwerkbedrijf. Afhankelijk van de opdracht wordt met andere adviseurs of bedrijven samengewerkt. Per opdracht wordt een passend team samengesteld. Voor het onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland werd samengewerkt met Peter Beumer (enthousiast publiek), Daan Bos (DSP-groep) en Janna Kool (Jannakool.nl).

www.ideeversa.nl

email: info@ideeversa.nl