

Eindrapport 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

INHOUDSOPGAVE	2
VOORWOORD	4
LEESWIJZER	5
Opzet bestuurlijk rapport.....	5
Opzet eindrapport.....	5
BESTUURLIJK RAPPORT	6
I. De aanbevelingen op hoofdlijnen	6
II. Financieel overzicht basismodel en bouwstenen.....	11
III. Beantwoording onderzoeksvragen	13
EINDRAPPORT	24
HOOFDSTUK 1. ONDERZOEKSOPDRACHT	24
HOOFDSTUK 2. ONDERZOEKSOPZET	26
2.1 Actueel beeld van de huidige eilandelijke taken en middelen.....	26
2.2 Mogelijkheden om de vrije uitkering in de toekomst actueel te houden.....	29
2.3 Onderzoeksfasen.....	29

HOOFDSTUK 3. BESTUURLIJKE EN FINANCIËLE VERHOUDINGEN RIJK - CARIBISCH NEDERLAND

3.1 Kenmerken Caribisch Nederland op hoofdlijnen	31
3.2 Bestuurlijke verhoudingen Rijk - Caribisch Nederland.....	34
3.3 Financiële verhoudingen Rijk - Caribisch Nederland.....	37

HOOFDSTUK 4 ANALYSE BEGROTINGEN EN JAARREKENINGEN EILANDEN

4.1 Besteding algemene middelen	42
4.2 Kostensoorten	46
4.3 Financiële positie	50

HOOFDSTUK 5 BEKOSTIGING EILANDELIJKE TAKEN EN STRUCTURELE LASTEN.....

5.1 Bekostiging en structurele lasten nutsvoorzieningen en betaalbaar wonen.....	53
5.2 Bekostiging en structurele lasten eilandelijke taken sociaal domein	56
5.3 Bekostiging en structurele lasten eilandelijke taken fysiek domein	64
5.4 Bekostiging en structurele lasten eilandsbrede taken	73
5.5 Ontwikkelingen algemeen besteedbare eigen inkomsten	79
5.6 Overzicht structurele lasten	83

HOOFDSTUK 6 BENODIGDE FINANCIËLE MIDDELEN VOOR DE EILANDELIJKE TAKEN.....

6.1 Verrekening van de algemeen besteedbare eigen inkomsten	88
6.2 Basismodel benodigde financiële middelen	90
6.3 Bouwsteen voorzieningen (niet zijnde investeringen)	92
6.4 Bouwsteen digitalisering	92
6.5 Bouwsteen investeringen	94

HOOFDSTUK 7 TOEKOMSTBESTENDIGHEID FINANCIËLE VERHOUDINGEN..... 100

7.1 Dynamiek BES-fonds.....	100
7.2 Stelsel financiële verhoudingen.....	104
7.3 Zicht op het stelsel	106

BIJLAGEN 109

Bijlage 1. Overzicht eilandelijke taken	109
Bijlage 2. Algemene middelen en semi-structurele bijzondere uitkeringen per taak per eiland.....	111
Bijlage 3. Investerings- en instandhoudingslasten per eiland.....	121
Bijlage 4. Beleidsalternatieven voorzieningen, niet zijnde investeringen, per eiland.....	128
Bijlage 5. Bijdragen in natura	135
Bijlage 6. Verouderde wetgeving.....	137
Bijlage 7. Infographic investeren via vervangingslasten	140
Bijlage 8. Nadere toelichting onderzoeksmethode	145
Bijlage 9. Afkortingen.....	148
Bijlage 10. Bronnen.....	150

Voorwoord

Voor u ligt het bestuurlijk rapport en het eindrapport 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 en het eindrapport 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.

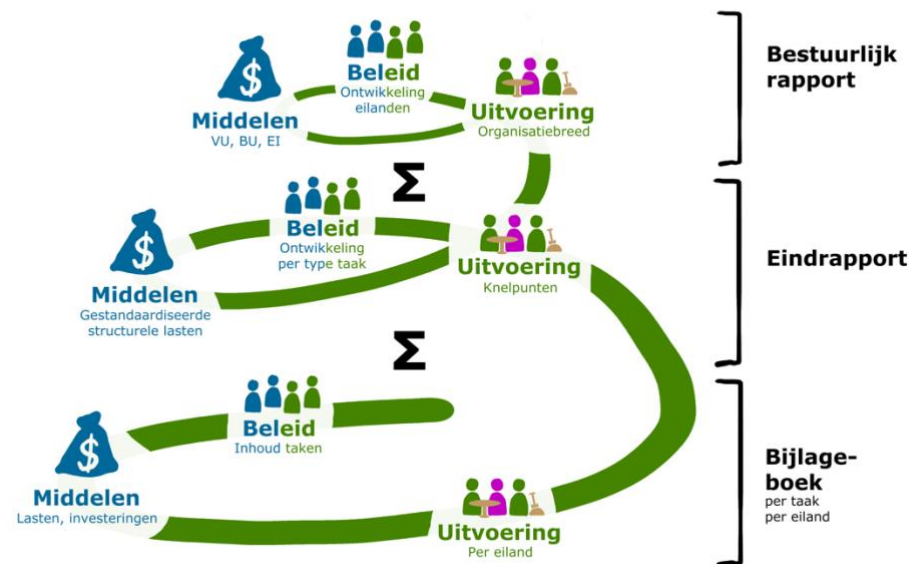
Opzet eindrapport

Het eindrapport van het onderzoek naar de eilandelijke taken en middelen heeft de volgende indeling:

- Hoofdstuk 1 bevat de onderzoeksopdracht en hoofdstuk 2 de onderzoeksmethode.
- Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de bestuurlijke en financiële verhoudingen rijk- Caribisch Nederland.
- In hoofdstuk 4 gaan we in op de financiën van de drie Caribisch Nederlandse eilanden. De focus ligt daarbij op de begrotingen, de jaarrekeningen en de financiële positie.

- Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van het beleid voor het sociaal en fysiek domein en de eilandsbrede taken. Het gaat daarbij om het doel en daarmee het beoogd ambitieniveau voor de uitvoering van de taken. Vervolgens kijken we naar de bekostiging van de eilandelijke taken en de structurele lasten.
- In hoofdstuk 6 vertalen wij de bevindingen van hoofdstuk 5 naar de benodigde middelen voor de eilandelijke taken. Dit doen we aan de hand van een basismodel en drie bouwstenen.
- In hoofdstuk 7 gaan we in op de toekomstbestendigheid van het stelsel.

Figuur 1. 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.

- o 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.
- o 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 bekostigt, 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 taakin-vulling:

(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 weeffouten zijn niet alleen van belang voor de herberekening van de huidige taakuitoefening. Het is ook van belang dat deze weeffouten 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](#) 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.

3b) maak van het bijhouden van de beleidsopties van voorzieningen en

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 wetwijzigingen.

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](#) is de bouwsteen voorzieningen toegelicht in [paragraaf 6.5](#) 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](#) 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 personeelschaarste 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](#) 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](#) 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:

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

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

In [paragraaf 7.1](#) 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](#) 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:
 - o een terugblik en de vooruitblik op de ontwikkeling van de vrije uitkering, en projectuitkeringen, per eiland,
 - o (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](#) 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 loonprijscompensatie. 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. 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 kanttekening 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.

Keuzes 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 Akses 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](#) van 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?

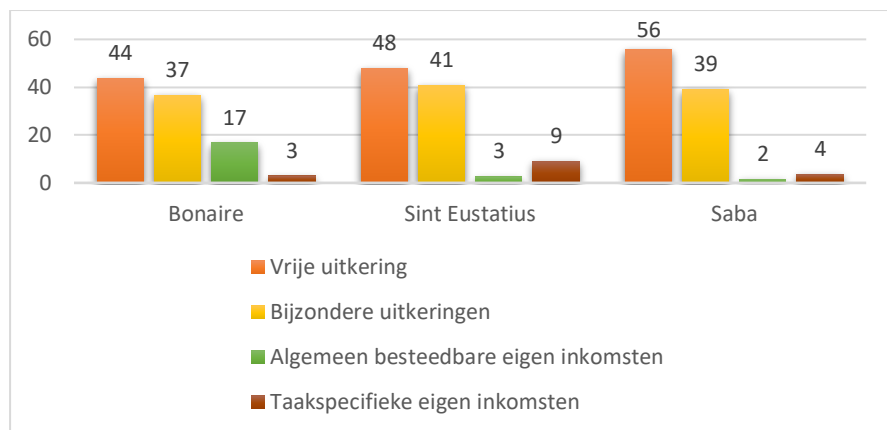
Deelvraag 5. Over welke andere (structurele) inkomsten beschikt het openbaar lichaam (eilandelijke belastingen, bijzondere uitkeringen) en in hoeverre zijn die inkomsten van belang bij het uitvoeren van eilandelijke taken? Kunnen bijzondere uitkeringen deels worden overgeheveld naar de vrije uitkering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

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 geïntensiverde 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.

Eindrapport

Hoofdstuk 1. Onderzoeksopdracht

Onderzoeksvragen

In opdracht van het Ministerie van BZK hebben wij onderzoek gedaan naar het BES-fonds. Voor het onderzoek heeft het ministerie vier hoofdvragen geformuleerd:

1. Voor welke eilandelijke *taken* zijn de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba verantwoordelijk (inclusief taken die door overheids-NV's worden uitgevoerd)?
2. Welke *beleidsdoelen*⁸ zijn te onderscheiden voor de verschillende taken? Betrek hierbij ook door departementen (en openbare lichamen) te formuleren doelen van verschillende (eilandelijke) taken.
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?
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?

Deze vier hoofdvragen zijn verder uitgewerkt in deelvragen. In tekstkader 1 hebben wij de deelvragen opgenomen.

⁸ De oorspronkelijke term was 'referentiepunt' of 'ijkpunt'. Gedurende het onderzoek is gebleken dat 'beleidsdoel' een duidelijkere term is.

Tekstkader 1 Deelvragen

1. Waaruit bestaan de eilandelijke taken die de openbare lichamen moeten uitvoeren?
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.
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)?
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?
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?
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?
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.
8. In samenhang met de vorige deelvraag: in hoeverre zou het BES-fonds in de toekomst kunnen aansluiten bij (de systematiek van) het Gemeentefonds?

Aanleiding voor het onderzoek

Het ministerie van BZK geeft aan dat het onderzoek nodig is, omdat er sinds 2015 geen onderzoek meer heeft plaatsgevonden naar de vrije uitkering van het BES- fonds, waardoor er geen actueel beeld is van de kosten van de eilandelijke taken. Sinds 2015 hebben er allerlei ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn op de vrije uitkeringen, zoals:

- taakverschuivingen tussen de openbare lichamen en het rijk en vice versa.
- er zijn investeringen gedaan (veelal gefinancierd door het rijk), waarvan de structurele lasten niet zijn verwerkt in de vrije uitkering.
- er zijn veel bijzondere uitkeringen verstrekt, veelal incidenteel

Door deze ontwikkelingen ontbreekt het inzicht in de eilandelijke middelen. Dit bemoeilijkt de uitvoering van de diverse eilandelijke taken door de openbare lichamen en door de verschillende ministeries. Daarnaast hebben het ministerie van BZK en het ministerie van financiën inzicht nodig voor hun rol in de financiële verhouding.

In de brief aan de Tweede Kamer over de stand van zaken RvS/IBO van 8 april 2022 (Kamerstukken 35925-IV-60) is daarom toegezegd dat BZK in nauwe samenspraak met de bestuurscolleges en departementen en op basis van de taakverdeling tussen Rijk en openbare lichamen onafhankelijk onderzoek laat doen naar de eilandelijke middelen.

Randvoorwaarden onderzoek

Het ministerie van BZK heeft de volgende randvoorwaarden voor het onderzoek meegegeven:

- in het Regeerakkoord van Rutte IV is de vrije uitkering van de openbare lichamen verhoogd. Het onderzoek dient ook inzicht te geven in de taken waarvoor de openbare lichamen de extra financiële middelen inzetten.
- andere lopende onderzoeken worden zoveel mogelijk in het onderzoek 'BES-fonds' meegenomen. In het onderzoek hebben wij andere trajecten meegenomen tot en met 31 mei 2023.

- op basis van het onderzoek wordt ook advies over toekomstige aanpassingen van de vrije uitkering gegeven. De vrije uitkering wordt op dit moment alleen geïndexeerd voor loon- en prijsontwikkelingen. Het advies dient erop gericht te zijn dat met het onderzoek de vrije uitkering in de (eerste) jaren erna relatief eenvoudig kan worden aangepast aan indexatie en andere ontwikkelingen (zoals demografische ontwikkelingen en taakverschuivingen). Dit ook naar aanleiding van de motie Ceder/Van den Berg om demografische ontwikkelingen bij de hoogte van de vrije uitkering te betrekken (zie Kamerstukken 35 830 IV, nr. 8).
- het rapport beantwoordt de onderzoeksvragen per eiland.

Doorlooptijd onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd van 1 januari 2023 tot en met 1 september 2023.

Hoofdstuk 2. Onderzoeksopzet

De vier hoofdvragen van het onderzoek hebben wij geclusterd tot de volgende twee onderzoeksdoelen:

1. een actueel beeld van de huidige eilandelijke taken en de kosten
2. mogelijkheden om de vrije uitkering in de toekomst actueel te houden

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de onderzoeksopzet voor onderzoeksdoel 1 en vervolgens onderzoeksdoel 2. Dit doen we in de paragrafen 2.1 en 2.2. Vervolgens gaan we kort in op de onderzoeksfasen. In bijlage 8 is een uitgebreidere toelichting op de onderzoeksmethode opgenomen.

2.1 Actueel beeld van de huidige eilandelijke taken en middelen

Voor onderzoeksdoel 1 hebben we de eilandelijke taken en middelen geïnventariseerd. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Uitgangspunt 1) Maximale inventarisatie eilandelijke taken

De eilandelijke taken inventariseren we 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 openbaar lichamen beperkt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij energie en telecommunicatie. Door maximaal te inventariseren is het zo transparant mogelijk welke taken eilandelijk kunnen zijn. Indien er in de toekomst andere invalshoeken of ontwikkelingen zijn kunnen de bedragen en/of het takenoverzicht worden gecorrigeerd.

Voor het onderzoek gaan we uit van 44 taken.⁹ Daarnaast nemen we ook de algemeen besteedbare eigen inkomsten, zoals de toeristenbelasting, mee. Het overzicht van de eilandelijke taken en de indeling van de taken in beleidsvelden is in [bijlage 1](#) van dit rapport opgenomen.

⁹ De eilanden stellen hun begroting en jaarstukken op basis van de verplichte functionele indeling op. Deze indeling is op diverse punten verouderd. Zo zijn de functies voor onderwijs verouderd in de zin dat de functies komen uit de tijd dat onderwijs een eilandelijke taak was. Zo is bijvoorbeeld onderwijs sinds 10-10-10 een

Uitgangspunt 2) Balans tussen beleid, middelen en uitvoering

De methode die we voor het onderzoek gebruiken heeft als uitgangspunt dat er een balans moet zijn tussen beleidsinhoud, middelen en uitvoering voor het tot stand kunnen brengen van een doelmatige en doeltreffende taakuitvoering. We brengen daarom per taak en per eiland het beleid, de middelen en de uitvoering in beeld.

Ideaal gesproken wordt eerst het doel bepaald, waarna de taak wordt bekostigd op basis van het doel. Daarna start de uitvoering. Voor de eilanden is van belang dat vrijwel alle taken in ontwikkeling zijn. Het is daardoor vaak nog niet uitgekristalliseerd wat het doel is. We bepalen het *ambitieniveau van de taken in ontwikkeling* als volgt:

- is er wet- en regelgeving, inclusief internationale richtlijnen?
- is er besluitvorming door de openbare lichamen, waarbij de taak wordt bekostigd door de algemene middelen (de vrije uitkering plus de eigen inkomsten)?
- zijn er afspraken tussen het rijk en de eilanden waarbij het rijk extra middelen ter beschikking kan stellen?

Voor de uitvoering van taken zijn middelen (baten) nodig om de kosten (lasten) te kunnen dekken. Van belang daarbij is dat voor een toekomstbestendige bekostigingswijze *structurele lasten worden gedekt door structurele baten*. Daarbij is van belang, dat:

- het *onderscheid structureel en incidenteel* vaak bij vier jaar ligt. Indien een taak vier jaar of langer op een bepaalde manier moet worden uitgevoerd, gaat het om structurele lasten. Wordt een taak korter uitgevoerd dan gaat het om incidentele lasten. Het gaat daarbij om de indeling van de lasten in incidenteel of structureel naar hun *karakter*. Veel bijzondere uitkeringen worden incidenteel verstrekt. Echter als zij diverse jaren achter elkaar incidenteel worden verstrekt voor hetzelfde doel dan is de uitkering weliswaar incidenteel, maar de taak waarvoor de uitkering wordt verstrekt is structureel. Iets vergelijkbaars geldt voor bijdragen in natura, niet zijnde

rijkstaak en zijn de openbare lichamen verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer, leerplicht en sociale kanstrajecten. Deze taken zijn niet terug te vinden in de functionele indeling. Om deze reden gaan we uit van een andere – actuele – taakindeling.

investeringen. Ook daarvoor geldt dat als dit diverse jaren op rij gebeurt het in wezen om een structurele bijdrage gaat.

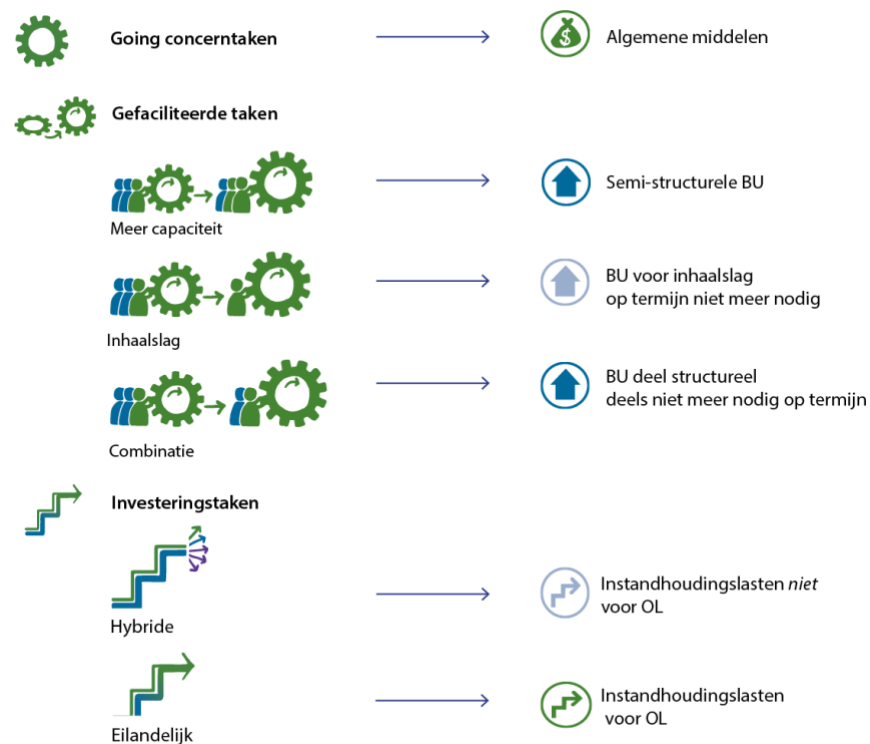
- bij *taken in ontwikkeling* ideaal gesproken wordt geraamd wat de structurele lasten zijn wanneer de taken zijn uitgekristalliseerd. Een voorwaarde daarvoor is dat het doel van de ontwikkeling duidelijk is. Ook moet de uitvoering mogelijk zijn, dat wil zeggen dat er bijvoorbeeld voldoende kennis en ervaring ingezet kan worden.
- we bij investeringen in kapitaalgoederen (gebouwen, wegen, digitalisering en dergelijke) ervan uitgaan dat de investeringen duurzaam zijn, dat wil zeggen dat ze in stand worden gehouden. Dit betekent dat de investeringen *instandhoudingslasten* met zich meebrengen. Instandhoudingslasten zijn:
 - *onderhoudskosten*. Onderhoud is van belang om een kapitaalgoed duurzaam te kunnen benutten. Anders gezegd geen of beperkt onderhoud leidt tot achterstallig onderhoud. Herstel van achterstallig onderhoud is vaak duurder dan regulier onderhoud.
 - *vervangingskosten* Kapitaalgoederen moeten te zijner tijd worden vervangen. Voor dit vervangen:
 - moet vanaf het begin worden gereserveerd, met name omdat de eilanden niet mogen lenen, uitgezonderd een renteloze lening van het rijk.
 - of moet het rijk na de afschrijvingsperiode zorgen voor vervanging. Voor meer uitleg zie [bijlage 7](#).

Volledigheidshalve merken we op dat investeringen ook kunnen leiden tot meer of minder operationele kosten (aantal medewerkers, energieverbruik en dergelijke). Deze lasten nemen we bij de uitvoering van de taak mee.

Indeling in type taken

Om inzicht te bieden in de verschillende taken en de bijbehorende lasten hebben we een indeling gemaakt in type taken op basis van het ambitieniveau, de aard van de taak en de wijze van bekostigen. Op basis daarvan brengen we structuur aan voor het ramen van de structurele lasten van taken. In figuur 2 hebben we de indeling in type taken opgenomen. In tekstkader 2 hebben we de indeling toegelicht.

Figuur 2. Type taken en bekostiging



Tekstkader 2. Toelichting type taken



Going concern taken worden uitgevoerd door de openbare lichamen met de algemene middelen (de vrije uitkering en de algemeen besteedbare eigen inkomsten). Leerlingenvervoer is daar een voorbeeld van, evenals de salarisbetalingen aan eilandsraadsleden, gedeputeerden en de gezaghebber. Deze taken zijn niet of beperkt in ontwikkeling. Wel kunnen er wensen voor beleidsopties van de openbare lichamen zijn. Deze hebben we afzonderlijk opgenomen, zie uitgangspunt 3.



Gefaciliteerde taken Voor gefaciliteerde taken zijn er afspraken tussen het rijk en de openbare lichamen om de taak verder te ontwikkelen. De eilanden krijgen hiervoor een bijzondere uitkering. We onderscheiden drie varianten bij de gefaciliteerde taken:

- gefaciliteerde taken die als doel hebben dat de taak op een hoger ambitieniveau wordt uitgevoerd door *meer capaciteit*. Hierdoor zijn er structureel hogere lasten. Een voorbeeld hiervan is publieke gezondheid. De eilanden bouwen deze taak op met als doel het niveau van de Wet publieke gezondheid te bereiken. Het rijk verstrekt hiervoor jaarlijks een bijzondere uitkering. Deze bijzondere uitkering is naar zijn aard structureel. Bijzondere uitkeringen die voor worden meerdere jaren achter elkaar worden verstrekt noemen wij, semi-structureel.
- gefaciliteerde taken waarbij een *inhaalslag* wordt gemaakt. Een voorbeeld hiervan is natuurbeheer en -bescherming. Indien er een inhaalslag is gemaakt door bescherming van koraal, het bestrijden van loslopende geiten en ander loslopend vee en door herbebossing dan kan daarna met minder middelen en menskracht de taak worden uitgevoerd waarbij er wel een hoger niveau is bereikt. De inhaalslag kost diverse jaren. Voor natuurbeheer en -bescherming zijn er middelen voor vijf jaar. De feitelijke uitvoering is waarschijnlijk langer. Daarom inventariseren wij inhaalslagen wel, maar hebben we ze niet aangemerkt als semi-structureel.

- Een combinatie van een inhaalslag en een permanent hogere inzet van capaciteit. Een voorbeeld hiervan is kinderopvang. Er is enerzijds sprake van een inhaalslag wat betreft bijvoorbeeld opleidingen van personeel, processen en leermiddelen. Anderzijds zijn er permanent hogere lasten, vanwege de beoogde kwaliteit.



Investerings taken De derde categorie taken betreft taken waarvoor investeringen in kapitaalgoederen nodig zijn, dat wil zeggen investeringen in gebouwen, wegen en andere infrastructuur of machines voor bijvoorbeeld afvalverwerking. Investeringen in kapitaalgoederen brengen personeelslasten voor de uitvoering van taken met zich mee. Investeringen brengen ook instandhoudingslasten met zich mee, dat zijn lasten voor onderhoud en voor vervanging. De instandhoudingslasten zijn belangrijk voor de raming van de structurele lasten van eilandelijke taken. Daarbij is het ook van belang voor wie de instandhoudingslasten zijn:

- zijn de *instandhoudingslasten de verantwoordelijkheid van een private partij*, bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie of een elektriciteitsbedrijf dan zitten de instandhoudingslasten in principe in de kostprijs. Indien de kostprijs niet volstaat is het de vraag welke overheid – rijk of openbare lichaam - bijspringt.
- zijn de *instandhoudingslasten de verantwoordelijkheid van een openbaar lichaam* (zoals bij de luchthaven, zeehaven, afvalverwerking en het gebouw waarin het openbaar lichaam is gehuisvest) dan gaat het om instandhoudingslasten van eilandelijke taken. Als de taken zijn uitbesteed aan een private organisatie, zoals een afvalverwerker, dan is het openbaar lichaam de verantwoordelijke als de private organisatie niet alle kosten kan doorbelasten.

Uitgangspunt 3) Inventarisatie beleidsopties voor voorzieningen en investeringen

Zoals we de eilandelijke taken maximaal inventariseren doen we dat ook met de wensen ten aanzien van de ontwikkeling van deze taken – de beleidsopties voor voorzieningen en investeringen – van de openbare lichamen. Door de opties te inventariseren is een expliciete keuze door het rijk mogelijk voor het wel of niet of deels honoreren van opties.

De beleidsopties zijn verschillend van karakter, voorbeelden zijn:

- ontwikkeling van taken in lijn met internationale richtlijnen waar de eilanden aan moeten voldoen. Het gaat dan niet op een optie die een keuze is, het gaat dan met name om de financiering en/of bekostiging van een taak.
- beleidsopties waar het rijk reeds een bijzondere uitkering voor heeft verstrekt. Soms is deze bijzondere uitkering niet voldoende voor de beleidsoptie. Hierdoor is het, ondanks dat er middelen zijn versterkt, nog steeds een beleidsoptie.
- beleidsopties in de zin dat een openbaar lichaam uitbreiding van een taak zou willen. Zo wil Bonaire bijvoorbeeld meer buurthuizen dan er nu zijn, met name vanwege de groei van het aantal inwoners.

De beleidsopties hebben we ingedeeld in beleidsopties voor voorzieningen, niet zijnde investeringen, en investeringen. Dit omdat bij investeringen niet alleen de financiering van belang zijn, maar ook de instandhoudingslasten (zie tekstkader 2).

Uitgangspunt 4) Ook knelpunten zijn van belang

Bij de uitvoering kunnen er diverse knelpunten zijn die invloed kunnen hebben op de kostenraming. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er afspraken zijn over een taak en dat er middelen ter beschikking zijn gesteld, maar dat er geen medewerkers zijn aangenomen. De taak wordt dan niet of minder uitgevoerd en de middelen zijn over. De reden voor het niet aannemen van medewerkers is van belang. Het kan zijn dat de taak toch geen prioriteit heeft of dat het niet is gelukt medewerkers te werven, omdat het om specifieke en schaarse kennis gaat.

De reden voor het niet of beperkt uitvoeren van taken is van belang, omdat in het eerste geval (geen prioriteit) de kosten omlaag geraamd kunnen worden.

In het tweede geval (geen kennis beschikbaar) zouden de kosten hoger geraamd kunnen worden als dat de prijs is van de benodigde expertise. Het kan ook zijn dat een andere oplossing, zoals samenwerken met gemeenten, een mogelijkheid is. Ook dit heeft effect op de kosten.

De knelpunten hebben we daarom ook geïnventariseerd. De knelpunten hebben we op hoofdlijnen als volgt ingedeeld:

- capaciteit: een taak blijft achter in ontwikkeling, omdat er te weinig capaciteit is en niet de juiste expertise.
- processen en de wijze van uitvoeren van taken: de uitvoering van een taak wordt vertraagd of verloopt ondoelmatig doordat er niet voldoende duidelijke processen zijn, de basisinformatie niet op orde is en dergelijke.
- de wetgeving is verouderd of er ontbreekt wetgeving waardoor de uitvoering van een taak wordt belemmerd.

2.2 Mogelijkheden om de vrije uitkering in de toekomst actueel te houden

De tweede deelvraag van het onderzoek betreft de mogelijkheden om de vrije uitkering in de toekomst actueel te houden. Uit de inventarisatie van de eilandelijke taken en middelen zijn diverse vragen naar voren gekomen die van belang zijn voor het beantwoorden van de tweede deelvraag. Deze vragen hebben we als discussiepunten in het tussenrapport van 20 juni 2023 opgenomen. Met de eilanden hebben we hierover een gesprek gehad. Bij één van deze gesprekken zijn ook de departementen uitgenodigd. De input van de gesprekken zijn meegenomen bij de uitwerking van de mogelijkheden om het stelsel toekomstbestendig te houden, zie verder [hoofdstuk 7](#).

2.3 Onderzoeksfasen

Het onderzoek bestond uit de volgende onderzoeksfasen:

Documentenanalyse: onder andere de volgende documenten zijn geanalyseerd:

- begrotingen (2019 – 2023) en jaarrekeningen (2019-2021) van de openbare lichamen

- documenten van departementen over bijvoorbeeld bijzondere uitkeringen
- wet- en regelgeving
- bestuursakkoorden
- onderzoeksrapporten van taakevaluaties en ramingen van bijvoorbeeld investeringen.
- beleidsdocumenten van departementen en openbare lichamen.

Zie ook [bijlage 10](#) voor een overzicht op hoofdlijnen van de bronnen die we hebben gebuikt.

Gesprekken met:

- departementen
- het bestuurscollege, eilandsraad, diverse beleidsmedewerkers en managers van de openbare lichamen
- andere betrokkenen, zoals medewerkers van enkele verbonden partijen.

Feitencontrole De gesprekken en documentenanalyse hebben we naast elkaar gelegd. Ook is zoveel mogelijk aanvullende informatie verzameld, zoals rapporten met analyses van taken en benodigde middelen voor specifieke taken. In het bijlagenboek hebben we de taken uitgewerkt, omdat het 44 taken betreft en het gaat om inhoud, middelen en uitvoering per eiland is het bijlagenboek omvangrijk. Het doel van het bijlagenboek is zoveel mogelijk transparantie te bieden.

Tegelijkertijd met de eerste versie van het bijlagenboek was het tussenrapport afgerond. Dit rapport bevat overzichten van beleid, structurele lasten en uitvoering op basis van de taakbeschrijvingen uit het bijlagenboek. Het bijlagenboek en het tussenrapport zijn uitgezet bij de departementen en de openbare lichamen voor feitencontrole. Feitencontrole is altijd belangrijk, maar gezien de hoeveelheid informatie, de vele ontwikkelingen en de diversiteit van de informatie is deze feitencontrole extra belangrijk. De periode van de feitencontrole was van 20 juni – 20 juli 2023.

Eindrapport Na de feitencontrole van het bijlagenboek en het tussenrapport hebben we het concepteindrapport opgesteld. Het concepteindrapport is 1 september 2023 verstuurd naar de openbare lichamen en de departementen voor een laatste ronde gesprekken. Tot slot, hebben wij 29 September 2023 het eindrapport en het bijlagenboek opgeleverd.

De voortgang van het onderzoek is wekelijks besproken in het opdrachtgeversoverleg.

De begeleidingscommissie van het onderzoek bestond, naast de opdrachtgever uit medewerkers van een aantal departementen. Daarnaast was er een klankbordgroep waarvoor alle departementen werden uitgenodigd. Ook zijn de begeleidingscommissie en klankbordgroep gecombineerd in twee bijeenkomsten. In totaal zijn er acht bijeenkomsten geweest.

Veel medewerkers van departementen en van de openbare lichamen hebben documenten en bestanden aangeleverd en het onderzoek in diverse fasen van commentaar voorzien.

Wij bedanken iedereen voor de bijdrage. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de onderzoekers.

Hoofdstuk 3. Bestuurlijke en financiële verhoudingen Rijk - Caribisch Nederland

De drie Caribisch Nederlandse eilanden – Bonaire, Sint Eustatius en Saba - zijn in diverse opzichten bijzondere overheden. In dit hoofdstuk geven we een schets van de voor dit onderzoek belangrijkste kenmerken van de eilanden: de kleinschaligheid wat betreft het aantal inwoners, de economische mogelijkheden en het insulair karakter. Vervolgens gaan we in op de bestuurlijke en financiële verhoudingen rijk – Caribisch Nederland.

3.1 Kenmerken Caribisch Nederland op hoofdlijnen

3.1.1 Ontwikkeling aantal inwoners

Bonaire is het grootste eiland van Caribisch Nederland. Bonaire had in 2011 een kleine 16.000 inwoners. Dit aantal is in 2023 met 8.000 gestegen naar ruim 24.000 (zie figuur 3a). Dat is een groei van 54%.

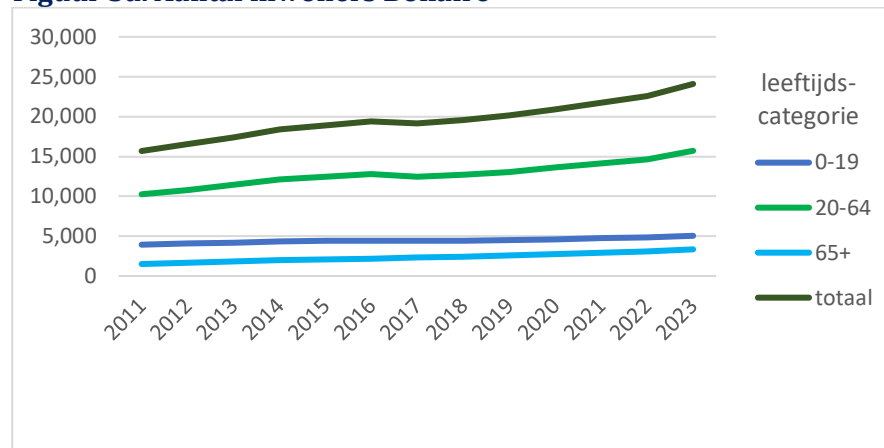
In figuur 3a zijn ook de inwoneraantallen van de leeftijdsgroepen 0-19 jaar, 20-64 jaar en 65+ weergegeven. Alle drie de leeftijdsgroepen kennen een sterke stijging. Het aantal jongeren (0-19 jaar) stijgt van bijna 4.000 naar net boven de 5.000. Het aantal inwoners van 20-64 jaar van 10.250 naar 15.700 en het aantal inwoners van 65+ stijgt van 1.500 naar 3.340.

Van de stijging van het aantal inwoners van Bonaire met 8.000 komt 1.400 uit Caribisch Nederland, iets meer dan 1.400 uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten en ruim 2.500 uit andere landen in Midden en Zuid Amerika en een kleine 2.500 uit Europees Nederland.

Sint Eustatius heeft in 2023 met 3.290 inwoners wat minder inwoners dan in 2011 (3.611).¹⁰ Als we inzoomen op de leeftijdscategorieën zien we dat er een lichte daling is van het aantal inwoners van de leeftijdscategorieën 0-19 jaar en 20-64 jaar in 2023 vergeleken met 2011. Het aantal mensen van 65+ is

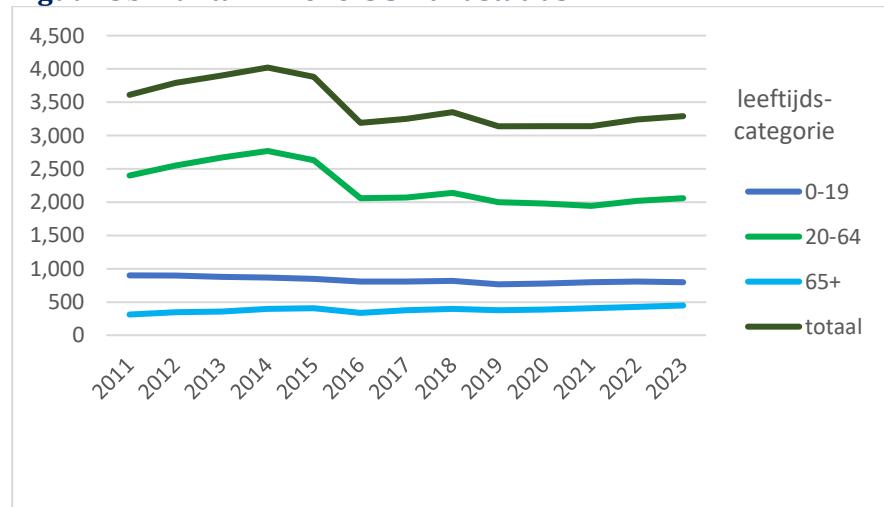
¹⁰ De bevolkingsadministraties op Sint Eustatius en Saba worden regelmatig 'opgeschoond', waarbij er trendbreuken ontstaan. Vaak betreft het ambtshalve

Figuur 3a. Aantal inwoners Bonaire



Bron CBS Statline, 8 juli 2023

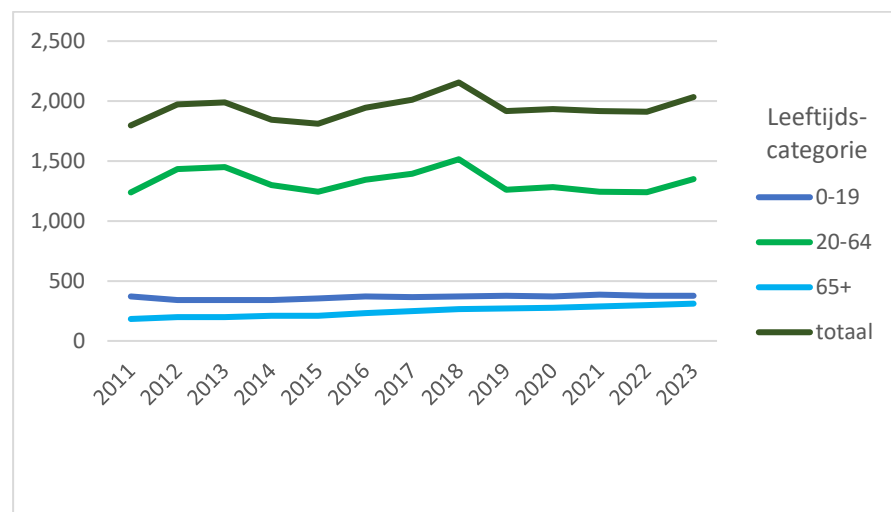
Figuur 3b. Aantal inwoners Sint Eustatius



Bron CBS Statline, 8 juli 2023

uitschrijvingen van personen die buiten het koninkrijk zijn gaan wonen zonder zich uit te schrijven.

Figuur 3c. Aantal inwoners Saba



Bron CBS Statline, 8 juli 2023

toegenomen van 310 naar 445. In figuur 3b zijn de ontwikkelingen in het aantal inwoners van Sint Eustatius weergegeven.

Saba is het kleinste eiland en heeft rond de 2.000 inwoners. Het inwoneraantal was de afgelopen tien jaar stabiel. De inwonerscategorieën van 0-19 jaar respectievelijk 20-64 jaar kennen een stijging van ongeveer 0 respectievelijk 100 inwoners. Het aantal inwoners van 65+ is toegenomen van 185 naar 310. In figuur 3c zijn de ontwikkelingen in het aantal inwoners van Saba weergegeven.

Het aantal inwoners van een gemiddelde Europees Nederlandse gemeente was in 2021 49.000 (meest recente CBS cijfers). De Caribisch Nederlandse eilanden zijn dus klein naar inwoneraantal. Als we kijken naar de kleinste

¹¹ De meest recente cijfers beschikbaar per sector zijn van 2018, CBS, trends in the Caribbean Netherlands, 2021.

gemeenten van Europees Nederland dan zijn er drie gemeenten (Schiermonnikoog, Vlieland en Rozendaal) kleiner dan Saba en Sint Eustatius. Bonaire zou in 2021 op plek no. 94 van onderen staan wat betreft het aantal inwoners. Als we kijken naar de groei van de inwoners dan is de groei van Bonaire uitzonderlijk. Een dergelijke groei kennen Europees Nederlandse gemeenten als Almere in de beginjaren. Of gemeenten, zoals Nieuwegein en Zoetermeer die in jaren '60 en '70 van de vorige eeuw groeikernen waren voor Utrecht, respectievelijk Den Haag.

3.1.2 Economie van de eilanden

Op alle drie de eilanden is de overheid – het openbaar lichaam en de rijksdienst Caribisch Nederland - een belangrijke werkgever. Daarnaast is toerisme op alle drie de eilanden van belang.

Op Bonaire is het toerisme de belangrijkste sector voor het bedrijfsleven wat betreft werkgelegenheid. Veel mensen werken in het toerisme of één van de toeleverende sectoren. Dit blijkt uit een enquête van de Kamer van koophandel van Bonaire in 2020. Toerisme, de bouw en de dienstensector zijn de voornaamste sectoren op het eiland. Dit blijkt ook uit figuur 4, met het aantal bedrijven per sector.

Het bruto binnenlandsproduct groeide op Bonaire van \$ 417 mln. in 2012 naar \$ 505 mln. in 2020 (\$ 553 mln. in 2019). De groei kwam in 2018¹¹ in de eerste plaats van de accommodatie en eetgelegenheden, vervolgens van de financiële dienstverlening en de bouw.

Op Sint Eustatius is het oliebedrijf GTI een belangrijke werkgever. Dit bedrijf heeft ook invloed op de haveninkomsten, luchtvaart, accommodatie en food services op het eiland. Daarnaast is toerisme van belang.

Het bruto binnenlandsproduct daalde op Sint Eustatius van \$ 133 mln. in 2012 naar \$ 89 mln. in 2020 (120 mln. in 2019). Deze daling wordt veroorzaakt door de ontwikkelingen in de oliesector. In 2012 was Nustar het olieoverslagbedrijf op Sint Eustatius. Nustar is in 2019 overgenomen door Prostar Capital en hernoemd tot GTI.¹² Het huidige GTI is kleiner dan Nustar in 2012. In 2017 en 2018 hebben de orkanen Irma en Maria een negatief

¹² Prostar Capital completes NuStar St Eustatius acquisition, July 30, 2019.

effect gehad op de oliesector in de regio. Het oliebedrijf zelf telt overigens niet mee in het bruto binnenlandsproduct van Sint Eustatius, omdat het een buitenlands bedrijf is. De daling van het bruto binnenlandsproduct komt door de effecten van de toeleveringsbedrijven, accommodatie, supermarkten en dergelijke in relatie tot het oliebedrijf.

Figuur 4. Aantal bedrijven per sector (2020)

Sector	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
handel	420	40	30
accommodatie en food services	330	50	30
bouw	300	40	20
verhuur en andere diensten	280	30	10
gespecialiseerde zakelijke diensten	230	-	-
vastgoed diensten	210	-	-
overige diensten	200	50	20
cultuur, sport en recreatie	120	10	-
maakindustrie	100	-	-
gezondheidszorg en welzijn	100	10	-
transport en logistiek	90	20	10
financiële diensten	90	-	-
informatie en communicatie	70	-	-
onderwijs	70	-	-
Totaal	2.610	250	120

Bron, CBS, trends in the Caribbean Netherlands 2021, download 6 augustus 2023

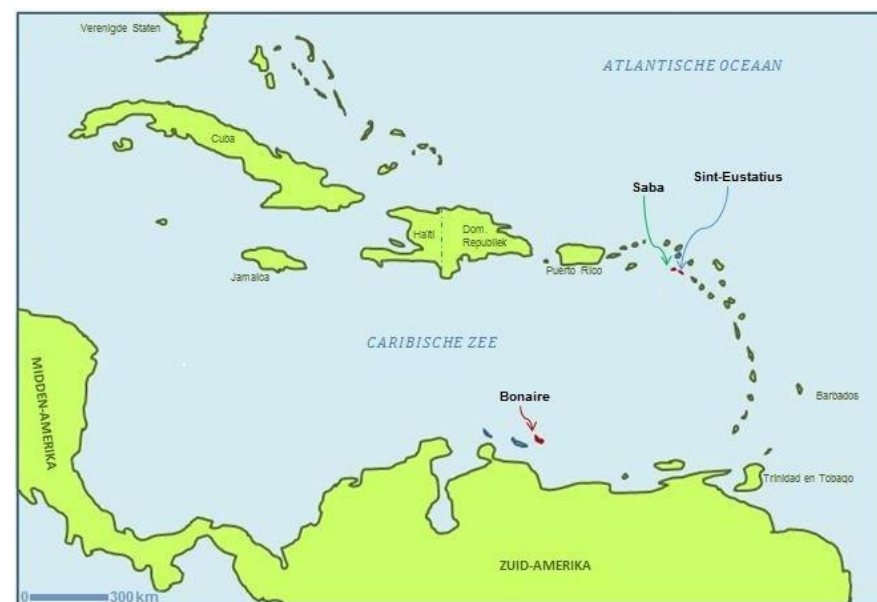
Op Saba is toerisme de belangrijkste sector en vervolgens de medical school (een vestiging van een Amerikaanse universiteit met studenten van buiten Saba). De derde sector is de visserij. Er zijn circa 10 professionele en 8 parttime vissers. Zij exporteren vis. Het bruto binnenlandsproduct daalde op Saba van \$ 43 mln. in 2012 naar \$ 41 mln. in 2020 (\$ 44 mln. in 2019). De economie van Saba werd in 2017 en 2018 beïnvloed door de orkanen Irma en Maria. Hierdoor daalde het toerisme. Dit heeft effect op de accommodatie en food services. Ook is het aantal studenten van de medical school gedaald.

3.1.3 Ligging van de eilanden

Onderlinge afstand

Bonaire ligt zo'n 200 km van de kust van Zuid-Amerika. De afstand tussen Bonaire en Sint Eustatius / Saba is rond de 800 km. Er is geen directe verbinding tussen de Saba / Sint Eustatius en Bonaire. Een reis van de bovenwinden naar Bonaire kost al snel 24 uur aan reistijd. De afstand tussen Saba en Sint Eustatius is 32 km. In 2022 en 2023 is er een veerboot tussen Saba en Sint Eustatius. Vliegen tussen de eilanden is mogelijk via Sint Maarten. Voor een indicatie van de afstanden tussen de eilanden zie figuur 5.

Figuur 5. Ligging Saba, Sint Eustatius en Bonaire ten opzichte van elkaar



Overgenomen uit: IdeeVersa, 2012

Oppervlakte land en binnenwater Het land oppervlak van Saba is 13 km², van Sint Eustatius 21 km² en van Bonaire 288 km². Wat betreft oppervlakte zou Bonaire tot de grotere gemeenten horen. In 2021 hadden 22 (van de 342) gemeenten in Europees Nederland een groter oppervlakte land en binnenwater dan Bonaire.

Bodemgesteldheid Kijken we naar de hoogte, dan is Mount Scenery op Saba met 887 meter het hoogste punt van Nederland. De Quil van Sint Eustatius is met 601 meter het een na hoogste punt van Nederland. Op de derde plek staat de Vaalserberg met 322 meter en tot slot, op de vierde plek de Brandaris (Bonaire) met 240 meter.

Van belang is niet alleen de hoogte, maar ook de helling. Saba kent veel steile hellingen die de mogelijkheden voor bouwen en mobiliteit beïnvloeden. Bovendien is de ondergrond van alle drie de eilanden erg hard. Dit is wezenlijk anders dan de (klei, zand, veen)ondergrond in Europees Nederland.

Tot slot is het van belang dat cijfers over bodemgesteldheid, oppervlaktes en dergelijke voor de Caribische eilanden niet beschikbaar zijn bij het CBS. Voor Europees Nederland zijn dergelijke cijfers er wel.

Concluderend

De kenmerken laten zien dat:

- *er belangrijke verschillen zijn tussen de drie Caribische eilanden en de Europees Nederlandse gemeenten.*
- *de drie eilanden onderling verschillen. Zo brengt de groei van de bevolking op Bonaire bepaalde vragen en kansen met zich mee. Ook de berg (hoogte en helling) van Sint Eustatius en vooral Saba brengen vraagstukken met zich mee.*

Daarnaast zijn er nog andere kenmerken. Zo zijn Saba en Sint Eustatius Engelstalig. Op Bonaire is Papiaments naast het Nederlands de voertaal. Ook sociaaleconomisch zijn er verschillen tussen Caribisch en Europees Nederland, evenals wat betreft het klimaat.

Tot slot, is het van belang dat cijfers over bodemgesteldheid, oppervlaktes en dergelijke voor de Caribische eilanden niet beschikbaar zijn bij het CBS. Voor Europees Nederland zijn dergelijke cijfers er wel.

3.2 Bestuurlijke verhoudingen Rijk - Caribisch Nederland

3.2.1 Overheidslagen

Overheidslagen Caribisch Nederland heeft twee overheidslagen: de openbare lichamen en de rijksoverheid.

Europees Nederland kent gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsvormen (voor sommige taken is het verplicht samen te werken), provincies, waterschappen en de rijksoverheid.

Bij de staatkundige hervormingen (10 oktober 2010) is ervoor gekozen om het aantal overheidslagen, gezien de omvang van de eilanden en de ligging, te beperken tot twee; alle taken zijn bij het rijk en/of de eilanden belegd.

Taakverdeling Ook de taakverdeling rijk – eilanden is bepaald bij de staatkundige hervormingen. Enkele grote taken zoals politie, brandweer, zorg, onderstand en onderwijs heeft het rijk op zich genomen. Voor andere taken is de taakverdeling gebaseerd op overzichten (de 'kruisjeslijsten'). Dit overzicht is in 2022/2023 vernieuwd.

De taakverdeling staat in dit onderzoek niet ter discussie. Wel zien we soms enige discussie rond 'de rafelranden van een taak'. Daar waar dit wringt nemen we dit mee in het onderzoek.

Eilandelijke taken Een consequentie van de keuze voor twee overheidslagen is in de eerste plaats dat de openbare lichamen taken hebben van gemeenten, (verplichte) samenwerkingsverbanden, provincies en waterschappen. Wij hebben de taken van de eilanden onderverdeeld in 44 taken. Voor een overzicht van de eilandelijke taken, zie bijlage 1. Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat van deze 44 taken er:

- 23 in hoofdlijnen op vergelijkbare manier zijn belegd dan bij gemeenten
- 1 is er wel bij gemeenten belegd, maar is een uitzonderlijke taak voor een gemeente. Het gaat dan om taak 9c) zeehaven.
- 19 voor een deel bij andere overheidslagen dan gemeenten zijn belegd. Van deze taken is een overzicht opgenomen in figuur 6.
- 1 beperkter bij de eilanden is belegd dan bij gemeenten, dat is de taak jeugd en maatschappelijke ondersteuning.

Aanvullend merken we op dat gemeenten enkele taken hebben die de eilanden niet hebben, dat is de bijstand/onderstand, brandweer (deze maakt onderdeel uit van de veiligheidsregio's) en riolering. Alleen Bonaire heeft een riolering voor een deel van de huishoudens en bedrijven.

Figuur 6. Overzicht van eilandelijke (deel)taken die in Europees Nederland bij een andere bestuurslaag zijn belegd dan gemeenten

<i>(deel)taken waarbij in Europees Nederland de provincie een rol speelt</i>	
6a) culturele activiteiten en musea	Stimulerende rol, bijvoorbeeld verstrekking van subsidies en deels provinciale taak (provinciaal museum).
6b) cultureel erfgoed	stimulerende en toezichthoudende rol en deels provinciale taak (provinciale monumenten). Er zijn ook rijksmonumenten
8a) economisch beleid en stimulering economische sectoren	stimulerende rol voor bedrijven, sectoren, onderwijs en de samenwerking daartussen
9a) wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting, erosieherstel en overige	verkeersveiligheid en dergelijke (en provinciale wegen)
9b) luchthaven	provincie(s) en/of de Royal Schiphol group zijn de aandeelhouder van de burgerluchthavens
9d en 9e) (openbaar) vervoer	grotendeels bij de provincies belegd.
10c) natuurbeheer en -bescherming	grotendeels provinciale taak
10d) landbouwontwikkeling en visserij	provincie met rijk en EU
10e) afvalophalen, -verwerking en reiniging	afvalverwerking is een provinciale taak
12b) huisvesting en archief	voor het archief vervult de provincie ook een rol, zoals het beschikbaar stellen van een depot.
<i>(deel)taken waarbij in Europees Nederland het waterschap een rol speelt</i>	
7e) klimaatadaptatie en waterbeheer	samen met provincie, gemeenten en rijk
10g) afvalwater	afvalwaterzuivering

<i>(deel)taken waarbij in Europees Nederland verplichte regionale samenwerking is</i>	<i>Belegd bij</i>
3a) publieke gezondheid en jeugdgezondheidszorg	GGD
10a) bouwvergunningen en 11)toezicht en handhaving	omgevingsdienst
10f) milieuvergunningen en 11a) toezicht en handhaving	omgevingsdienst
13c) veiligheid en rampenbestrijding	veiligheidsregio
<i>(deel)taken die in Europees Nederland belegd zijn bij het rijk</i>	
1d) betaalbaar wonen	uitvoering huursubsidie
8a) economisch beleid (Prijzenwet)	in plaats van de Prijzenwet is er in Europees Nederland anti-concurrentiewetgeving en de rol van de NMA
9a) verkeersverordening, waaronder de verkeersregels, de regels voor het halen van rijbewijzen en de uitgifte ervan.	taak rijk
11a) toezicht en handhaving	de Voedsel- en Warenautoriteit, Algemene Inspectiedienst Landbouw, natuur en voedselkwaliteit, de plantenziektekundige dienst en het ijkwezen (metrologie); dit zijn in Europees Nederland rijkstaken

Rol rijk Een tweede consequentie van de keuze voor twee overheidslagen is dat het rijk enerzijds de rol van beleidsmaker en wetgever in Den Haag heeft en anderzijds de rol van uitvoerder; dat is bijvoorbeeld bij de politie en brandweer het geval. De uitvoerende taken zijn op de eilanden veelal belegd bij de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN).

Contact eilanden – rijk De derde consequentie van de keuze voor twee overheidslagen in combinatie met de ontwikkeling van de eilandelijke taken (zie hoofdstuk 5) is, is dat er veel directe contacten tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid zijn. Het gaat dan met name om 'Den Haag' en in mindere mate om de RCN.

3.2.2 Vereisten en ontwikkelingen eilandelijke taken

Wet- en regelgeving Bij de staatkundige hervormingen is ervoor gekozen om de toen geldende wetgeving op de eilanden (de Antilliaanse wetgeving) grotendeels over te zetten naar 'BES-wetgeving'. Dit was vooral een technische overzetting, bijvoorbeeld daar waar naar het land Nederlandse Antillen werd verwezen werd dit vervangen door Nederland.

Voor een aantal eilandelijke taken is er wel gekozen voor, voor de eilanden, nieuwe wetgeving, dat is het geval bij:

- de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). Deze wetten waren in 2010 nieuw en gebaseerd op de wetgeving in Europees Nederland, dat is de Gemeentewet en de Financiële Verhoudingswet. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de WolBES en de FinBES weliswaar gebaseerd zijn op de Europees Nederlandse wetten, maar tevens ook substantiële afwijkingen kennen. Zomer 2023 is een herziening van beide wetten in consultatie. Het doel van de herziening is de wetgeving voor Caribisch Nederland meer in lijn te brengen met de Europees Nederlandse wetgeving.
- de wetgeving voor onderwijs. Deze wetgeving is op Europees Nederlandse wetgeving gebaseerd, maar aangepast aan de lokale context, schaal, geografische ligging. Het gaat daarom wel om specifieke wetgeving voor Caribisch Nederland. Ook zijn enkele Europees Nederlandse wetten van toepassing verklaard op de eilanden, zoals de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT).
- in 2012 is de (Europees Nederlandse) Wet publieke gezondheid ook van toepassing geworden op Caribisch Nederland op enkele uitzonderingen na.
- er zijn diverse taken waarbij internationale richtlijnen van belang zijn. Dit is bijvoorbeeld voor natuurbeheer en -bescherming, luchthavens en zeehavens het geval.

Uit de inventarisatie van de taken (het bijlagenboek) volgt dat van de 44 eilandelijke taken er tien zijn (met name onderwijs, publieke gezondheid) waarvan de wetgeving vergelijkbaar is met Europees Nederland. Dit wil overigens niet zeggen dat de feitelijke situatie vergelijkbaar is, omdat er

achterstanden worden ingehaald in Caribisch Nederland.

Daarnaast zijn er circa vijf taken waar weinig tot geen wetgeving is in de zin van verplichtingen voor de overheid, zoals wegen en landbouw. Dit geldt zowel voor Caribisch als Europees Nederland. Ook voor deze taken geldt dat er achterstanden zijn waardoor de situatie in de praktijk verschilt. Voor de overige taken zijn er, ten minste, deels verschillen in wet- en regelgeving tussen Caribisch en Europees Nederland.

Tot 2019 was het uitgangspunt voor de wetgeving voor Caribisch Nederland 'legislatieve terughoudendheid'. Dit is de belangrijkste reden voor de beperkte mate waarin het afgelopen decennium de wetgeving is aangepast. Dit uitgangspunt betekende dat wetgeving niet werd aangepast, tenzij nodig. Sinds 2019 wordt het principe van 'comply or explain' regelmatig gebruikt. Dit principe houdt in dat bij wetswijzigingen in Europees Nederland de wet ook voor Caribisch Nederlands van toepassing is, tenzij er redenen zijn dat niet of anders te doen. Hierdoor is de wetgeving voor een deel van de taken in ontwikkeling. Ondanks de recente ontwikkelingen kan de wetgeving of het ontbreken van (hedendaagse) wetgeving knelpunten opleveren. Daar waar dit is aangegeven, door geïnterviewden in het onderzoek, hebben we deze knelpunten opgenomen, zie daarvoor bijlage 6.

Ontwikkeling taken De afgelopen jaren zijn er voor veel taken door het rijk en de openbare lichamen afspraken gemaakt over de ontwikkeling. De afspraken zijn vastgelegd in convenanten voor specifieke taken (bijvoorbeeld voor cultuur en sport), in bestuursakkoorden voor meerdere taken of anderszins. Tijdens ons onderzoek hebben we geconstateerd dat er eigenlijk geen eilandelijke taak is waar geen ontwikkeling is of er ten minste de overweging is voor ontwikkeling. De inzet daarbij is vaak het inhalen van achterstanden. De afspraken houden voor veel taken in dat er een bijzondere uitkering wordt verstrekt en/of het rijk investeert en/of het rijk anderszins ondersteunt. Van de 44 eilandelijke taken zijn er slechts vijf die de laatste jaren beperkt zijn ondersteund door het rijk, dat is 5c) leerlingenvervoer, 5d) leerplicht, 6a) cultureel erfgoed, 13a) salarissen politieke ambtsdragers en 12c) overige waaronder rijbewijzen en begraafplaatsen. Hierbij hoort de nuancering dat er voor deze taken in het verleden wel enige ondersteuning is geweest. Na 10-10-10 heeft het rijk bijvoorbeeld geholpen door te investeren in bussen voor leerlingenvervoer op Saba. Ook is het rijk recent gestart met overleg over en ondersteuning bij cultureel erfgoed.

Bij het inhalen van de achterstanden is het van belang dat Europees Nederland zich ook ontwikkeld heeft het afgelopen decennium. Of en in welke mate de achterstand van de eilanden met gemeenten daadwerkelijk kleiner wordt verschilt per taak (zie bijlagenboek).

Verschillen ontwikkeling tussen de eilanden Zoals in paragraaf 3.1 aangegeven verschillen de drie eilanden onderling en is de afstand tussen de eilanden groot. Hierdoor is de ontwikkeling van een aantal eilandelijke taken verschillend op de eilanden. Zo zijn er drinkwaterleidingen op Sint Eustatius en Bonaire, maar heeft Saba een (drink)watersysteem bestaande uit grijs water en een drinkwaterfabriek (Saba splash). Bonaire heeft een riolering- en afvalwatersysteem. Saba en Sint Eustatius hebben een systeem van vooral beerputten en septic tanks. Behalve verschillen, voortkomend uit de fysieke omstandigheden, zijn er ook verschillen in de ontwikkeling van de eilanden. Zo is de taak publieke gezondheid op Saba vrij ver ontwikkeld, op Bonaire wat minder ver en op Sint Eustatius is deze taak nog meer in ontwikkeling. Wat betreft de start van digitalisering lopen Sint Eustatius en Bonaire voor op Saba.

Samenwerken Ondanks deze verschillen is het voor diverse taken van belang dat er (meer) wordt samengewerkt. Dit omdat de eilanden kleinschalig zijn. Kleinschaligheid maakt een aantal taken duur. Bovendien is kennis en ervaring voor veel taken schaars. De enige optie is dan samenwerken. Dat kan tussen de drie eilanden, tussen de openbare lichamen en de RCN, als ook tussen de eilanden en Europees Nederland. In 2023 begint RCN daarom met het opzetten van een programma-en projectenpool. Via deze pool kan een aantal aanverwante taken samen (RCN en openbare lichamen) worden opgepakt. Daarbij is ook het streven dat door de pool meer expertise beschikbaar is. Voor diverse taken zijn er samenwerkingen tussen de openbare lichamen en gemeenten, soms door twinning, soms op een andere manier.

Bestuurlijke interventie Sint Eustatius In 2018 heeft het rijk bestuurlijk ingegrepen bij Sint Eustatius. Zomer 2023 zijn de bevoegdheden weer vrijwel allemaal teruggeleid bij het bestuur van het eiland. Maart 2023 zijn op Sint Eustatius, tegelijkertijd met Bonaire en Saba, verkiezingen geweest. Op 20 juni 2023 heeft Sint Eustatius de volledige bevoegdheid om de begroting en

jaarstukken op te stellen terug gekregen. Voorjaar 2023 is de procedure gestart voor het werven van een gezaghebber.

Concluderend

De bestuurlijke verhoudingen openbaar lichaam – rijk zijn wezenlijk anders dan de bestuurlijke verhoudingen in Europees Nederland:

- *er zijn minder overheidslagen in Caribisch Nederland. Taken van 'ontbrekende' overheidslagen, bijvoorbeeld provincies, zijn daarom bij de openbare lichamen of het rijk belegd.*
- *voor veel taken is er direct contact tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid ('Den Haag' en het RCN).*

Mogelijke knelpunten:

- *de taakverdeling staat in dit onderzoek niet ter discussie. Echter daar waar taken wringen merken we dat op, omdat dit kan leiden tot ondoelmatigheden.*
- *waar wetgeving of het ontbreken van (hedendaagse) wetgeving knelpunten oplevert merken we dit ook op.*
- *de eilanden zijn kleinschalig, dit kan taken duur maken, of belemmeren, omdat kennis en ervaring moeilijk te verkrijgen is. Daar waar mogelijk is samenwerking tussen de eilanden, tussen de eilanden en de RCN en/of met gemeenten te overwegen*

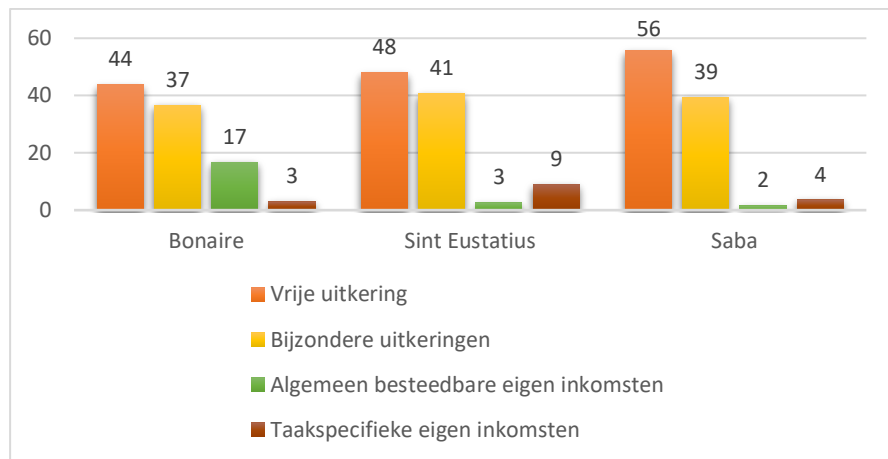
3.3 Financiële verhoudingen Rijk - Caribisch Nederland

3.3.1 De belangrijkste geldstromen in Caribisch Nederland

Middelen De eilanden van Caribisch Nederland hebben volgens de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba drie type geldstromen:

- de vrije uitkering uit het BES-fonds
- bijzondere uitkeringen op basis van een wet, AMvB of een incidentele bijzondere uitkering
- eigen inkomsten, deze zijn onder te verdelen in:
 - belastingen (algemene middelen)
 - taakgebonden eigen inkomsten (zoals de afvalstoffenheffing)

Figuur 7. 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 9 (op basis van de begroting 2023).

Overzicht middelen De bijzondere uitkeringen en de taakgebonden inkomsten moeten aan specifieke taken worden besteed of zijn prijzen voor bepaalde diensten die maximaal kostendekkend zijn en waarvan het anderszins logisch is de baten te doen toekomen aan de desbetreffende taak. De vrije uitkering en de belastinginkomsten zijn algemeen besteedbaar. In figuur 7 hebben we de verdeling van de middelen als percentage van de totale baten weergegeven. Het gaat om de baten in de jaarrekeningen van de eilanden. De eilanden hebben een baten en lastenstelsel. Dit betekent dat het gaat om inkomsten die daadwerkelijk zijn besteed in het jaar. Bijzondere uitkeringen die nog niet zijn besteed zijn niet opgenomen. De figuur is gebaseerd op de

jaarrekening 2021. Dat is tijdens het opstellen van dit rapport, de meest actuele vastgestelde jaarrekening.

In de volgende drie paragrafen gaan we op de drie geldstromen in.

3.3.2 De vrije uitkering uit het BES-fonds (VU)

Hoogte vrije uitkering De vrije uitkering (VU) is in 2012 vastgesteld op basis van de ondergrens van het 'referentiekader Caribisch Nederland'.¹³ De ondergrens is opgebouwd uit een bedrag per taak per eiland. Het BES-fonds bestaat dus uit een bedrag per eiland. De drie bedragen bij elkaar opgeteld vormen het BES-fonds.

De vrije uitkering wordt jaarlijks aangepast aan loon- en prijsontwikkelingen. Hiervoor is per eiland bepaald wat het loondeel in de VU is en wat niet. Het loondeel wordt gecompenseerd met een percentage gebaseerd op cijfers van het Centraal planbureau. Het overige deel wordt gecompenseerd op de consumentenprijsindex van het desbetreffende eiland berekend door het CBS. Het referentiekader Caribisch Nederland bevat per taak een ondergrens en een bovengrens. Voor beide grenzen zijn de toenmalige (2011) *structurele lasten* van taken berekend. Inhaalslagen zijn, op enkele uitzonderingen na, niet meegenomen in de onder- of bovengrens. De reden hiervoor is dat achterstanden eerst moeten worden ingehaald, waarna de structurele lasten kunnen worden geraamd. De structurele (instandhoudings)lasten van de investeringen die eind 2011 in gang waren gezet, zoals onderwijshuisvesting, zijn wel meegenomen in zowel de ondergrens als de bovengrens berekeningen. Dit omdat de structurele lasten van deze inhaalslag geraamd konden worden.

In de bovengrens van het referentiekader zijn enkele extra structurele lasten van investeringen meegenomen. Het gaat om inhaalslagen die nog niet in gang waren gezet, maar wel geraamd konden worden. Investeringsachterstanden die nog niet konden worden ingeschat, zijn als PM opgenomen in het referentiekader.

In de periode 2012 – 2021 zijn er enkele tijdelijke toevoegingen geweest aan de vrije uitkering. Er zijn geen substantiële *structurele* toevoegingen gedaan

¹³ IdeeVersa, Referentiekader Caribisch Nederland, 2012

tot de zomer van 2022. In figuur 8a is een overzicht opgenomen van de VU van de drie eilanden in 2012 en begin 2021.

Figuur 8a. VU structureel in 2011 en 2021

(x \$ mln.)

VU	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
2012	26,0	10,0	8,4
2021*	29,5	11,6	9,7
2021 als percentage van 2012	113	117	115

Gegevens ministerie van BZK, 31 mei 2023.

* incidentele toevoegingen zijn uit de VU gehaald, evenals de korting op de VU vanwege de aflossing van renteloze leningen.

CN-envelop 2022 In 2022 kwam er \$ 30 mln. extra beschikbaar voor Caribisch Nederland. Een deel daarvan wordt in een aantal tranches aan de VU toegevoegd. Het andere deel wordt onder andere besteed aan verhoging van sociale uitkeringen.

De toevoeging aan de VU gebeurt in een aantal stappen. Zomer 2022 is er incidenteel \$ 16,6 mln. aan de VU van de drie eilanden toegevoegd vanuit de CN-envelop (zie figuur 8b). Voor 2023 en volgende jaren zijn er structurele toevoegingen. In figuur 8b is een overzicht opgenomen van de structurele VU voor 2023 tot en met 2028, zoals mei 2023 bekend. De VU in 2027 is ten opzichte van begin 2022 met 45% gestegen. Een kanttekening daarbij is dat de stijging van de VU van Saba meer is dan de toevoeging vanuit de CN-envelop. Een aantal bijzondere uitkeringen zijn aan de vrije uitkering van Saba toegevoegd. Voor Bonaire en Sint Eustatius is dat (nog) niet gebeurd.

Figuur 8b. VU structureel na toevoeging vanuit CN-envelop 2022 tot en met 2028

(x \$ mln.)

VU*	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
2022	29,5	11,6	12,4
<i>2022 incidenteel</i>	9,3	1,2	6,1
2023	33,9	13,7	14,5
2024**	35,8	14,5	15,4
2025	35,8	14,5	15,4
2026	35,8	14,5	15,4
2027	42,3	17,5	17,8
2028	42,3	17,5	17,8

Gegevens ministerie van BZK, 31 mei 2023.

* De jaren 2024 en verder zijn zonder loon-prijscompensatie. 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.

3.3.3 Bijzondere uitkeringen, investeringen en middelen in natura

Bijzondere uitkeringen Figuur 7 laat onder andere zien dat de bijzondere uitkeringen bij alle drie de eilanden rond de 40% van de totale baten op jaarrekeningbasis waren tot en met 2021. De jaarrekeningcijfers van de eilanden waren 31 mei 2023 nog niet bekend en/of openbaar en zijn daarom in dit onderzoek niet meegenomen. In 2014 lag het percentage van de bijdrage van het rijk rond de 20% van de totale lasten. De bijzondere uitkeringen worden vooral gebruikt als taken in ontwikkeling zijn. Het gaat veelal om een bijdrage om een taak structureel of via een incidentele inhaalhaalslag te ontwikkelen (zie verder [hoofdstuk 5](#)).

Een groot deel van de bijzondere uitkeringen wordt als incidentele middelen verstrekt. Een beperkt deel wordt via een AmvB ter beschikking gesteld. De incidentele uitkeringen hebben een periode van maximaal vier jaar. Geen van de bijzondere uitkeringen wordt bij wet, niet zijnde een begrotingswet,

verstrekt. Bijzondere uitkeringen die bij wet worden ingesteld kunnen structureel zijn.

De overwegingen voor het incidenteel verstrekken van bijzondere uitkeringen zijn divers. Van belang is onder andere dat een wet maken voor alleen het verstrekken van een bedrag niet voor de hand ligt. Als een taak bij wet wordt geregeld of aangepast zou het in het verlengde kunnen liggen om ook de middelen voor de taak bij wet te regelen. Andere redenen voor het incidenteel verstrekken van middelen zijn dat een departement niet altijd structurele middelen voor de taken beschikbaar heeft of dat het departement overweegt te zijner tijd – als de taak is uitontwikkeld - de middelen over te hevelen naar de vrije uitkering.

In de begrotingen die in november voorafgaand aan een jaar door de eilandsraden worden vastgesteld (de primitieve begroting), kunnen lasten niet worden opgenomen als de dekking van die lasten nog niet bekend is. Dit betekent dat de incidentele bijzondere uitkeringen en de daarvoor te verrichten taken niet in de primitieve begroting worden opgenomen, maar via begrotingswijzigingen gedurende het jaar aan de eilandsraad worden voorgelegd. De jaarrekeningen wijken om die reden fors af van de in november vastgestelde begrotingen. Dit maakt de sturing door de openbare lichamen lastig. Ook het zicht van het rijk op de taken en middelen van de openbare lichamen wordt hierdoor beperkt.

Investerings In aanvulling op de middelen die in figuur 7 zijn opgenomen zijn er investeringen in gebouwen en andere kapitaalgoederen die direct door het rijk worden gedaan. Deze investeringen lopen niet via de jaarrekening van de eilanden als ze direct door het rijk worden gedaan. Als het rijk een investering financiert via een bijzondere uitkering wordt deze bijzondere uitkering wel opgenomen in de jaarstukken na in gebruik name van het kapitaalgoed (gebouw, machine, infrastructuur). De investeringen worden niet geactiveerd, waardoor ze niet op de balans van de openbare lichamen zijn opgenomen.¹⁴ De informatiewaarde van de balans is daardoor beperkt. De investeringen zijn veelal niet afzonderlijk zichtbaar in het jaarverslag van het rijk, omdat het om een beperkt bedrag gaat voor het rijk. Bovendien zijn de investeringen in een periode van ruim tien jaar gedaan en is een deel van

¹⁴ Zowel Saba als, sinds kort, Bonaire zijn ertoe overgegaan investeringen met middelen van derden (met name de rijksbijdrage) te activeren en vervolgens volledig

de investeringen nog niet afgerond. De totale investeringen zijn daarom moeilijk te bepalen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de gedane investeringen, zover we deze hebben kunnen achterhalen.

Middelen in natura Het ter beschikking stellen van medewerkers door het rijk en het op andere manieren ter beschikking stellen van capaciteit (bijvoorbeeld via twinning) is vaak niet zichtbaar in de begroting en jaarstukken van de eilanden; indien medewerkers niet in dienst zijn van de openbare lichamen of anderszins door de openbare lichamen worden betaald, zijn de baten en lasten niet opgenomen in de jaarrekening. Deze middelen zijn daarom moeilijk in te schatten. Daar waar we dit tegenkwamen hebben we dit opgenomen. In [bijlage 5](#) is hiervan een overzicht opgenomen.

Verantwoordelijkheidsverdeling De wijze waarop middelen voor eilandelijke taken worden verstrekt heeft effect op de af te leggen verantwoording. Het college legt verantwoording af aan de eilandsraad over taken uitgevoerd met de middelen uit de vrije uitkering of eigen inkomsten. Over taken uitgevoerd met bijzondere uitkeringen wordt verantwoording afgelegd aan het desbetreffende departement. Daarnaast worden de middelen opgenomen in de jaarstukken en zitten ze in de verantwoording aan de eilandsraad. De status van bijzondere uitkeringen is echter anders dan die van de algemene middelen.

Investerings die door het rijk in natura worden gedaan en andere bijdragen in natura aan eilandelijke taken zijn niet opgenomen in de eilandelijke begroting en jaarstukken.

3.3.4 Eigen inkomsten

In figuur 7 is het percentages eigen inkomsten van de totale baten per eiland opgenomen, op basis van de jaarrekening 2021. In figuur 9 zoomen wij verder in op de eigen inkomsten op basis van de begrotingen 2023 van de eilanden. In deze figuur hebben we voor Bonaire de baten van de luchthaven en van de natuurbeheerorganisatie meegenomen. Voor Saba hebben we eveneens de baten van de natuurbeheerorganisatie meegenomen. De baten van het vliegveld van Saba en van het vliegveld en de natuurbeheerorganisatie van

af te schrijven. Hierdoor wordt er inzicht gegeven in de activa. Via de afschrijvingen in één keer is ook te zien wat de waarde was.

Sint Eustatius zijn in de begroting en jaarrekening van het openbaar lichaam opgenomen. Hierdoor zijn de baten van de eilanden beter vergelijkbaar.

Figuur 9. Overzicht eigen inkomsten eilandelijke taken Caribisch Nederland

(begroting 2023, x \$ mln.)

		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

Sint Eustatius heeft aanzienlijk hogere baten dan Saba. De reden hiervoor is dat Sint Eustatius relatief hoge inkomsten voor de zeehaven heeft, vanwege de betalingen van het overslagbedrijf GTI. De baten van Sint Eustatius zijn daarmee sterk afhankelijk van GTI. GTI heeft, zomer 2023, een betalingsachterstand.

De eigen inkomsten van Bonaire wijken in de begroting 2023 aanzienlijk af van de jaarrekening 2021, zoals opgenomen in figuur 7. Voor de taakgebonden eigen inkomsten is het verschil met name dat wij meer baten hebben meegenomen, ook als die niet via de begroting van Bonaire lopen, maar wel eilandelijk zijn (zie de noot bij figuur 9). Ook zijn de algemeen besteedbare eigen inkomsten van Bonaire met een kleine \$ 10 mln. gestegen in de begroting van 2023 ten opzicht van de jaarrekening 2021. De reden hiervoor is de introductie van de nieuwe toeristenbelasting. De jaarrekening 2022 laat zien dat deze belasting in 2022 nog ruim \$ 2mln. extra heeft opgebracht.

Concluderend

- *Het BES-fonds bestaat uit drie bedragen; voor ieder eiland één bedrag.*
- *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.*
- *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.*
- *In 2022 is een stapsgewijze verhoging van de vrije uitkering in gang gezet. De stijging is 45% in 2027 ten opzichte van 2021.*
- *De eigen inkomsten van Sint Eustatius en Saba zijn stabiel. De eigen inkomsten van Bonaire zijn sterk gestegen (25%) door de introductie van een nieuwe belasting.*

Hoofdstuk 4 Analyse begrotingen en jaarrekeningen eilanden

In dit hoofdstuk gaan we in op de financiën van de eilanden. De volgende onderwerpen komen daarbij aan bod:

- o de *besteding van de algemene middelen*; aan welke beleidsvelden besteden de eilanden de algemene middelen, in het bijzonder de extra middelen die vanaf de zomer van 2022 zijn verkregen? Welke ontwikkelingen zien we als we dit vergelijken met de bestedingen in 2014?
- o de algemene middelen en de bijzondere uitkeringen naar kostensoorten
- o de financiële positie, waaronder de balansposten vooruit ontvangen bijzondere uitkeringen, de vrij besteedbare liquiditeiten en het weerstandsvermogen

4.1 Besteding algemene middelen

In figuur 10 zijn de lasten per taak per eiland opgenomen vanuit de algemene middelen. Lasten die gedekt worden door bijzondere uitkeringen zijn niet opgenomen. In de figuur laten we de procentuele verdeling zien van de lasten naar de beleidsvelden per eiland voor 2014 en 2023. Hierdoor zijn de eilanden onderling en in de tijd vergelijkbaar. In de figuur hebben we de lasten voor bedrijfsvoering en bestuur niet opgenomen. Dit omdat deze lasten hoger zijn dan voor de beleidsvelden 1 tot en met 10 en dit de figuur lastig leesbaar zou maken. We gaan op de lasten voor bestuur en bedrijfsvoering apart in.

De onderbouwing van de cijfers is in het bijlagenboek opgenomen en overzichten van de lasten per taak in [bijlage 2](#).

Voor de interpretatie van figuur 10 is het van belang dat in deze figuur de volgende effecten meewegen:

- de verandering in de relatieve lasten 2022 ten opzichte van 2014 (de gemaakte keuzen van de eilanden)
- de besteding van de extra middelen van de VU voor alle drie de eilanden en de hogere eilandelijke belasting van Bonaire in 2023
- toevoegingen van BU's aan de VU voor Saba, waarbij dat voor Sint Eustatius en Bonaire (nog) niet is gebeurd

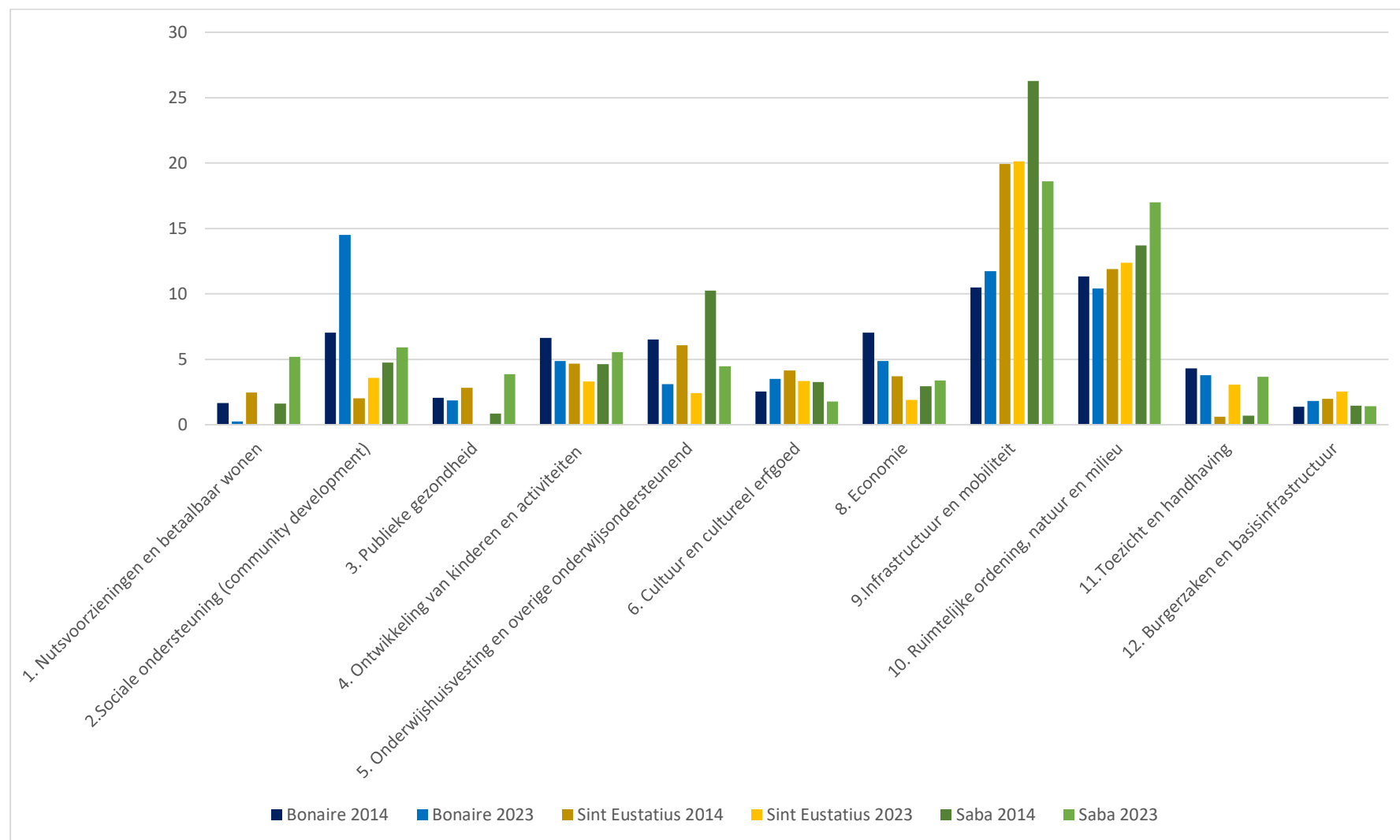
- Bonaire heeft structurele BU's in de begroting 2023 verwerkt, hiervoor hebben we kunnen corrigeren. Sint Eustatius heeft een aantal BU's in de begroting 2023 verwerkt. Het is bij Sint Eustatius niet overal goed te achterhalen of het om een VU of een BU gaat.
- alle drie de eilanden hebben in de loop van de jaren de begrotingsinrichting in meer of mindere mate aangepast. Dit hebben we zoveel mogelijk op één lijn gebracht.

Lasten beleidsvelden (exclusief bestuur en ondersteuning primair proces)

Figuur 10 laat de volgende ontwikkelingen zien:

- *beleidsveld 1) nutsvoorzieningen en betaalbaar wonen* De lasten van Bonaire voor dit beleidsveld zijn gedaald, omdat het OLB de woningstichting ondersteunde. Deze ondersteuning is overgenomen door het rijk. De afspraak is dat Bonaire de middelen besteed aan voor volkshuisvesting relevante taken. Voor Bonaire is dat infrastructuur. Voor Sint Eustatius zijn de lasten gedaald, omdat de drinkwaterleiding inmiddels is overgedragen aan STUCO (het water- en energiebedrijf). In 2014 was dat nog niet het geval. Sint Eustatius geeft de lasten voor de ondersteuning van volkshuisvesting nu uit aan facilitering woningbouw. Dit is onderdeel van beleidsveld 10. Saba geeft meer uit aan dit beleidsveld. De reden hiervoor zijn de hogere lasten voor grijs water en drinkwater (de bottle fabriek). Deze lasten lopen via het OLS. Bij Bonaire en Sint Eustatius lopen de lasten voor drinkwater niet via de openbare lichamen.
- *beleidsveld 2) sociale ondersteuning*: hier gaf en geeft Bonaire relatief veel aan uit. Een reden is dat Bonaire beleid voor wijken heeft. Ook is het sociaal domein prioriteit van Bonaire, zie figuur 11 waarin we de besteding van de CN-envelop laten zien. Sint Eustatius geeft aan dit beleidsveld relatief minder uit dan Bonaire en Saba. Wel is het percentage verdubbeld de afgelopen jaren. Het aandeel in de lasten van Saba is niet veranderd.
- *Beleidsveld 3) Publieke gezondheid* De stijging van de lasten van Saba worden met name veroorzaakt, omdat Saba de middelen voor publieke gezondheid via de vrije uitkering krijgt vanaf 2023. Bonaire en Sint Eustatius krijgen deze middelen (deels) via een bijzondere uitkering. De uitgaven van Sint Eustatius zijn nul, omdat we vector control (muggenbestrijding en dergelijke) hebben opgenomen onder

Figuur 10. Lasten per beleidsveld 2023 t.o.v. 2014 (exclusief bestuur en bedrijfsvoering)
 (percentage van de bruto lasten, exclusief bijzondere uitkeringen)



toezicht en handhaving in plaats van bij publieke gezondheid, zoals in 2014.

Voor zowel beleidsveld 2 als 3 geldt dat er semi-structurele bijzondere uitkeringen voor de taken worden versterkt, zowel in 2014 als in 2023.

- Beleidsveld 4) ontwikkeling van kinderen en activiteiten De lasten voor deze taken namen af bij Bonaire en Sint Eustatius. Dit met name omdat het rijk een grotere inzet heeft op kinderopvang. De relatieve lasten zijn bij Saba gestegen, omdat een deel van de middelen via de vrije uitkering loopt in plaats van via een bijzondere uitkering.
- Beleidsveld 5) onderwijshuisvesting en overige onderwijs De relatieve lasten van dit beleidsveld zijn afgenomen. Een reden is dat in 2014 rekening was gehouden met de lasten van het aandeel van de eilanden in onderwijshuisvesting. Uit de begroting 2023 (en andere begrotingen en jaarrekeningen) blijkt dat Sint Eustatius het eigen aandeel in de scholen niet activeert en er dus niet op afschrijft. Bonaire activeert pas als een gebouw in gebruik wordt genomen. Een deel van de scholen moet nog worden opgeleverd. De renovatie van de scholen op Saba is pas recent gestart. Verder geeft Saba veel uit aan leerlingenvervoer. De lasten van Saba voor leerlingenvervoer zijn hoger dan die voor Bonaire, omdat op Saba meer leerlingen met het leerlingenvervoer reizen. De lasten van Sint Eustatius voor leerlingenvervoer zijn niet afzonderlijk zichtbaar in de administratie. Hierdoor zijn de lasten van Saba voor dit beleidsveld hoger dan voor Bonaire en Sint Eustatius.
- Beleidsveld 6) cultuur en cultureel erfgoed Dit beleidsveld laat voor alle drie de eilanden een stabiel beeld zien. De relatieve lasten zijn wat gedaald, maar dat komt met name doordat de extra middelen uit de CN-envelop aan andere beleidsvelden zijn toegevoegd. Dit op Bonaire na; op Bonaire is een substantieel deel van de extra middelen aan dit beleidsveld toegevoegd, zie figuur 11. Ook Saba heeft middelen aan dit beleidsveld toegevoegd, maar dit is een beperktere verschuiving.

- Beleidsveld 8) economie¹⁵ De lasten voor dit beleidsveld zijn absoluut gezien vrij stabiel. Relatief neemt het aandeel van dit beleidsveld op Bonaire en Sint Eustatius af. Dit vanwege de extra middelen die de eilanden vanaf 2022 krijgen vanuit de CN-envelop en aan andere beleidsvelden zijn toegevoegd.
- Beleidsveld 9) infrastructuur en mobiliteit Dit is het beleidsveld met de hoogste lasten vanuit de algemene middelen voor Saba en Sint Eustatius. Bonaire geeft in 2023 wat meer uit aan beleidsveld 2 dan aan dit beleidsveld. Hier hoort de kanttekening bij dat de lasten van de luchthaven van Bonaire via de NV van de luchthaven lopen en niet via de begroting van het OLB. Als dat niet zo was dan zou ook voor Bonaire dit het beleidsveld zijn met de hoogste lasten. De relatieve lasten van Bonaire zijn in 2023 en 2014 ongeveer gelijk, evenals voor Sint Eustatius. Voor Saba zijn de absolute lasten van 2014 en 2022 ongeveer gelijk. In 2023 stijgen de absolute lasten doordat er een extra bedrag naar wegen gaat vanuit de CN-envelop (zie figuur 11). Ondanks dat nemen de relatieve lasten van Saba voor wegen af.
- Beleidsveld 10) natuur, milieu en afval Dit is het beleidsveld waar Saba en Sint Eustatius op beleidsveld 7 na, het meeste aan uitgeven. Voor Bonaire zijn de lasten in 2023 voor dit beleidsveld relatief gezien bijna net zoveel als voor beleidsveld 7 (tussen de 10-12%). De lasten van Bonaire zijn absoluut gezien gestegen, maar relatief niet. Dit geldt ook voor Sint Eustatius. Op Saba zijn de lasten van dit beleidsveld sterk gestegen. Het gaat dan met name om de lasten voor afval, zie verder figuur 11. Ook de lasten van ruimtelijke ordening en natuurbeheer en -bescherming zijn toegenomen.
- Beleidsveld 11) toezicht en handhaving De lasten van dit beleidsveld zijn toegenomen, met name op Sint Eustatius en Saba. Dit komt onder andere omdat er nu boa's zijn en de toezichts- en handhavingstaken apart in de organisatie zijn belegd. Ook de absolute lasten van Bonaire zijn toegenomen, maar relatief zijn ze gedaald. De directie toezicht en handhaving heeft in 2023 een vergelijkbaar aantal fte's met 2014.

¹⁵ Beleidsveld 7. Is klimaatadaptatie en waterbeheer. Dit beleidsveld is nieuw ten opzichte van 2014. Ook voor 2023 zijn er geen lasten op geboekt. Dit beleidsveld ontbreekt daarom in figuur 10.

- *Beleidsveld 12) burgerzaken en basisinfrastructuur* De lasten voor dit beleidsveld zijn wat gestegen van 2023 ten opzichte van 2014. Voor Saba is het relatieve deel van de lasten wat gedaald. Voor Sint Eustatius zijn de absolute lasten toegenomen. Ook voor Bonaire zijn de absolute lasten van dit beleidsveld toegenomen. Dit komt deels doordat de kosten van de afdeling rijbewijzen aan dit beleidsveld zijn toegerekend. In 2014 waren deze kosten minder in beeld, waardoor ze beperkter zijn toegerekend aan dit beleidsveld.

Extra middelen 2022; CN-envelop

De eilanden krijgen vanaf zomer 2022 structureel meer middelen. Deze middelen worden gefaseerd toegevoegd aan de vrije uitkering, zie figuur 8b. Bonaire heeft daarnaast ook hogere belastingopbrengsten. We hebben zoveel mogelijk in kaart gebracht waar deze extra middelen aan worden besteed. In figuur 11 hebben we de vijf taken opgenomen waar de meeste middelen naartoe zijn gegaan op Bonaire en Saba. De rest van de extra middelen zijn aan diverse taken toegevoegd. Vaak betekent dit dat de organisatie wordt versterkt, bijvoorbeeld door een medewerker met een tijdelijk contract (vanwege incidentele dekking) in vaste dienst te nemen.

Op Bonaire gaat het meeste extra geld naar Akseso (met name beleidsveld 2) sociale ondersteuning, en een deel van taak 3a) publieke gezondheid – het deel dat over jeugdgezondheidszorg gaat) daarnaast zijn de medewerkers van de juridische afdeling in vaste dienst gekomen; zij werden bekostigd door een bijzondere uitkering. Ook voor de andere taken gaat het vooral om lasten van medewerkers die in dienst zijn genomen. Er zijn ook hogere lasten (\$ 500.000) voor afval. Het gaat hier om een hogere subsidie aan Selibon voor de CAO-stijging van de salarissen.

Voor Saba gaat een groot deel van de extra middelen naar wegen, afval en naar drinkwater. Het gaat dan om uitbreiding / ontwikkeling van een taak. Zo exporteert Saba sinds eind 2022 restafval in plaats van dit afval te verbranden (zie verder het bijlagenboek). De rest van de extra middelen zijn verdeeld over diverse taken.

Voor Sint Eustatius hebben we geen top 5 kunnen maken. De begroting 2023 van Sint Eustatius heeft een nieuwe opzet, maar deze is nog niet uitgekristalliseerd. Voor figuur 10 hebben we de kosten zo goed mogelijk aan

de taken toebedeeld. De jaren 2022 en 2023 kunnen we echter alleen zeer beperkt vergelijken.

Bovendien zijn de toevoeging aan de VU voor Sint Eustatius beperkter dan voor de andere eilanden. Sint Eustatius krijgt relatief veel bijzondere uitkeringen. We hebben van Sint Eustatius een overzicht gekregen van de besteding van extra middelen. Dit overzicht richt zich voor het grootste deel op incidentele middelen. Dat deel van de CN-envelop dat structureel wordt ingezet gaat vooral naar personeelslasten. Ruim tien fte wordt structureel gemaakt. Deze fte's zijn over alle beleidsvelden verdeeld.

Figuur 11. Top 5 besteding extra middelen 2023
(x \$ 1.000)

Top 5 Bonaire 2023	
Beleidsveld 2) sociale ondersteuning	2.500
13d) bedrijfsvoering (onder andere juridische zaken)	2.000
11a) toezicht en handhaving	1.000
10e) afvalophalen, -verwerking en reiniging (2023 e.v.)	500
6a) culturele activiteiten en musea	470

Top 5 Saba 2023	
9a) wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting, erosieherstel en overige	700
10e) afvalophalen, -verwerking en reiniging	515
1b) (drink)water	350
13d) bedrijfsvoering	280
11a) toezicht en handhaving	275

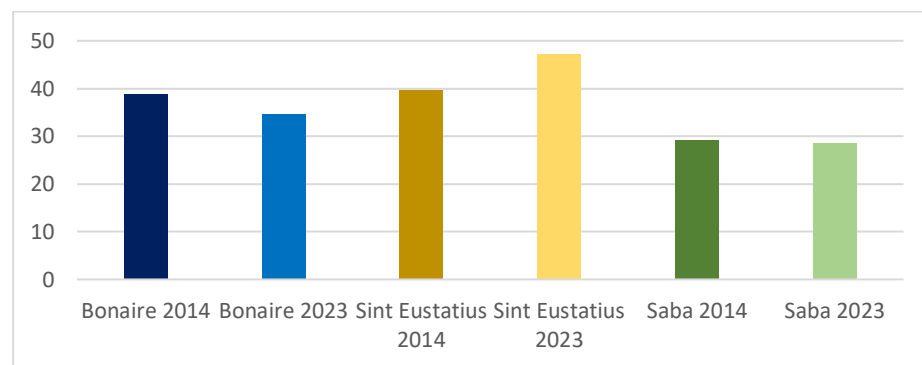
Lasten bestuur en ondersteuning primair proces

In figuur 12 zijn de percentages voor bestuur en bedrijfsvoering opgeteld. De reden hiervoor is dat het vaak lastig is een eenduidig onderscheid te maken tussen bijvoorbeeld bestuursondersteuning en bedrijfsvoering.

De lasten voor bestuur en bedrijfsvoering bestaan uit personeelszaken, huisvesting van ambtenaren, ICT en dergelijke. Deze lasten maken voor Bonaire en Sint Eustatius circa 40% uit van de totale lasten. Voor Saba is dat 30%. Het percentage is van 2023 ten opzichte van 2014 beperkt veranderd op Saba. Op Sint Eustatius is het percentage toegenomen. Dit kan te maken hebben met de bestuurlijke ingreep en de inzet van middelen om de uitvoeringskracht te vergroten. Een andere reden is dat Sint Eustatius meer dan de helft van de lasten op bedrijfsvoering (bijvoorbeeld tot en met de begroting 2022) of op bestuursondersteuning (begroting 2023) boekt.

Figuur 12. Relatieve lasten bestuur en bedrijfsvoering 2023 t.o.v. 2014

(percentage van de totale bruto lasten, exclusief bijzondere uitkeringen)



Op Bonaire is het percentage lasten voor bestuur en bedrijfsvoering gedaald. De absolute lasten zijn gestegen.

¹⁶ Bonaire neemt in de begroting 2023 wel de structurele bijzondere uitkeringen mee. Ook heeft Bonaire de begroting 2022 aangeleverd na verwerking van de

Er zijn ontwikkelingen voor deze taken, maar deze worden vooral door bijzondere uitkeringen bekostigd. Zo hebben Bonaire en Sint Eustatius stappen gemaakt met digitalisering. Bonaire neemt de structurele lasten hiervan op in de begroting. Bij Sint Eustatius zijn de structurele lasten beperkt zichtbaar in de begroting.

Digitalisering kost enerzijds veel (licenties, apparatuur, ICT-medewerkers), anderzijds bespaart het ook. Bepaalde functies verdwijnen. Het netto effect is niet altijd goed te voorspellen. In paragraaf 5.4 gaan we verder in op de kosten van bestuur en ondersteuning primair proces.

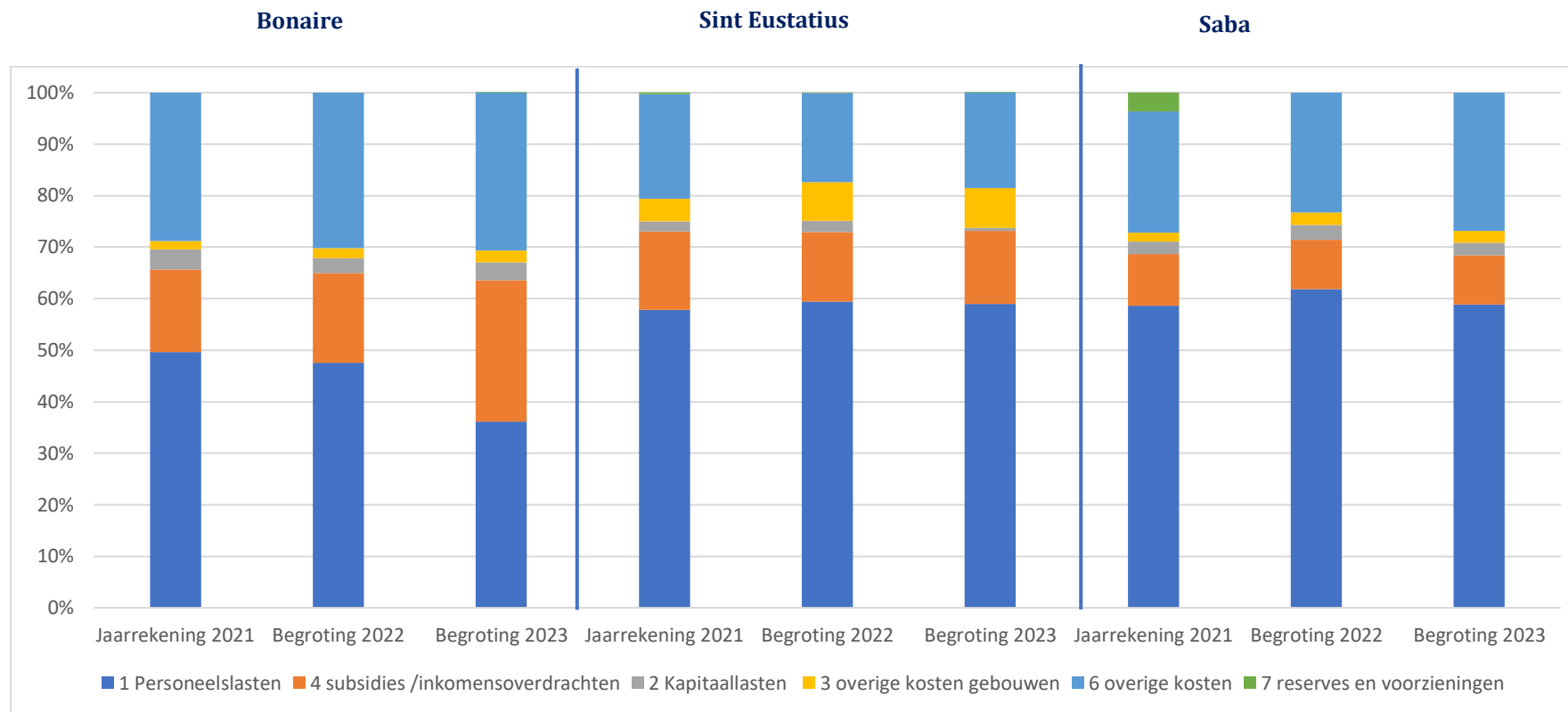
4.2 Kostensoorten

We hebben de kosten in een aantal kostensoorten ingedeeld. De voor het onderzoek belangrijkste kosten zijn de personeelslasten en de kapitaallasten. In figuur 13 zijn de kostensoorten per eiland opgenomen voor de jaarrekening 2021, begroting 2022 en 2023. Dit zijn de meest recente documenten die we in dit onderzoek mee konden nemen. De jaarrekening is inclusief de bijzondere uitkeringen. De begrotingen zijn exclusief de meeste bijzondere uitkeringen.¹⁶ De begroting 2022 is exclusief de CN-envelop voor Sint Eustatius en Saba. De begroting 2023 is inclusief de CN-envelop.

Personeelslasten Het aandeel personeelslasten van de totale lasten van Saba is net wat meer dan 60%. Voor Saba is het percentage salarislasten in de jaarrekening en begrotingen 2022 en 2023 ongeveer gelijk. Dat betekent dat het aandeel van de personeelslasten in de algemene middelen en in de bijzondere uitkeringen ongeveer gelijk is. Ook kent de besteding van de extra middelen in de vrije uitkering in 2023 een eenzelfde percentage personeelslasten. De analyse van de extra middelen in de vrije uitkering van Saba (zie de vorige paragraaf) heeft laten zien dat Saba een groot deel van deze middelen heeft besteed aan het in dienst nemen van medewerkers die tot dan uit de bijzondere uitkeringen werden betaald. Dit is terug te zien in figuur 13, waarin de verhouding personeelslasten, andere lasten, gelijk is

begrotingswijzigingen. Van Sint Eustatius en Saba hebben we wel de primitieve begrotingen (voor begrotingswijzigingen) ontvangen.

Figuur 13. Begroting en jaarrekeningen naar kostensoorten per eiland
(percentage van de bruto lasten)



Toelichting figuur:

- *Personeelslasten: bezoldigingen, toeslagen, sociale lasten, en dergelijke en de kosten van inhuur van personeel van derden.*
- *Kapitaallasten: rente en afschrijvingen en enkele onderhoudskosten*
- *Overige kosten gebouwen: huur gebouw en kosten nutsvoorzieningen*
- *Subsidies: verstrekte subsidies aan instellingen, verenigingen, stichtingen en andere organisaties. Het kan ook gaan om bijdragen aan uitbesteede taken. Zo geeft Bonaire een subsidie aan Selibon (afvalverwerkingsbedrijf).*
- *Overige kosten, bijvoorbeeld vervoersmiddelen, reis- en verblijfskosten, opleidingen, schoonmaakkosten, notariskosten, proceskosten en accountantskosten.*
- *Mutaties reserves en voorzieningen. In de jaarrekening 2021 van het OLB zijn de verstrekte, maar nog niet bestede bijzondere uitkeringen via de reserves geboekt. Hiervoor hebben we gecorrigeerd.*

Figuur 14. Uitbestede eilandelijke taken

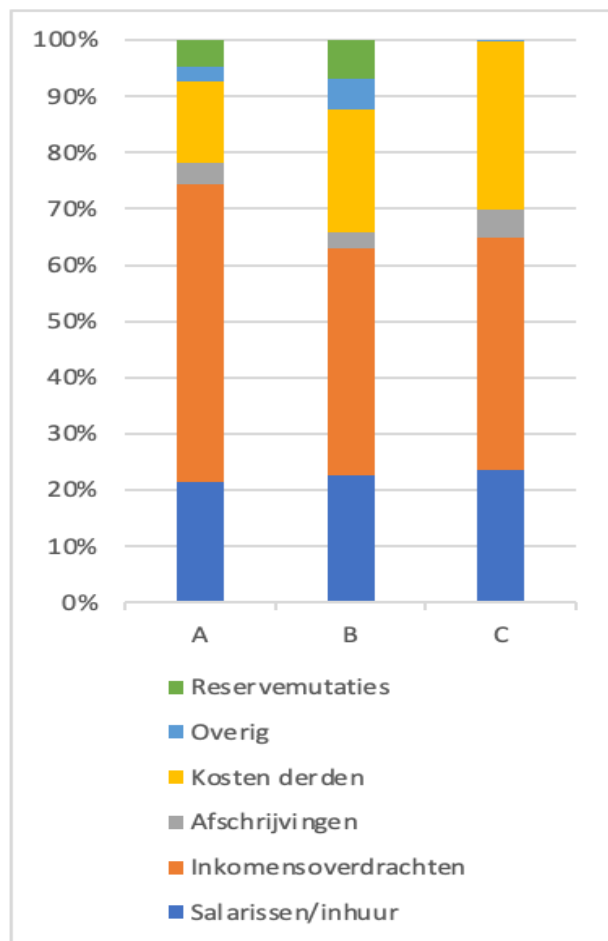
Taak	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
1b) drinkwater	U	U	OL
sociaal domein (2a, 2c, 2d en 3a deels)	U	OL	OL
2b) arbeidsparticipatie trajecten	diverse partijen (begeleiding OL)	diverse partijen (begeleiding OL)	OL
2b) sociale werkplaats	U	-	U
2d) opvang (shelter)	U	OL	OL
4a) kinderopvang	U	U	OL
4b) jongerenactiviteiten	U	U	U
4c) sport	OL medewerkers Beheer deels via een stichting.	U	OL
5a) onderwijshuisvesting	U	OL	OL
5c) leerlingenvervoer	U	OL	OL
5e) SKJ	U	U	U
5f) bibliotheek	OL	U	U
8a) stimulering toerisme	U	U	U
9a) wegen en groenonderhoud	U	OL	OL
9b) luchthaven	U	OL	OL
10c) natuurbeheer en -bescherming	U	U	U
10e) afvalophalen en -verwerken en reiniging	U	U	OL
10g) afvalwater	U*	-	-
13d) schoonmaak	OL	U	U

U staat voor de taak is belegd bij een stichting, BV, NV of andere externe organisatie.

OL wil zeggen: de taak wordt uitgevoerd door het openbaar lichaam

** activa in bezit OLB. De exploitatie is uitbesteed*

Figuur 15. Begroting 2023 naar kostensoorten drie gemeenten van rond de 24.000 inwoners (percentage van de lasten)



gebleven. In 2014¹⁷ was het percentage personeelslasten van de totale lasten net wat meer dan 50% voor Saba. Het aandeel personeelslasten in de totale lasten is dus met circa 10 procentpunten gestegen.

Bij Sint Eustatius zijn de personeelslasten net wat minder dan 60%. Ook de begrotingen van Sint Eustatius laten geen grote verschuivingen in de kostensoorten van 2023 ten opzichte van 2022 zien. In 2014 waren de personeelslasten van Sint Eustatius rond de 50%. Het aandeel van de personeelslasten van de totale lasten is dus, net zoals bij Saba, met 10 procentpunten gestegen.

Het aandeel personeelslasten in de totale lasten van Bonaire is lager dan bij de bovenwinden: in de jaarrekening 2021 en begroting 2022 rond de 50%. In de begroting 2023 is dit percentage afgenomen naar 35%. De reden hiervoor is dat Bonaire een groot deel van de extra middelen besteedt aan directe uitgaven aan Akseso. In 2014 was het aandeel personeelslasten in de totale lasten van Bonaire 40%; dus 10 procentpunten lager dan bij Sint Eustatius en Saba.

Subsidies en uitbestedingen Het aandeel van de subsidies is voor Bonaire gemiddeld ruim 15%, voor Sint Eustatius gemiddeld een kleine 15% en voor Saba gemiddeld een kleine 10%. Figuur 14 laat zien welke taken door de openbare lichamen zelf worden gedaan en welke eilandelijke taken bij een externe partij zijn belegd. Deze figuur laat zien dat Saba relatief veel zelf doet en Bonaire relatief veel uitbesteed. Sint Eustatius zit daar tussenin. Wel of niet taken bij andere organisaties beleggen heeft deels te maken met kleinschaligheid – er zijn op Saba minder mogelijkheden voor stichtingen en bedrijven om voldoende inkomsten te genereren voor bepaalde taken – en deels met historische ontwikkelingen. Zo is de kinderopvang van Saba in het verleden overgenomen door het openbaar lichaam, omdat de toenmalige stichting failliet was.

Een substantieel deel van de subsidies betreft subsidies voor personeelslasten. Dat is bijvoorbeeld bij Akseso op Bonaire het geval. De subsidies aan de bibliotheken op Sint Eustatius en Saba zijn alleen voor personeelslasten. Subsidies aan het toeristenbureau zijn gemengd, dat wil zeggen deels personeelslasten, deels PR-budgetten.

¹⁷ IdeeVersa, Onderzoek onderhoud BES-fonds, 2015, p. 38.

Vergelijking met gemeenten

In figuur 15 hebben we van drie gemeenten van circa 24.000 inwoners een vergelijkbare figuur gemaakt als figuur 13 voor de eilanden. Omdat de indeling in kostensoorten niet verplicht is zitten er enkele verschillen tussen de kostensoorten. Personeelslasten en inkomensoverdrachten /subsidies zijn echter relatief goed vergelijkbaar.

De personeelslasten zijn bij de drie-gemeenten rond de 20%. Dat is veel lager dan bij de eilanden. Dat komt met name omdat bij de gemeenten de inkomensoverdrachten een groot deel van de begroting uitmaken: tussen de 40% en 50%. De reden daarvoor is de gemeentelijke taken: bijstand, WMO, jeugdhulp en subsidies. De openbare lichamen hebben niet de taak van het verstrekken van bijstand, maar alleen de taak armoedebestrijding aan individuele huishoudens. Wat betreft de Wmo en jeugdhulp zijn die taken in opbouw op de eilanden, waarbij het uitgangspunt is dat het rijk een groter deel doet dan in Europees Nederland. Een globale schatting is dat de eilanden ongeveer ¼ van de taken van gemeenten hebben van wat in Europees Nederland onder de inkomensoverdrachten valt.

Daar staat tegenover dat ongeveer de helft van het aantal taken van de openbare lichamen in Europees Nederland is belegd bij andere overheden dan gemeenten, zie daarvoor figuur 6 in hoofdstuk 3. Dit betekent een andere verhouding tussen de kostensoorten van de openbare lichamen ten opzichte van gemeenten, zoals zichtbaar is in figuur 13 in vergelijking met figuur 15.

Kapitaallasten Het percentage kapitaallasten is voor Sint Eustatius en Saba een kleine 10% en voor Bonaire wat meer dan 10% in de jaarrekening 2021 en begroting 2022. In de begroting 2023 is dit percentage afgenomen. In de volgende paragraaf gaan we bij de financiële positie verder in op de kapitaallasten.

4.3 Financiële positie

Voor inzicht in de financiële positie is van belang:

- de relatie tussen de baten en lasten

¹⁸ De post liquide middelen bestaat uit eigen liquide middelen (opgebouwd vanuit de vrije uitkering en belastingen) en liquide middelen vanuit de bijzondere uitkeringen.

- de balans: met name de mate waarin de bezittingen (vaste activa) met eigen vermogen zijn gefinancierd en de ruimte in de middelen om te investeren.
 - de risico's en het weerstandsvermogen.
- Op deze onderdelen gaan we in deze paragraaf in.

Baten en lasten

De begrotingen en de jaarrekeningen van de eilanden zijn vooral een weerslag van de financiële verhoudingen, zie paragraaf 3.3, dat wil zeggen:

- de algemeen besteedbare middelen zijn van 2019-2022 nagenoeg gelijk. Tot ze in de jaarrekening 2022 en begroting 2023 fors omhoog gaan.
- er is een groot verschil in de totale lasten en baten tussen de primitieve begrotingen en de jaarrekeningen, vanwege de bijzondere uitkeringen. De bijzondere uitkeringen worden lopende het begrotingjaar via begrotingswijzigingen vastgesteld, omdat ze veelal niet structureel zijn. Dit maakt een analyse van de ontwikkelingen van de baten en lasten complex.
- de bijzondere uitkeringen worden grotendeels niet uitgegeven in het jaar waarin ze beschikbaar worden gesteld. Zo zijn de lasten van Bonaire in de jaarrekening 2021 maar iets meer dan de vrije uitkering en de eigen inkomsten. Het beperkt uitgeven van de bijzondere uitkeringen is ook zichtbaar op de balansen van de drie eilanden door grote posities 'overlopende passiva', dat wil in dit geval zeggen vooruit ontvangen bijzondere uitkeringen.

Balans

Het meest opvallend van de balansen van de eilanden is de post 'vooruit ontvangen bijzondere uitkeringen'. In figuur 16 zijn deze opgenomen voor de balansen van 2019 tot en met 2021. In de figuur zijn ook de niet-geoormerkte liquide middelen opgenomen. Beide posities in combinatie laten zien dat de eilanden vrijwel volledig afhankelijk zijn van de bijzondere uitkeringen.¹⁸ De niet-geoormerkte liquide middelen zijn vooral voor Bonaire en Saba zeer beperkt. De verwachting is overigens dat deze post voor Bonaire zal

De post liquide middelen bestaat vrijwel volledig uit bijzondere uitkeringen waar alleen onder voorwaarden een beroep op kan worden gedaan.

Figuur 16. Vooruit ontvangen bijzondere uitkeringen en niet geormerkte liquide middelen
(in \$)

Balansposten per 31-12				
		2019	2020	2021
Bonaire	Vooruit ontvangen bijzondere uitkeringen	31.416.360	31.404.953	33.073.113
	Niet geormerkte liquide middelen	564.119	2.870.928	1.899.398
Sint Eustatius	Vooruit ontvangen bijzondere uitkeringen	41.974.933	68.130.425	68.987.660
	Niet geormerkte liquide middelen	4.156.564	4.756.152	5.598.551
Saba	Vooruit ontvangen bijzondere uitkeringen	37.403.693	53.314.251	50.635.013
	Niet geormerkte liquide middelen	723.747	802.438	696.119

toenemen gezien de stijging van de vrije uitkering en de inkomsten van de nieuwe belasting. De post vooruit ontvangen uitkeringen laat ook zien dat het besteden van deze middelen achter blijft. Hiervoor is een aantal redenen. Zo heeft Saba middelen ontvangen voor investeringen in de zeehaven en kinderopvanghuisvesting. Sint Eustatius heeft ook middelen voor investeringen in de zeehaven ontvangen, voor huisvesting jongerenprojecten, voor een verbrandingsinstallatie voor afval en voor diverse wegen. Investeringen voorbereiden, aanbesteden en daadwerkelijk uitvoeren kost tijd. Ook in Europees Nederland kost dit de nodige jaren. Voor de eilanden komt daar als extra aandachtspunt bij dat er relatief weinig bouwbedrijven zijn waardoor prijzen snel kunnen stijgen als er al projecten lopen. Dit omdat er dan medewerkers van verder weg moeten worden ingezet. Dit vergt reizen en verblijfskosten. Ook kan een bouwbedrijf hogere prijzen vragen als de vraag van de markt groot is. Bovendien is voor diverse investeringen de bijzondere uitkering niet voldoende voor de investering. Een belangrijke reden hiervoor is dat de kosten van grote projecten in eerste instantie globaal

worden geraamd. Pas na het precies in kaart brengen van het project en na ontvangst van offertes wordt duidelijk wat de investering zal zijn. Dit is ook bij grote projecten in Europees Nederland zo. De openbare lichamen zijn vaak niet in staat om het extra bedrag met de eigen middelen aan te vullen. Dit zorgt voor aanzienlijke periodes tussen verstrekken en uitgeven van de bijzondere uitkering voor een investering.

Als we kijken naar de materiële vaste activa –de investeringen die zijn gedaan en zijn geactiveerd – dan zien we dat deze post beperkt is. De activa van Sint Eustatius zijn vooral gronden en terreinen en een gebouw. Investeringen in de openbare ruimte zijn uit de exploitatie bekostigd en staan daarom niet op de balans. De activa van Sint Eustatius op de balans zijn zelfs wat gedaald de afgelopen jaren. Dit omdat er weinig wordt geactiveerd en afgeschreven. Daarnaast heeft Sint Eustatius meer vrij besteedbare liquide middelen dan Bonaire en Saba. Op ‘kasbasis’ zou Sint Eustatius een investering kunnen doen. Een investering zou echter tot structurele lasten (afschrijvingen) leiden. Deze lasten kan Sint Eustatius niet of moeilijk opvangen in de (baten en lasten)begroting. De middelen van Sint Eustatius zitten daarom ‘klem’.

Voor Saba nemen de vaste activa, die zijn gefinancierd met eigen vermogen, toe van 2018 tot 2021. Positieve rekeningresultaten worden door het OLS gebruikt voor investeringen. Ook op Bonaire is er van 2021 ten opzichte van 2018 een groter deel van de activa gefinancierd met eigen vermogen. Ook dit komt doordat positieve rekeningresultaten worden gebruikt voor investeringen. Hierdoor hebben Bonaire en Saba weinig eigen liquiditeiten; dat wat ze hadden wordt geïnvesteerd.

Paragrafen

De eilanden moeten in hun begrotingen en jaarstukken de verplichte paragrafen opnemen. Dat zijn de paragrafen voor lokale heffingen, bedrijfsvoering, onderhoud kapitaalgoederen, grondbeleid, deelnemingen en weerstandsvermogen. Een doel van deze paragrafen is inzicht geven in de risico's. De risico's zijn van belang voor het inzicht in de financiële positie. De paragrafen van de drie eilanden geven beperkt inzicht. Bonaire besteedt aandacht aan de risico's, maar het eiland heeft beperkte mogelijkheden om de risico's op te vangen (dat is de weerstandscapaciteit). Aan de onbenutte belastingcapaciteit wordt geen aandacht besteed. Ook Sint Eustatius en Saba besteden geen aandacht aan de onbenutte belastingcapaciteit.

Sint Eustatius heeft de meeste mogelijkheden risico's op te vangen, omdat de vrij beschikbare liquide middelen het grootste zijn. Op Saba is de liquiditeitsbuffer het kleinste. Dit houdt in dat Saba weinig risico's die optreden kan opvangen.

Alle drie de eilanden hebben onderhoudsachterstanden en plannen voor investeringen. Ook speelt op alle drie de eilanden dat de bedrijfsvoering verder ontwikkeld moet worden. Geen van de eilanden gaat in de paragrafen voldoende in op de deelnemingen en het grondbeleid om een lezer zonder voorkennis een beeld te geven van deze onderwerpen. Opvallend is vooral dat de paragraaf grondbeleid van Bonaire weinig informatie bevat. Bonaire heeft grond en grondbeleid. Het OLS heeft weinig grond in eigendom en daarnaast is het eigenaarschap van veel particuliere grond onduidelijk, doordat verschillende families het eigenaarschap claimen. Dit wordt nu uitgezocht. Saba heeft daarom vooralsnog geen grondbeleid.

Concluderend

Beleidsvelden: de twee beleidsvelden met het hoogste percentage lasten (uitgezonderd bestuur en bedrijfsvoering) zijn voor Saba en Sint Eustatius beleidsveld 7) infrastructuur en mobiliteit en 8) Ruimtelijke ordening, natuur en milieu. Voor Bonaire gaan relatief gezien de meeste middelen naar beleidsveld 2) Sociale ondersteuning (community development) en vervolgens ook naar de beleidsvelden 7) en 8). Dat er relatief veel middelen naar het fysiek domein gaan komt ook omdat er meer semi-structurele bijzondere uitkeringen zijn in het sociale domein (zie het volgende hoofdstuk).

Ontwikkeling beleidsvelden:

- *de prioriteiten van Bonaire liggen bij beleidsveld 2) sociale ondersteuning en bij infrastructuur en mobiliteit (ontwikkeling 2014 – 2023). Ook Bonaire heeft met de extra middelen die aan de vrije uitkering zijn toegevoegd voor een aantal taken de incidentele middelen structureel gemaakt.*
- *de prioriteiten van Sint Eustatius liggen bij beleidsveld 2) sociale ondersteuning, met de kanttekening dat de lasten daarvan voor Sint Eustatius relatief nog wat onder de lasten van Saba en Bonaire liggen. Een prioriteit ligt ook bij beleidsveld 7) infrastructuur en mobiliteit.*

- *de inhoudelijke prioriteiten van Saba bij de lasten van 2023 ten opzichte van 2014 zijn: drinkwater, afval en wegen. Met de extra middelen die aan de vrije uitkering zijn toegevoegd zijn personeelslasten voor structurele taken bekostigd.*
- *de relatieve lasten voor bestuur en bedrijfsvoering zijn op Bonaire en Saba gelijk gebleven. Op Sint Eustatius zijn ze licht gestegen. Dit kan te maken hebben met het vergroten van de uitvoeringskracht, ondanks dat dit deels met bijzondere uitkeringen is bekostigd. Dit kan ook komen door de wijze van boekhouden (het boeken van veel lasten op bestuursapparaat).*
- *met de extra middelen in de vrije uitkering is een aantal bijzondere uitkeringen vervangen; met als doel de kosten structureel te maken.*

Financiële positie:

- *uit de balanspost vooruit ontvangen bijzondere uitkeringen 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. Hier hoort de opmerking bij dat grote investeringen normaal gesproken jarenlange trajecten zijn.*
- *de investeringsruimte met eigen middelen is beperkt. De ruimte die er is benutten Bonaire en Saba. Sint Eustatius heeft meer vrije liquide middelen, maar vermoedelijk zijn deze moeilijk inzetbaar omdat investeringen leiden tot structurele lasten. Deze lasten kan Sint Eustatius moeilijk opvangen.*
- *de mogelijkheden om risico's op te vangen zijn beperkt op Bonaire en Saba, Alleen Sint Eustatius heeft een relatief goede liquiditeitspositie. Het inzicht dat de paragrafen in de begroting en jaarstukken geven in risico's is zeer beperkt.*

Hoofdstuk 5 Bekostiging eilandelijke taken en structurele lasten

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de eilandelijke taken, de ontwikkelingen van deze taken, evenals de wijze van bekostiging. Dit met als doel de gestandaardiseerde structurele lasten te ramen. Ook besteden we aandacht aan factoren die van invloed zijn op de kosten; hier verder aandachtspunten genoemd. In de paragrafen 5.1 tot en met 5.4 gaan we achtereenvolgens in op de taken in de domeinen:

- nutsvoorzieningen en betaalbaar wonen (paragraaf 5.1)
- de taken in het sociaal domein (paragraaf 5.2)
- de taken in het fysiek domein (paragraaf 5.3)
- de eilandsbrede taken (paragraaf 5.4)

De paragrafen zijn opgebouwd aan de hand van de volgende indeling,:

- een schets van de ontwikkelingen die spelen bij de taken
- de bekostiging van de eilandelijke taken
- de beleidsopties
- aandachtspunten

In paragraaf 5.5 staan de algemeen besteedbare eigen inkomsten (met name belastingen) centraal. In deze paragraaf gaan we in op de mogelijkheden voor het genereren van algemeen besteedbare eigen inkomsten, de huidige opbrengsten en de relatie algemeen besteedbare eigen inkomsten en de vrije uitkering.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk geven we een overzicht van de structurele lasten van de taken opgenomen in de paragrafen 5.1 tot en met 5.4. In deze paragraaf zoomen wij vervolgens in op de raming van de structurele lasten voor de 'ondersteuning van het primair proces', waaronder de bedrijfsvoeringstaken en de huisvesting van de openbare lichamen.

De beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn op hoofdlijnen. De figuren in dit hoofdstuk zijn een samenvatting van de overzichten die zijn opgenomen in bijlage 2, 3 en 4 van dit rapport. Deze overzichten zijn gebaseerd op de uitwerking van de taken in het bijlagenboek.

5.1 Bekostiging en structurele lasten nutsvoorzieningen en betaalbaar wonen

In het eerste domein is de eilandelijke rol bij de taken beperkt. Deze taken nemen we wel mee in het onderzoek, omdat een van de uitgangspunten van het onderzoek is een maximale inventarisatie van de eilandelijke taken. Dat wil zeggen dat we ook de taken opnemen, waarbij de rol van de openbaar lichamen beperkt is. Dat is momenteel bijvoorbeeld het geval bij energie en telecommunicatie.

Het beleidsveld nutsvoorzieningen en betaalbaar wonen bestaat uit de taken:

- 1a) energie (elektriciteit en brandstof)
- 1b) drinkwater
- 1c) telecommunicatie
- 1d) betaalbaar wonen

5.1.1 Kenmerken en afbakening van de taken

Bij de taken in dit beleidsveld ligt het accent van de uitvoering bij bedrijven, stichtingen en/of het rijk. Er is bij alle taken wel een rol voor de eilanden, bijvoorbeeld omdat de eilanden aandeelhouder zijn van de bedrijven.

Uitvoering taken Alle vier de taken van dit beleidsveld worden grotendeels door private organisaties uitgevoerd, dat wil zeggen door een BV, NV of stichting. De rol van de openbare lichamen bij deze taken is beperkt tot de aandeelhoudersrol; voor de taken energie, drinkwater en telecommunicatie hebben de openbare lichamen de rol van aandeelhouder (met de uitzondering van drinkwater op Saba, elektriciteitsproductie en brandstofopslag Bonaire). De aandeelhoudersrol houdt in het benoemen en ontslaan van bestuurders, het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van grote besluiten. Bij betaalbaar wonen gaat het om de uitvoering in het kader van de bijzondere uitkering verlaging woonlasten, ook wel verhuurderssubsidie, genoemd. De eilanden doen de uitvoering van de verhuurderssubsidie, dat wil zeggen maken deze over naar de desbetreffende verhuurders. Ook hebben de eilanden een beleidsmatige rol, zoals het zorgdragen voor een aantal verordeningen en voor de huurcommissie. Het budget - de verhuurderssubsidie - is een verantwoordelijkheid van het rijk.

Betaalbaarheid, inkomensbeleid en armoedebestrijding De termen betaalbaarheid, inkomensbeleid en armoedebestrijding hebben een sterke samenhang. Hierdoor worden de termen regelmatig niet eenduidig gebruikt. Voor het onderzoek naar de eilandelijke taken en middelen is een scherpe afbakening van de termen van belang voor het bepalen wat wel een eilandelijke taak is en wat niet.

Betaalbaarheid In 2018 is in opdracht van het Ministerie van SZW onderzoek gedaan naar het ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland.¹⁹ Uit dit onderzoek kwam onder andere naar voren dat de kosten van levensonderhoud hoog zijn. Het rijk heeft vervolgens ingezet op het structureel laten dalen van de kosten van een aantal basisvoorzieningen voor inwoners zodat deze beter betaalbaar werden. In het Coalitieakkoord van 15 december 2021 is opgenomen dat het kabinet investeert in de economie van Caribisch Nederland en maatregelen neemt om het leven betaalbaarder te maken. Het kabinet geeft invulling aan de herijking van het sociaal minimum, onder meer door het verhogen van de onderstand, het betaalbaar houden van nutsvoorzieningen en een versnelde overstap op volledig duurzame energie, riolering en een betere drinkwatervoorziening zodat de vaste lasten voor nutsvoorzieningen dalen (Coalitieakkoord p. 8.). Uit het coalitieakkoord leiden we af dat het rijk (nu) zorgdraagt voor de betaalbaarheid.

Betaalbaarheid speelt een rol bij de nutsvoorzieningen en betaalbaar wonen. Voor zowel elektriciteit, drinkwater als telecommunicatie verstrekt het rijk subsidies, omdat de tarieven voor deze voorzieningen anders te hoog zouden zijn vanwege de kleinschaligheid van de eilanden (zie het bijlagenboek voor een verdere uitwerking).

Voor wonen is vanaf 2019 een inkomensafhankelijke verhuurderssubsidie voor woningen onder een bepaalde huurprijs. De grens hiervan wordt door de eilanden bepaald. Het doel van de verhuurderssubsidie is wonen betaalbaar te houden.

Inkomensbeleid houdt in dat de overheid de verdeling van inkomens over de huishoudens probeert te veranderen, bijvoorbeeld door

¹⁹ Regioplan, Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, juni 2018.

inkomensafhankelijke regelingen, heffingen, progressieve belastingen en ook door uitkeringen. Inkomensbeleid is in Caribisch Nederland, net zoals in Europees Nederland, een taak van de rijksoverheid. Decentrale overheden worden geacht geen inkomensbeleid te voeren. Dit betekent dat de openbare lichamen geen maatregelen mogen nemen voor alle inwoners, of groepen van inwoners (iedereen met een inkomen onder een bepaalde grens). De openbare lichamen mogen deze taken wel uitvoeren voor het rijk. De verhuurderssubsidie is hier een voorbeeld van. De openbare lichamen verstrekken deze subsidie en ontvangen hiervoor een bijzondere uitkering.

Armoedebestrijding in algemene zin richt zich op inwoners of huishoudens onder een bepaald inkomen. Armoedebestrijding kan bijvoorbeeld door inkomensbeleid; dan is het een taak voor het rijk.

Armoedebestrijding kan zich ook richten op *individuele huishoudens*, bijvoorbeeld op een persoon die werkloos is geworden of schulden heeft of anderszins een financieel probleem heeft. In dat geval is het een eilandelijke taak of een taak die wordt gedeeld door het rijk en het openbaar lichaam. Het rijk richt zich op mensen die onderstand en/of bijzondere onderstand aanvragen. Het openbaar lichaam op alle andere inwoners. Dit met de kanttekening dat de bijzondere onderstand op Saba is overgedragen aan het OLS. Dit wordt ook overwogen voor de andere eilanden.

Tot slot, voorjaar 2023 is de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland gestart. Het rapport van deze commissie wordt najaar 2023 verwacht. Dus na dit onderzoek.

Voor dit onderzoek betekent dit dat:

- wij betaalbaarheid van nutsvoorzieningen en wonen hebben ingedeeld als rijkstaak. De openbare lichamen hebben daarom tot nu toe een beperkte rol of een rol bij de uitvoering. Drinkwater op Saba is hier de belangrijkste uitzondering op.
- armoedebestrijding van individuele huishoudens is een eilandelijke taak. Deze taak valt onder het sociaal domein (zie paragraaf 5.2).

5.1.2 Bekostiging en structurele lasten

Voor de bekostiging van de taken in dit beleidsveld is relevant:

- drinkwater op Saba
- de eilandelijke taken voor betaalbaar wonen.

Een overzicht van de structurele lasten per eiland voor deze taken is opgenomen in [bijlage 2](#).

Drinkwater Saba Op Saba is geen drinkwaterleidingnetwerk. Huizen hebben cisternen. Er is wel een reverse osmosewaterleiding²⁰ naar hoger gelegen tappunten, vanwaar het water met trucks naar de huishoudens wordt vervoerd. Daarnaast draagt het OLS op diverse manieren zorg voor de beschikbaarheid van betaalbaar water:

- er is met een subsidie van het rijk een reverse osmose watertransportleiding aangelegd van de reverse osmose - waterfabriek in de haven naar de hoger gelegen dorpen. Voor de opslag van water zijn in deze dorpen wateropslag bassins gebouwd. Hierdoor is ook in de droge periode voldoende water op Saba beschikbaar en is tegelijkertijd de prijs van het water gehalveerd.
- het reverse osmose water wordt gebruikt als bron voor de productie van drinkwater. In 2021 is het OLS een eigen drinkwaterfabriek (Saba Splash) met herbruikbare plastic gallon flessen gestart, deels met subsidie van het rijk.

De raming van de structurele lasten voor drinkwater op Saba is \$ 835.000. De inkomsten van de verkoop van drinkwater wordt geraamd op \$ 250.000, omdat de fabriek en daarmee de verkoop nieuw is, is dit een globale inschatting. De structurele netto lasten zijn \$ 585.000. Het rijk draagt daar via subsidies voor \$ 270.000 aan bij.

Betaalbaar wonen Op alle drie de eilanden is een woningstichting. Deze verhuurt woningen aan huurders. In 2019 is de verhuurderssubsidie ingevoerd. De verhuurderssubsidie vervangt de bijdrage die de openbare lichamen tot en met 2018 aan de woningstichtingen verstrekten. De afspraak is dat de eilanden deze vrijgevallen middelen besteden aan 'volkshuisvesting in brede zin'. Saba verstrekt de middelen nog steeds aan de woningstichting.

²⁰ Reverse osmose is een manier om (zee)water te ontzilten.

Bonaire respectievelijk Sint Eustatius besteden de middelen aan wegen en andere infrastructuur voor nieuwbouw respectievelijk aan het bouwen van woningen. Dit zijn taken die onder het fysieke domein vallen. De Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland geeft de regels voor de huurwoningmarkt. De wet, die onder andere de verhuurderssubsidie mogelijk maakt, is van 2019. De wet kan pas in werking treden als lokale regelgeving voor een woningwaarderingstelsel, evenals het instellen van een huurcommissie, op orde is. De wet is zomer 2023 daarom alleen op Bonaire in werking getreden. De verwachting is dat de wet binnenkort ook op Sint Eustatius in werking kan treden. De beleidstaken voor de lokale wetgeving hebben wij bij taak 10a) ruimtelijke ordening opgenomen (paragraaf 5.3). De enige eilandelijke (deel)taak die wij onder betaalbaar wonen opnemen is de huurcommissie. Bonaire heeft een huurcommissie ingesteld en geeft daar \$ 80.000 aan uit. Daarnaast heeft Bonaire een bijzondere uitkering gekregen van \$ 100.000 voor 2023 en voor 2024. Dit om de huurcommissie te professionaliseren. Ook aan Sint Eustatius is een incidentele bijzondere uitkering ter beschikking gesteld voor de huurcommissie. Voor Saba is dit ook mogelijk als Saba de taak gaat oppakken.

5.1.3 Beleidsopties

De beleids optie in dit beleidsveld is de verdere ontwikkeling van de eilandelijke taken in het kader van de Wet maatregelen huurwoningmarkt. Het gaat dan voor dit beleidsveld vooral om kosten voor (beleid rondom taken van) de huurcommissie.

5.1.4 Aandachtspunten bij de ontwikkeling van de taken

Gedeeld beeld In dit onderzoek hebben wij voor dit beleidsveld zeer beperkt eilandelijke taken opgenomen. Dit omdat wij betaalbaarheid van nutsvoorzieningen hebben ingedeeld als rijkstaak. Hierbij sluiten we onder andere aan bij het Coalitieakkoord van 15 december 2021. Deze indeling evenals de vragen – welke overheid gaat er over betaalbaarheid en wat is betaalbaarheid – geven aanleiding tot discussie. Voor bijvoorbeeld betaalbaarheid van elektriciteit en drinkwater wordt gewacht op het rapport van de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland.

Uitvoering De eilandelijke taken voor het beleidsveld nutsvoorzieningen en betaalbaar wonen zijn beperkt. De ontwikkeling van grijs water en drinkwater op Saba loopt goed. Saba is trots op de gekozen oplossing voor het (drink)waterprobleem.

De eilandelijke taak rond de huurcommissie en de benodigde regelgeving wordt niet op alle drie de eilanden voortvarend opgepakt. Dit komt onder andere door capaciteitsproblemen voor juridische taken. Op Bonaire is sinds enkele jaren een juridische afdeling met een bezetting. Op Sint Eustatius en Saba is dit nog niet het geval, zie ook paragraaf 5.4.

Concluderend

Het beeld over welke overheid verantwoordelijk is voor betaalbaarheid van nutsvoorzieningen is nog niet volledig uitgekristalliseerd. Op basis van het coalitieakkoord gaan wij ervan uit dat betaalbaarheid van nutsvoorzieningen vooralsnog een rijkstaak is.

De verantwoordelijkheid voor betaalbaar wonen hebben wij eveneens ingedeeld als rijkstaak. De uitvoering is een eilandelijke taak.

5.2 Bekostiging en structurele lasten eilandelijke taken sociaal domein

5.2.1 Ontwikkeling van de taken

In figuur 17 zijn de taken in het sociaal domein opgenomen met daarbij een duiding van de fase van ontwikkeling, zoals deze is ingezet door het rijk in samenwerking met de openbare lichamen. De figuur laat zien dat het merendeel van de taken wordt ondersteund door het rijk. Bovendien gaat het vaak om meerjarige ondersteuning, omdat de taak nog in de ontwikkelfase is en eerst de beginsituatie nog duidelijk moet worden – bijvoorbeeld hoeveel kinderen met een bepaald probleem zijn er? Vervolgens wordt bepaald wat dan de gewenste inzet is: hoeveel medewerkers met welke opleiding zijn nodig? Welke opleidingen, cursussen en andere ondersteuning is nodig om de medewerkers in staat te stellen het werk te doen en te blijven doen?

Ondersteuning door investeren, in bijvoorbeeld sportaccommodaties, betekent veelal ook een traject van diverse jaren. Grote investeringen hebben standaard een lange doorlooptijd: tussen het eerste besluit tot bouw en de ingebruikname van een kapitaalgoed (gebouw of infrastructuur) zit een aantal jaren.




Diversiteit fase van ontwikkeling De fase van ontwikkeling van de taken is divers. Aan enkele taken wordt sinds de staatkundige transitie gewerkt. Dit geldt voor onderwijshuisvesting. Hiervoor is in 2011/2012 een masterplan gemaakt om de schoolgebouwen te renoveren of nieuwbouw te plegen. Dit in lijn met de inzet van het rijk op het onderwijs in het algemeen. Van belang hierbij is dat onderwijs een rijkstaak is; uitgevoerd door de schoolbesturen. De openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting en enkele ondersteunende taken, zoals leerlingenvervoer. Een andere taak waar de ontwikkeling snel na de staatkundige hervormingen is gestart, is publieke gezondheid.

Aan diverse andere taken is vanaf de staatkundige hervorming incidentele ondersteuning gegeven, maar deze ondersteuning is inmiddels omgezet naar een semi-structurele ondersteuning. Met semi-structureel bedoelen we dat er jaarlijks middelen beschikbaar zijn die voor een bepaald doel worden ingezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om jeugd, maatschappelijk werk en maatschappelijke ondersteuning en tegengaan huiselijk geweld. Aan deze taken wordt stapsgewijs gewerkt, waarbij tegelijkertijd aan wet- en regelgeving wordt gewerkt.

De taken sport en bibliotheken zijn in het verleden ad hoc ondersteund. Recenter is de rijksinzet gericht, langduriger en met aandacht voor het bestendigen van de inzet. Deze taken vergen onder andere investeringen. Deze investeringen zijn nog in een beginfase (zie verder paragraaf 5.2.2). Tot slot zijn er taken die nog in een verkennende fase zijn, dat wil zeggen er wordt onderzoek gedaan en/of er zijn pilots. Het gaat dan bijvoorbeeld om schuldhulpverlening en beschutte arbeid. Aan wetgeving wordt gedacht, maar de inzet is nog niet uitgekristalliseerd.

Doel van de ontwikkelingen Het doel van taken in het sociaal domein is in algemene zin het welzijn van inwoners. Als we ons specifiek richten op de inzet van de ontwikkeling van de eilandelijke taken in het sociaal domein dan zien we in de eerste plaats dat taken zich ontwikkelen richting wet- en regelgeving in Europees Nederland. Voor onderwijs en publieke gezondheid is dat reeds sinds 2012 zo. De BES-wetgeving is in essentie grotendeels in lijn met de Europees Nederlandse wetgeving. Voor bibliotheken en sport zijn ontwikkelingen die in Europees Nederland zijn ingezet in 2015 en 2019

Figuur 17. Type taken en ontwikkeling taken sociaal domein 2023

Eilandelijke taken sociaal domein	 Going concern	 Gefaciliteerd	 Investerings- staak	Ontwikkeling taak en afspraken
2. Sociale ondersteuning (community development)				
2a) jeugd, maatschappelijk werk en maatschappelijke ondersteuning		X	X	Ontwikkeling en ondersteuning loopt reeds diverse jaren. Vanaf 1-1-2024 is er een volgende stap met de beoogde inwerkingtreding van een AmvB.
2b) arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie		X		Ontwikkeling van met name inkoop van opleidingen loopt een aantal jaren. Beschut werk is een recentere ontwikkeling (NB bij Saba is het andersom).
2c) armoedebestrijding en schuldhulpverlening	X			Bij deze taak gaat het om hulp aan individuele huishoudens bij financiële problemen, schoolontbijt, voedselhulp en dergelijke. Deze taak kent incidentele ondersteuning, bijvoorbeeld schoolontbijten. Schuldhulpverlening is nog niet ontwikkeld.
2d) tegengaan huiselijk geweld		X		Ontwikkeling en ondersteuning loopt een aantal jaren. Vanaf 1-1-2024 is er een volgende stap met de beoogde inwerkingtreding van een AmvB.
3. Publieke gezondheid				
3a) publieke gezondheid en jeugdgezondheidszorg		X		De taak wordt sinds 2012 ontwikkeld. Het betreft een Europees Nederlandse wet (met enkele uitzonderingen). De wet bevat internationale verplichtingen. De taak is voor Bonaire en met name Saba in de eindfase van een inhaalslag (op monitoring en dergelijke na).
4. Ontwikkeling van kinderen en activiteiten				
4a) kinderopvang en buitenschoolse opvang		X (inhaalslag)	X	De taak wordt ontwikkeld in lijn met het wetsvoorstel dat in februari 2023 in de Tweede Kamer is ingediend. Bij inwerkingtreding van de wet wordt de taak een door de eilanden en rijk gedeelde taak.
4b) jongerenactiviteiten		X		Taken zijn in ontwikkeling, vooral door ondersteuning van stichtingen die deze activiteiten organiseren.
4c) sport, beweging en speeltuinen		X	X	Sinds een aantal jaren is er inzet om een inhaalslag te maken voor deze taken (sport- en preventieakkoord). Het gaat zowel om investeringen in de faciliteiten als ondersteuning om sportorganisaties (verder) op te zetten. Daarvoor was er incidentele ondersteuning

5. Onderwijshuisvesting en overige onderwijsondersteunend				
5a) onderwijshuisvesting			X	Er wordt sinds 2011 aan een gezamenlijke inhaalslag gewerkt. De verhouding rijk – OL is 70%-30%. Bonaire en Sint Eustatius hebben een renteloze lening.
5b) onderwijs algemeen	X			Bij deze taak gaat het om enkele ondersteunende taken, zoals studiebeurzen voor studenten tussen de 16-18 jaar en taalbeleid. Het rijk ondersteunt ontwikkelingen via scholen.
5c) leerlingenvervoer	X			Deze wettelijke taak is in 2011/2012 ondersteund, maar heeft sindsdien geen ondersteuning.
5d) leerplicht	X			SKJ wordt uitgevoerd door organisaties. De BU wordt door de OL-en doorgegeven. Leerplicht kent enige ondersteuning in natura. Actualisatie van wetgeving wordt voor beide, elkaar aanvullende, taken in samenhang overwogen.
5e) Sociale Kanstrajecten Jongeren		X		
5e) bibliotheken		X	X	Sinds enkele jaren is er ondersteuning van de ontwikkeling van deze taak. Dit in lijn met ondersteuning in Europees Nederland. Daarvoor was er ad hoc ondersteuning
6. Cultuur en cultureel erfgoed				
6a) culturele activiteiten en musea	X	X (inhaalslag)		Cultuurconvenant en -agenda zijn getekend. Ondersteuning door cultuurcoaches
6b) cultureel erfgoed	X			Enkele faciliteiten in Europees Nederland (speciale leningen voor renovatie) kunnen door zakelijke eigenaren van monumenten worden benut, mits er eilandelijke besluitvorming is.

Legenda

- *Going concern: taken met name bekostigd door de algemene middelen (vrije uitkering en eigen inkomsten)*
- *Gefaciliteerde taken: bekostiging (deels) door semi-structurele bijzondere uitkeringen, dat wil zeggen uitkeringen die diverse jaren op rij worden verstrekt of bekostiging door een bijzondere uitkering voor een inhaalslag; dit is afzonderlijk aangegeven*
- *Investeringszaak: een investering in een gebouw of infrastructuur via middelen van het rijk*

Verder is van belang dat:

- *Incidentele bekostiging zoveel mogelijk buiten beschouwing is gelaten.*
- *Ondersteuning in natura niet is opgenomen in de figuur. Dit is wel geïnventariseerd bij de taken (zie [bijlage 5](#)). De wijze van ondersteuning in natura is zeer divers, van een twinning, tot advies kunnen vragen, leveren van ondersteunende capaciteit en dergelijke. Bij de meeste taken is er een vorm van ondersteuning in natura.*

ook gestart in Caribisch Nederland met aandacht voor de specifieke situatie op de eilanden. Voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg is eveneens een ontwikkeling ingezet richting Europees Nederland, met de kanttekening dat de taakverdeling lokale overheid-rijksoverheid anders loopt.

Wat eveneens van belang is voor de eilandelijke taken is dat de mate waarin deze taken worden opgepakt en succesvol zijn invloed heeft op de rijkstaken. Voor effectief onderwijs is bijvoorbeeld het klimaat in een schoolgebouw van belang. Hoe sterker de preventieve taken sport, bewegen, gezond eten, talentontwikkeling van kinderen, ontwikkeling van motoriek, sociale relaties enzovoort zijn ontwikkeld, hoe minder druk op de rijkstaken zoals gezondheidszorg en veiligheid. Ook dit is in lijn met beleid in Europees Nederland. Door de relatie tussen de eilandelijke en rijkstaken is er, naast een maatschappelijk belang, een rijks belang dat de eilandelijke taken worden ontwikkeld.

5.2.2 Bekostiging en structurele lasten taken sociaal domein

Een overzicht van de structurele lasten per eiland voor de taken in het sociaal domein zijn opgenomen in [bijlage 2](#).

De verschillende fasen van ontwikkeling van de taken in combinatie met de ondersteuning door het rijk worden weerspiegeld in de wijze van bekostiging. In figuur 18 is opgenomen wat de (gestandaardiseerde) structurele lasten zijn die via de vrije uitkering en eigen inkomsten van de eilanden worden gedekt en welke via semi-structurele bijzondere uitkeringen. Van belang hierbij is dat het gaat om de structurele lasten van de eilanden. De incidentele lasten zijn niet meegenomen. Ook zijn de structurele lasten vanuit de taken opgebouwd. Extra lasten waarvan het niet duidelijk was waarvoor ze zijn, zijn onder incidenteel geplaatst..

De investeringen of beoogde investeringen in het sociaal domein zijn afzonderlijk in figuur 19 opgenomen. De financiering van investeringen zijn geen lasten in een baten en lastenstelsel, zie de infographic in [bijlage 7](#).

Semi-structurele bijzondere uitkeringen Figuur 18 laat zien dat de bijdrage van de semi-structurele bijzondere uitkeringen aan de taken in het sociaal domein substantieel is. Ook zijn duidelijk de verschillen tussen de eilanden zichtbaar. Bij beleidsveld 2) sociale ondersteuning en 3) publieke gezondheid komen de verschillen tussen de eilanden voort uit enerzijds eilandelijke

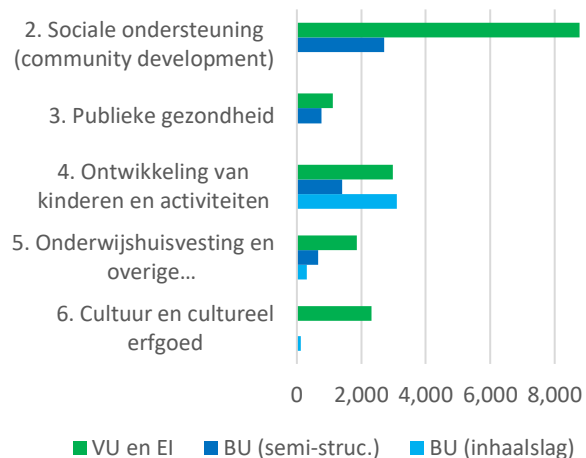
keuzen; zo heeft Bonaire besloten een groot deel van de extra structurele middelen die aan de vrije uitkering zijn toegevoegd in 2022 te besteden aan wijkontwikkeling en andere taken van Aksesio (organisatie voor zorg en sociale hulpverlening op Bonaire). Anderzijds komen de verschillen tussen de eilanden voort uit de verschillen in de wijze van bekostigen. Saba krijgt voor een aantal taken middelen via de vrije uitkering daar waar Bonaire en Sint Eustatius deze middelen, of een deel van deze middelen, via een bijzondere uitkering krijgen. Zo krijgt Saba de middelen voor publieke gezondheid via de vrije uitkering, Sint Eustatius via een bijzondere uitkeringen Bonaire deels via de vrije uitkering en deels via een bijzondere uitkering.

Inhaalslag In beleidsveld 4) ontwikkeling van kinderen en activiteiten hebben wij veel middelen aangemerkt als inhaalslag. Deze inhaalslag is er voor kinderopvang. De opzet van deze taak is dat als de Wet kinderopvang BES in werking treedt dit een door rijk en eilanden gedeelde taak is. De middelen vanuit de bijzondere uitkering lopen dan waarschijnlijk grotendeels via het rijk. Het eilandelijk deel blijft, naar verwachting, ongeveer wat het nu is. De inhaalslag bij 6) cultuur en cultureel erfgoed bij Sint Eustatius heeft te maken met het herstel van enkele monumenten en ander cultureel erfgoed. Ook is daar inmiddels een specialist op het terrein van cultureel erfgoed werkzaam. Bonaire en Saba hebben relatief minder cultureel erfgoed.

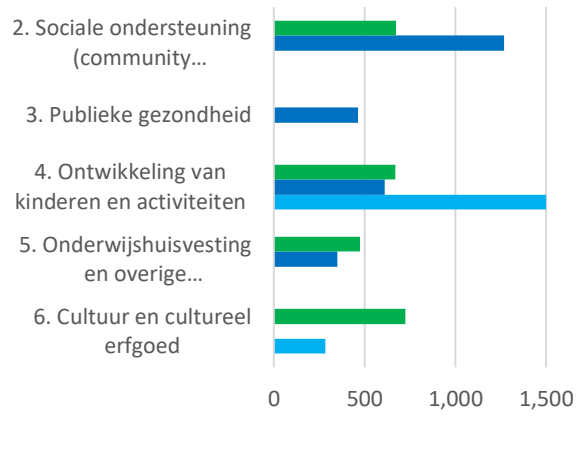
VU Bij de taken van beleidsveld 5) onderwijshuisvesting en overige onderwijsondersteunend en 6) cultuur en cultureel erfgoed worden de structurele lasten vooral via de vrije uitkering en eigen inkomsten betaald. In deze beleidsvelden hebben wij vijf taken aangemerkt als 'going concern' (niet ondersteund door het rijk). De twee resterende taken zijn investeringstaken. De enige taak in een ander beleidsveld dan 5 of 6, die we hebben aangemerkt als going concern, is armoedebestrijding. Deze taak wordt vooralsnog niet direct ondersteund door het rijk. Indien schuldhelpverlening verder wordt ingevuld kan dit wel gebeuren. Armoedebestrijding als eilandelijke taak is gericht op het ondersteunen van individuele huishoudens. Het rijk heeft wel een aandeel in deze taak, namelijk via de bijzondere onderstand. De onderstand en de bijzondere onderstand zijn rijkstaken. De afbakening tussen de eilandelijke taak armoedebestrijding en de rijkstaak bijzondere onderstand is vaak moeilijk uitlegbaar. Het rijk is

Figuur 18. (Semi-) structurele bekostiging taken sociaal domein
(x \$ 1.000)

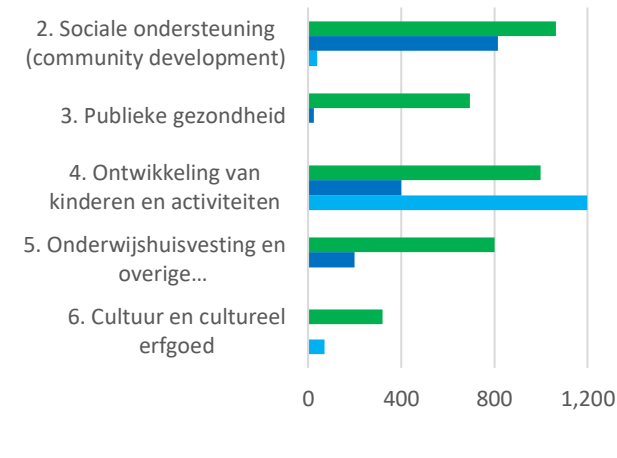
Bonaire



Sint Eustatius



Saba



Figuur 19. Investerings sociaal domein (voltooid, lopend of concreet plan)
Zie ook bijlage 3

Investering	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
2a) buurthuizen	OLB bedrag onbekend	Enige herstelwerkzaamheden; bedrag onbekend. Nog werkzaamheden te verrichten (beleids optie OLE).	Wens (beleids optie OLS) voor een community centre bij de school (circa \$ 5 mln.)
2d) tegengaan huiselijk geweld			Shelter \$ 0,65 mln. bijzondere uitkering
4c) sport, bewegen en speeltuinen	rijk circa \$ 7,5 mln. OLB circa \$ 3,2 mln., exclusief zwembad. De investeringen lopen nog	Circa \$ 0,5 mln.	Circa \$ 0,2 mln. huidige accommodaties Het OLS heeft een wens voor een sportaccommodatie van \$ 5 mln. bij de school.
5a) Onderwijshuisvesting (sinds 2011)	rijk circa \$ 60 mln., OLB \$ 28 mln. Exclusief uitbreiding scholen i.v.m. groei aantal leerlingen.	Circa \$ 13 mln. rijk en \$ 5,5 OLE	Gereserveerd \$ 7 mln. rijk. Er is een plan voor \$ 15 mln. (onderdeel scholen).
5f) bibliotheken	\$ 20 (plan)	\$ 2,55 (plan)	\$ 2,55 (plan)

Investerings in kinderopvang zijn niet meegenomen, omdat de instandhoudingslasten in principe in de kostprijs zijn opgenomen.

daarom bezig deze taak over te dragen aan de openbare lichamen. Op Saba is dat reeds gebeurd. Daarnaast is er ook een interactie met diverse rijkstaken rond betaalbaarheid, zie paragraaf 5.1.

Facilitering in natura Er is ook ondersteuning in natura bij een aantal taken, zoals de overheadkosten van het werkplein op Bonaire, ondersteuning door het RIVM bij publieke gezondheid, ondersteuning van Nederlandse sportbonden bij sport, ondersteuning van de Koninklijke bibliotheek voor de ontwikkeling van de taak bibliotheken enzovoorts. Een deel van deze facilitering is vergelijkbaar met die in Europees Nederland of vervangt een andere overheidslaag. Zo is ondersteuning van bibliotheken een provinciale taak, waar dit in Caribisch Nederland, sinds vrij recent, is belegd bij de Koninklijke bibliotheek. Een overzicht van ondersteuning in natura is in [bijlage 5](#) opgenomen.

Investeringsstaken De taken onderwijshuisvesting, sport en bibliotheken zijn investeringsstaken. In onderwijshuisvesting investeert het rijk met de openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius sinds 2011 in de verhouding 70% rijk en 30% openbare lichamen. Bonaire en Sint Eustatius hebben sinds 2012 een renteloze lening van het rijk voor hun deel in de investeringen. De aflossing hiervan wordt verrekend met de vrije uitkering. Het gaat bij de investeringen om een inhaalslag. Op beide eilanden is deze inhaalslag bijna afgerond. Vanwege de groei van het aantal inwoners op Bonaire is de behoefte aan onderwijshuisvesting gestegen. Hierover worden afspraken gemaakt tussen het rijk en het openbaar lichaam. Na oplevering van iedere school is het schoolbestuur verantwoordelijk voor het onderhoud en het openbaar lichaam voor de vervanging. Dit is een knip in de instandhoudingslasten waar ook in Europees Nederland bij onderwijshuisvesting voor is gekozen, maar die verder bij geen enkele andere taak wordt gemaakt.

Op Saba zijn de investeringen in de scholen zomer 2022 gestart. De school voor primair onderwijs wordt dit jaar uitgebreid. Er wordt, zomer 2023, nog gewerkt aan het plan voor de school voor het voortgezet onderwijs. Sinds 2020 zijn er afspraken over renovatie en herstel van de sportfaciliteiten op de drie eilanden. De werkzaamheden worden sindsdien uitgevoerd. Met de kanttekening dat Saba bezig is met het plan Sint Johns, in het verlengde van de school. Bonaire geeft behoefte te hebben aan meer locaties vanwege de groei van het inwoneraantal.

De benodigdheden van de bibliotheken zijn geïnventariseerd. Zomer 2023 is er een beeld van de investeringen in de huisvesting van de drie bibliotheken op de drie eilanden. Het gaat om een eerste plan.

Tot slot, is het ook de vraag of er voldoende buurthuizen zijn die de eilanden in staat stelt om sterker in te zetten op maatschappelijke ondersteuning. Bonaire heeft een relatief sterk buurthuisennetwerk, maar zou dit graag uitbreiden in wijken die recenter zijn ontwikkeld vanwege de groei van de bevolking. Op Sint Eustatius en Saba is het denken over ‘community centres’ nog in een beginfase.

Instandhoudingslasten investeringen Investerings brengen instandhoudingslasten met zich mee, dat is onderhouds- en vervangingslasten dat wil zeggen sparen voor toekomstige renovaties of nieuwbouw. Uiteraard brengen investeringen ook lopende kosten met zich mee zoals hogere accommodatie-gebonden kosten zoals schoonmaak en nutsvoorzieningen en personeelskosten voor taken die in de accommodaties worden uitgevoerd (docenten, sportinstructeurs). Deze kosten zitten in de reguliere taakuitvoering. De onderhoudslasten en vervangingslasten zitten bij bijvoorbeeld gemeenten en provincies ook in hun reguliere lasten (de vervanging in de vorm van de kapitaallasten van de huidige investeringen). Bij de openbare lichamen is dit niet, of zeer beperkt, het geval. Omdat deze lasten dan of in de ondergrens van de vrije uitkering uit 2012 moeten zitten, in de toevoeging aan de vrije uitkering vanuit de CN-envelop in 2022 of in de semi-structurele bijzondere uitkeringen. De lasten voor onderwijshuisvesting zitten als enige grotendeels in de berekeningen van de ondergrens van de vrije uitkering. Door de ontwikkeling van diverse taken zijn deze lasten echter verschoven naar andere taken. Het is daarom bij buurthuizen, sport en bibliotheken van belang er bij de investering voor te zorgen dat deze lasten – ten minste die voor onderhoud – worden belegd.

5.2.3 Beleidsopties voorzieningen en investeringen

We hebben ook in kaart gebracht wat opties zijn voor verdere ontwikkeling van de taken. Het gaat om opties die door met name de openbare lichamen zijn aangedragen. De taken die reeds in gezamenlijkheid worden ontwikkeld, zoals bibliotheken, laten we buiten beschouwing. De beleidsopties hebben we

Figuur 20. Overzicht beleidsopties voorzieningen en investeringen sociaal domein

Zie ook de bijlagen 3 en 4

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Intensivering taken			
2a) jeugd, maatschappelijk werk en maatschappelijke ondersteuning	Ondersteuning kwetsbare doelgroepen, (pilot) \$ 275.000	Deel fte specifieke kennis \$ 20.000	Home repairs en dergelijke \$ 100.000
2c) armoedebestrijding Intensivering algemeen	\$ 395.000	\$ 100.000	\$ 45.000
schoolontbijt	Afhankelijk van rijksbeleid voor schoolontbijt (nu via een bijzondere uitkering)		
schuldhulpverlening	\$ 450.000	\$ 150.000	\$ 80.000
Specifieke ontwikkelingen			
Groei Bonaire			
2a) maatschappelijke ondersteuning) Uitbreiding Akseeso met gezinscoaches, pedagogische medewerkers en jongerenwerkers. 4b) jongerenactiviteiten; Meer activiteiten en meer bereik 4c) sport; fte's en accommodaties in samenhang met meer benutting accommodaties en professionalisering ondersteuning 5a) onderwijshuisvesting, groei aantal leerlingen			
Saba Plan Sint Johns			
nieuw community centre, sportcomplex, school (VO en MBO), met infrastructuur (weg en parkeerplaatsen). In totaal \$ 30 mln. Relevant voor de taken 2a) maatschappelijke ondersteuning, 4c) sport, 5a) onderwijshuisvesting en 9a) wegen (zie paragraaf 5.3).			
Opties Sint Eustatius			
2a) maatschappelijke ondersteuning: verder herstel community centres 2b) arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie: sociale werkplaats 3a) publieke gezondheid: meer fte's 5a) verkenning tweede VO-school			

in figuur 20 opgenomen. We hebben daarbij een indeling aangebracht

- in: de wens tot intensivering van een taak, Het gaat daarbij vooral om het intensivering van maatschappelijk werk en gerichte ondersteuning van individuele huishoudens. Bij deze beleidsopties hebben we wij zoveel mogelijk een raming gezet.
- in aanvulling daarop zijn er enkele taken waar een verschil in ontwikkeling is per eiland en/of anderszins een verschil is.

bij Bonaire gaat het vooral om een aantal taken als gevolg van de groei van het aantal inwoners in alle leeftijdsgroepen. Dit leidt tot de behoefte aan meer klaslokalen, meer activiteiten voor jongeren, meer sportactiviteiten. Deze ontwikkelingen worden overigens (deels)

- meegenomen bij de ontwikkeling van taken, zoals sport en onderwijshuisvesting.
- op Sint Eustatius is een aantal specifieke vragen, zoals de verdere ontwikkeling van de publieke gezondheid. Sint Eustatius loopt bij deze taak achter op Bonaire en Saba. Ook wil Sint Eustatius graag een sociale werkplaats. De inzet van het OLE voor arbeidsparticipatie is tot nu toe vooral geweest op cursussen en coaching.
- tot slot, heeft Saba een plan gemaakt voor de ontwikkeling van een van de dorpen, Sint Johns. Dit plan verbindt een aantal taken, zoals onderwijshuisvesting, sport en een community centre. Het gaat daarmee om een grote investeringsopgave. Saba raamt deze investering op \$ 30 mln.

5.2.4 Aandachtspunten bij de ontwikkeling van de taken in het sociaal domein

Gedeeld beeld ontwikkelingen Aan de ontwikkeling van de taken in het sociale domein wordt gewerkt door zowel de openbare lichamen als het rijk. Het belang van de taken wordt gedeeld. Zo wordt het programma BES(t)4 kids voor kinderopvang en buitenschoolse opvang breed gedragen. Hoe een taak te ontwikkelen en wat precies belangrijk is, kan enigszins verschillen. Zo geven medewerkers van de openbare lichamen aan meer te willen doen in de algemene ondersteuning van inwoners, zoals maatschappelijk werk en hulp bij de financiën. Dit hebben we meegenomen bij de beleidsopties (figuur 20). Hoe de (deel)taak maatschappelijke ondersteuning in de zin van de AmvB eruit gaat zien, is niet altijd duidelijk

voor de openbare lichamen. Het gaat dan om de ondersteuning van mensen met een beperking of chronische psychische of psychosociale aandoening, waardoor zij langer thuis kunnen blijven wonen en/of kunnen participeren in de maatschappij. Daarbij speelt het een rol dat de taak nog in de beginfase van ontwikkeling is. Voor andere taken, zoals leerplicht, is de behoefte op de eilanden om meer vanuit het gezin te werken, omdat leerplichtambtenaren de ervaring hebben dat bredere problemen de oorzaak zijn van uitval op school. De ontwikkeling van leerplicht naar preventie van uitval in plaats van inzet als er uitval is, die vermoedelijk wordt ingezet, sluit daarbij aan.

Gebruik bijzondere uitkeringen Binnen het huidige stelsel van de bestuurlijke en financiële verhouding rijk – openbare lichamen is het gebruik van (semi-structurele) bijzondere uitkeringen verklaarbaar. Het heeft echter wel gevolgen, namelijk incidentele bekostiging en daarmee korte termijn sturing op (deel)taken. Dit wordt versterkt doordat de timing van de middelen niet aansluit op de begrotingscyclus van de eilanden. Hierdoor wordt het grootste deel van de bijzonder uitkeringen via begrotingswijzingen gedurende het jaar verwerkt.

De nadelen van dit systeem worden deels ondervangen doordat departementen overgaan tot verstrekking van brede bijzondere uitkeringen. Ook is de verstrekking soms voor twee jaar en wordt er per jaar verrekend. Dit leidt tot meer zekerheid, maar ook dit heeft tot gevolg dat het moeilijk is inzicht in de middelen te krijgen.

Uitvoering taken De sterke ontwikkeling van de taken in het sociale domein betekent dat er medewerkers worden geworven en/of de medewerkers in dienst van het openbare lichaam worden opgeleid. Voor een taak als publieke gezondheid, die door artsen en verpleegkundigen, wordt uitgevoerd gaat het om specifieke kennis die buiten de eilanden moet worden geworven. Voor kinderopvang wordt relatief veel gebruik gemaakt van scholing van medewerkers in de kinderopvangorganisaties.

Het vinden van medewerkers kent soms een lange doorlooptijd. Voor sommige vacatures is diverse malen geworven. Bij de werving speelt mee dat een deel van de vacatures tijdelijk is. Dit omdat de middelen incidenteel zijn. Los daarvan worden diverse plekken vervuld door medewerkers van buiten het desbetreffende eiland. Een groot deel daarvan gaat na twee of drie jaar weer weg. Dit beïnvloedt de continuïteit van het werk en de ontwikkeling. Dit kan er ook toe leiden dat de bijzondere uitkering voor een taak niet volledig

wordt gebruikt; omdat de personeelskosten lager zijn en/of dat de inzet van middelen, zoals een scholingstraject niet worden benut.

Voor de ontwikkeling van de taken en voor investeringsprojecten is naast vakinhoudelijke kennis ook kennis van projecten en programma's nodig. Dit speelt niet alleen in het sociale domein. In paragraaf 5.4 gaan we in op de 'uitvoeringskracht' van de eilanden.

Processen en gegevens Voor de taken in het sociale domein is registratie van personen nodig. Leerplicht kent bijvoorbeeld een registratiesysteem, maar ook bij jeugdhulp en vormen van maatschappelijke ondersteuning is zorgvuldig registreren van belang voor het efficiënt kunnen uitvoeren van taken. Dit wordt versterkt als er om de zoveel tijd een overdracht van werk is naar bijvoorbeeld nieuwe medewerkers. Ook voor onderzoek, bijvoorbeeld hoeveel kinderen hebben welk gewicht, is een registratie van belang. Een groot deel van de registraties gebeurt in excel-overzichten. Deze kunnen niet onderling worden gekoppeld. Ook is het de vraag of privacyregels zo voldoende nageleefd kunnen worden.

Wetgeving Voor een aantal taken is de wetgeving vergelijkbaar met Europees Nederland, voor een aantal is wetgeving in ontwikkeling en voor een aantal is de wetgeving gebaseerd op de oude Antilliaanse wetgeving, zoals de Monumentenwet BES. Ook zijn er taken waar geen tot weinig wetgeving voor is, zoals schuldhulpverlening.

De overgezette oude Antilliaanse wetgeving leidt soms tot problemen in de zin dat een manier van organiseren niet meer passend wordt gevonden, zie hiervoor [bijlage 6](#). Voor taken waar geen wetgeving is kan dit ertoe leiden dat er geen wettelijke basis is voor een structurele bijzondere uitkering, waardoor deze uitkering incidenteel blijft. Hierbij hoort de kanttekening dat een bijdrage via de vrije uitkering wel mogelijk is zonder een specifieke wettelijke basis.

Concluderend

De taken in het sociaal domein zijn in ontwikkeling, veelal door het rijk en de openbare lichamen samen. Onderbesteding kan voorkomen door gebrek aan capaciteit en kennis, problematiek behorend bij incidentele bijzondere uitkeringen en de mate waarin processen zijn ontwikkeld. We gaan daarom uit van:

- *de gestandaardiseerde structurele lasten voor de taken*
- *in combinatie met de semi-structurele bijzondere uitkeringen. Van deze semi-structurele bijzondere uitkeringen is het vooral van belang dat ze structureel worden, zodat het openbaar lichaam weet waar het aan toe is en de middelen tijdig in de begroting/meerjarenraming kunnen worden meegenomen, waardoor, ten minste een deel van de vacatures minder moeilijk vervulbaar worden.*
- *de beleidsopties als aanvullende wensen*

Voor de investeringen geldt dat de onderhoudskosten van lopende en toekomstige investeringen voldoende aandacht dienen te krijgen in zoverre het lasten voor de openbare lichamen betreft. Voor onderwijshuisvesting geldt dat de onderhoudskosten zijn belegd bij de schoolbesturen, terwijl de openbare lichamen verantwoordelijk zijn voor vervanging en nieuwbouw.

5.3 Bekostiging en structurele lasten eilandelijke taken fysiek domein

5.3.1 Ontwikkeling van de taken

In figuur 21 zijn de taken in het fysiek domein opgenomen met daarbij een duiding van de fase van ontwikkeling, zoals deze is ingezet door het rijk in samenwerking met de openbare lichamen. Ook in dit beleidsveld zijn veel ontwikkelingen.

De taken 7a) klimaatadaptatie en waterbeheer en 8a) economisch beleid zijn overkoepelend. Er is wel enige ondersteuning voor deze taken, maar voor bijvoorbeeld economische ontwikkeling loopt dit grotendeels niet via de openbare lichamen. De taak klimaatadaptatie is recent opgepakt door Bonaire. Het is daarom nog te vroeg van een ontwikkeling van deze taak te spreken.

De taken in beleidsveld 9) infrastructuur en mobiliteit betreffen de fysieke infrastructuur, zoals wegen, de lucht- en zeehaven, of het gebruik ervan




(openbaar vervoer). Voor de luchthaven en zeehaven gelden internationale richtlijnen waaraan moet worden voldaan. Het verschilt per taak en per eiland in welke mate wordt voldaan aan de internationale richtlijnen. Voor wegen en openbaar vervoer gelden dergelijke regels niet. Voor de taken in dit beleidsveld geldt globaal dat de eilanden zich richten op de dagelijkse uitvoering van de taken (exploitatie). Voor de investeringen zijn de eilanden afhankelijk van middelen van derden. Tot nu toe is dat met name het rijk, zie verder paragraaf 5.3.2. Voor (openbaar) vervoer op en tussen de eilanden zijn pilots. Voor het openbaar vervoer op de eilanden wordt de pilot niet ondersteund door het rijk. Of en in welke mate openbaar vervoer tussen eilanden door het rijk wordt ondersteund, is nog in een verkennende fase.²¹

De taken die een relatie hebben met het natuur- en milieubeleidsplan (NMBP) hebben we geclusterd in beleidsveld 10) ruimtelijke ordening, natuur en milieu. De inzet van het rijk bij deze taken is vooral gericht op het maken van een inhaalslag. Voor natuurbeheer en -bescherming zijn internationale regels. Voor ruimtelijke ordening, afval, afvalwater en milieu is BES-wetgeving. Het gaat dan om wetgeving die is gebaseerd op Europees Nederland, maar waarbij is gekozen voor een lichtere variant. Ook is de wetgeving nog niet volledig in werking getreden. Voor de taken in dit beleidsveld geldt dat het doel in essentie is het maken van een inhaalslag. Het gaat dan bijvoorbeeld om maatregelen voor koraalherstel, bestrijding van los rondlopende dieren (geiten, ezels, honden, koeien), afval verwerken, in plaats van storten. Op deze inhaalslagen wordt sinds 2011 ingezet vanuit de verschillende (sub)taken. Sinds het natuur- en milieubeleidsplan wordt dit meer in onderlinge samenhang van de taken gedaan. Dat de focus is op een inhaalslag wil zeggen dat na deze inhaalslag de inzet minder kan, omdat dan een niveau is bereikt dat met een 'reguliere' inspanning stabiel gehouden kan worden. Bijvoorbeeld omdat de dieren niet meer loslopen wordt groen niet meer weggegeten.

Voor de taken ruimtelijke ordening, facilitering woningbouw en wonen wordt ook een inhaalslag gemaakt, maar deze is van recentere datum. Het gaat dan zowel om het maken van (geactualiseerde) ontwikkelingsplannen als om financiële ondersteuning van woningbouw en woningrenovaties. Ook is er

²¹ Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Voortgang verkenning openbare dienstverplichting vluchten Saba en Sint Eustatius, brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, 13 juni 2023 (31 936, Nr. 1082).

Figuur 21. Type taken en ontwikkeling taken fysiek domein 2023

Eilandelijke taken fysiek domein	 Going concern	 Gefaciliteerd	 Investerings- staak	Ontwikkeling taak en afspraken
7. Klimaatadaptatie en waterbeheer				
7a) Klimaatadaptatie en waterbeheer	X (OLB)			Deze taak is in een beginfase. Het OLB is bezig een klimaatfel in te stellen (erosiebestrijding en erosieherstel valt onder andere taken, met name 9a) wegen).
8. Economisch beleid				
8a) economisch beleid en stimulering economische sectoren	X			Deze taak wordt door de eilanden uitgevoerd. Via de Kamer van Koophandel of anderszins is er soms enige ondersteuning door het rijk.
9. Infrastructuur en mobiliteit				
9a) wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting, erosieherstel en overige	X	X X (OLB)		Voor onderhoud wegen en andere infrastructuur is er een structurele bijzondere uitkering voor alle drie de eilanden. Voor infrastructuur voor nieuwe huizen/wijken op Bonaire ondersteunt het rijk eveneens. (Omdat onderhoud en herstel van wegen een continue proces is, is dit onder facilitering geplaatst en niet onder investeringen.)
9b) luchthaven	X (exploitatie)	X (inhaalslag)	X	Investerings zijn nodig in verband met internationale richtlijnen. De inhaalslag betreft het opzetten van de taak search and rescue op de bovenwinden.
9c) zeehaven	X (exploitatie)		X	Investerings zijn nodig in verband met internationale richtlijnen evenals het meer orkaanbestendig maken van de havens.
9d) (openbaar) vervoer op de eilanden	X			Saba voert een pilot uit. Bonaire bereidt een pilot voor.
9e) (openbaar) vervoer van en naar de eilanden		X (pilot)		Er is een pilot met een veerboot tussen de bovenwinden. Deze eindigt 2023. Ook een eventuele public service obligation voor luchtvaart is in een beginfase.
10. Ruimtelijke ordening, natuur en milieu				
10a) ruimtelijke ordening, vergunningverlening en grondbeleid	X (beperkt)	X (inhaalslag)		Deze taak wordt door de eilanden beperkt uitgevoerd. De ontwikkelingsplannen worden met behulp van het rijk geactualiseerd.

				Veranderingen voor vergunningverlening (ondersteuning) en grondbeleid, adressen- en gebouwenregistraties (digitalisering) worden door het rijk overwogen.
10b) facilitering woningbouw en wonen	X (beleid)	X (inhaalslag bouwen)		Het eilandelijk deel van de taak is beleidsmatig. Het rijk ondersteunt het proces (deels in natura) en met middelen voor woningbouw.
10c) natuurbeheer en -bescherming	X (regulier)	X (inhaalslag)		Het eilandelijk deel van de taak loopt grotendeels via uitvoeringsorganisaties
10d) landbouwontwikkeling en visserij	X (regulier)	X (OLE)	X	Via het NMBP zijn er middelen voor natuurherstel en maatregelen om de natuur te beschermen. Landbouw (tegen gaan loslopende dieren, bebossing) ligt in het verlengde.
10e) afvalophalen, -verwerking en reiniging	X (regulier)	X (inhaalslag)	X	Via 'afval op maat' en recenter via het NMBP is er geïnvesteerd in afval verwerken en verbranden in plaats van storten.
10f) IAB, stoffen en bodembeleid		X (inhaalslag)		Ook is er een inzet om minder schadelijke stoffen in de bodem en dergelijke terecht te laten komen. Dit loopt grotendeels via bedrijven
10g) riolering en afvalwaterzuivering	X (regulier OLB)	X (OLB)	X	Afvalwaterzuivering is op Bonaire in ontwikkeling sinds 2011. Dit wordt ondersteund met investeringen en subsidies voor betaalbaarheid.
11. Toezicht en handhaving				
11a) toezicht en handhaving	X	X (uitvoeringskracht)		Een groot deel van de toezicht- en handhavingstaken wordt beperkt uitgevoerd. Er is ad hoc ondersteuning door middelen voor extra fte's (versterking uitvoeringskracht) en cursussen.

Legenda

- *Going concern: taken met name bekostigd door de algemene middelen (vrije uitkering en eigen inkomsten)*
- *Gefaciliteerde taken: bekostiging (deels) door semi-structurele bijzondere uitkeringen, dat wil zeggen uitkeringen die diverse jaren op rij worden verstrekt of bekostiging door een bijzondere uitkering voor een inhaalslag; dit is afzonderlijk aangegeven*
- *Investeringsstaak: een investering in een gebouw of infrastructuur via middelen van het rijk*

Verder is van belang dat:

- *Incidentele bekostiging zoveel mogelijk buiten beschouwing is gelaten.*
- *Ondersteuning in natura niet is opgenomen in de figuur. Dit is wel geïnventariseerd bij de taken (zie [bijlage 5](#)). De wijze van ondersteuning in natura is zeer divers, van een twinning, tot advies kunnen vragen, leveren van ondersteunende capaciteit en dergelijke. Bij de meeste taken is er een vorm van ondersteuning in natura*

een ontwikkeling naar mogelijkheden voor digitalisering van geo-informatie. Dit is in een verkennende fase.

Toezicht en handhaving, inclusief vector control²², hebben we in een apart beleidsveld (beleidsveld 11) opgenomen. Deze taak is, uitgezonderd vector control, beperkt ontwikkeld. Er is incidenteel ondersteuning van deze taak met middelen voor bijvoorbeeld uitvoeringskracht (zie paragraaf 5.4).

Doel van de ontwikkeling Voor een deel van de taken geldt dat internationale richtlijnen bepalen wat in ieder geval nodig is. Voor de meeste andere taken geldt dat de richting op hoofdlijnen duidelijk is, maar het precieze doel en hoe er te komen lijkt minder duidelijk. Op Bonaire is dat zichtbaar door de druk op het eiland door het sterk stijgend inwoneraantal en toerisme. De werkprocessen zijn hier niet op ingesteld, noch de planvorming of het projectmatig werken.

Op Sint Eustatius en Saba speelt de kleinschaligheid een sterke rol. De eilanden ambiëren een bepaalde economische ontwikkeling, infrastructuur en omgevingskwaliteit. Dit vergt grote investeringen. Behalve middelen vergt dit expertise, processen en een bepaalde werkwijze. Hier wordt aan gewerkt, door werving van deze expertise. Op Sint Eustatius is er bijvoorbeeld de afdeling PPMO (programme and project management office) die zich hierop richt. Het rijksbeleid is gericht op het maken van inhaalslagen en op incidentele investeringsbijdragen.

5.3.2 Bekostiging en structurele lasten taken fysiek domein

Een overzicht van de structurele lasten per eiland voor de taken in het fysiek domein zijn opgenomen in [bijlage 2](#).

In figuur 22 is opgenomen wat de (gestandaardiseerde) structurele lasten van de taken in het fysieke domein zijn die via de vrije uitkering en eigen inkomsten van de eilanden worden gedekt. Ook is opgenomen welke lasten via semi-structurele bijzondere uitkeringen worden gedekt en wat een inschatting is van de inhaalslag voor diverse taken.

²² Bestrijding van muggen en andere insecten en dieren die ziekten kunnen overdragen.

Van belang hierbij is dat het gaat om de structurele lasten van de eilanden. De incidentele lasten zijn niet meegenomen. De structurele lasten zijn afgeleid van de taken, zie het bijlagenboek.

De investeringen of beoogde investeringen in het fysiek domein zijn afzonderlijk in figuur 23 opgenomen. De financiering van investeringen zijn geen lasten in een baten en lastenstelsel, zie de infographic in [bijlage 7](#).

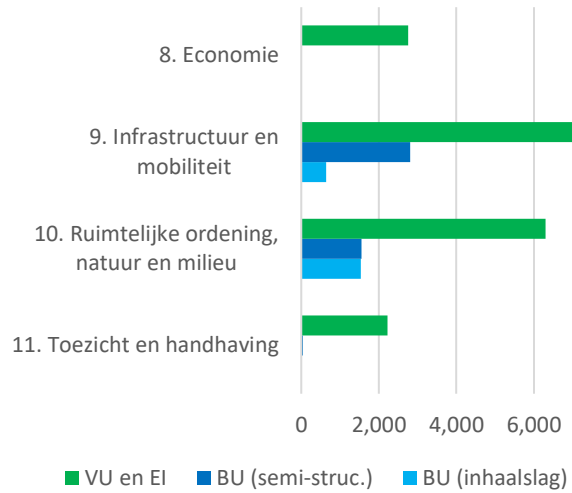
Inhaalslag De bijdrage van het rijk aan de eilandelijke taken in het fysieke domein is vooral gericht op het maken van een inhaalslag. In het beleidsveld infrastructuur en mobiliteit gaat het om de bijdrage voor search and rescue en de veerboot op de bovenwinden. Het relatief grote bedrag bij Sint Eustatius is voor een inhaalslag bij de wegen vanuit onder andere orkaan Irma middelen. De inhaalslag bij Bonaire zijn de toegezegde middelen voor bouwrijp maken en infrastructuur voor nieuwe woningen. Beide inhaalslagen voor wegen zijn aanvullend aan de bijzondere uitkering voor onderhoud wegen die de drie eilanden krijgen sinds 2018.

In het beleidsveld ruimtelijke ordening, natuur en milieu zijn er middelen voor een inhaalslag voor vrijwel alle taken in dit beleidsveld. De middelen gaan naar natuurbeheer en -bescherming in combinatie met landbouw en naar afval in combinatie met invoering van het IAB (inrichtingen- en activiteitenbesluit), stoffen (zoals asbest) en bodembeleid. Voor toezicht en handhaving zijn er ook middelen voor een inhaalslag, vooral extra middelen voor meer fte's. Deze middelen zijn inmiddels aan de vrije uitkering toegevoegd (zie verder paragraaf 5.4) en daarom niet meer afzonderlijk zichtbaar.

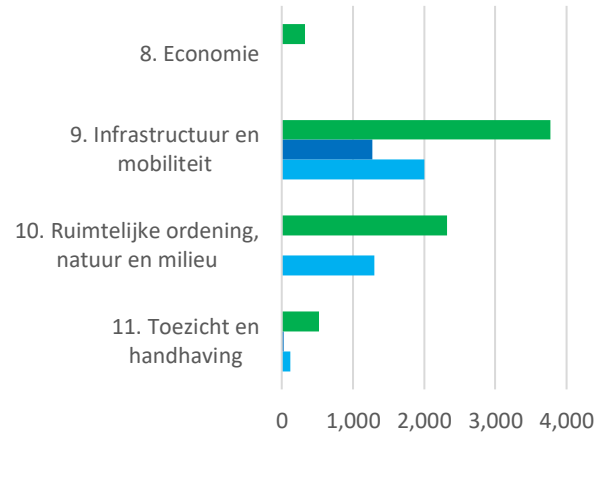
VU De taak economische ontwikkeling wordt uit de eilandelijke middelen bekostigd. Het gaat financieel gezien vooral om stimulering van toerisme. Bij de taken van het beleidsveld infrastructuur en mobiliteit worden de middelen besteed aan wegen en aanpalende taken, zoals kappen van groen langs de wegen en de exploitatielasten van de luchthaven en zeehaven. In het beleidsveld ruimtelijke ordening, natuur en milieu heeft het grootste deel van de lasten te maken met afval, dat is afval ophalen, verwerken en reiniging (straten vegen en dergelijke). Voor Saba en Sint Eustatius gaat het om circa 2/3 van de lasten van dit beleidsveld. Voor Bonaire is het aandeel wat minder.

Figuur 22. (Semi-) structurele bekostiging taken fysiek domein
(x \$ 1.000)

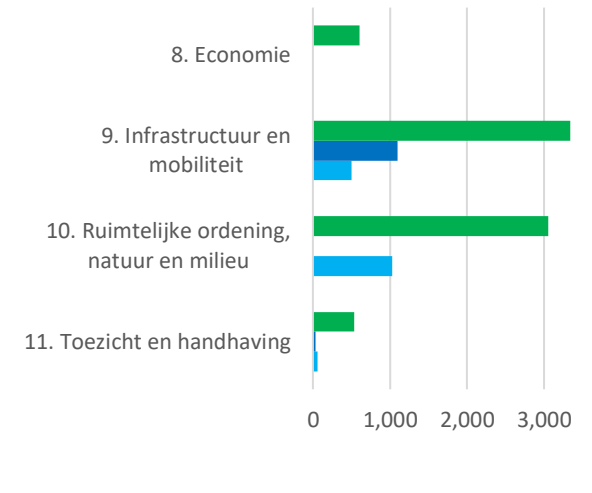
Bonaire



Sint Eustatius



Saba



Figuur 23. Investerings fysiek domein (voltooid, lopend of concreet plan)*

Zie ook bijlage 3

Investering	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
9a) wegen e.d.**		Erosieherstel klif \$ 33 mln.	
9a) luchthaven (2012 – 2023)	rijk \$ 44 mln. OLB \$ 6,6 mln. BIA \$ 2,3 mln.	rijk \$ 20,6 mln.	rijk \$ 7,5 mln.
9c) zeehaven	OLB \$ 4,8 mln. rijk \$ 1,4 mln.	beschikbaar gesteld door rijk: \$ 12,2 mln. Raming OLE voor project \$ 27,5 mln.	rijk \$ 3 mln. (2014/2015) OLS \$ 1 mln. reserve Rijk beschikbaar gesteld \$ 31,7 mln. Raming OLS: \$ 47,5 mln.
10d) landbouw (slachthuis)	OLB \$ 0,2 mln. Rijk \$ 1,4 mln.	Raming \$ 0,5 mln.	-
10e) afvalophalen – verwerken en reiniging	\$ 10 mln. voor diverse jaren. Raming \$ 5 mln. investeringen	Diverse investeringen door het rijk vanaf 2014. Voor volgende fase: - beschikbaar gesteld door het rijk: \$ 1,8 mln. - reservering OLE \$ 0,2 mln. - verwachte verdere bijdrage rijk \$ 0,8 mln.	Diverse investeringen in afvalverwerkingsmachines en dergelijke. Globale raming \$ 5 mln. vanaf 2014.
10g) afvalwater	Globale raming minimaal \$ 44 mln. deels rijk en deels EU.		

* Investerings in woningbouw zijn niet meegenomen, omdat de instandhoudingslasten in principe in de (gesubsidieerde) huurprijs zijn opgenomen.

** wegen zijn als jaarlijkse lasten meegenomen en niet als investeringen.

Dat komt omdat Bonaire ook lasten heeft voor de taken riolering en afvalwaterzuivering en IAB, stoffen en bodem.

Facilitering in natura Er is ook ondersteuning in natura bij een aantal taken. Voor het ontwikkelingsplan, facilitering woonbeleid en wonen, natuurbeheer en -bescherming wordt bijvoorbeeld ook ondersteuning gegeven door het beschikbaar stellen van capaciteit en opleidingen. Een overzicht van ondersteuning in natura is in [bijlage 5](#) opgenomen.

Investeringsstaken In de luchthaven, zeehaven en afval is geïnvesteerd sinds 2012. De mate waarin de luchthavens voldoen aan de internationale richtlijnen verschilt. Voor Bonaire en Saba zijn nog investeringen nodig. Deze zijn bij de beleidsopties in figuur 24 meegenomen, omdat er geen concrete afspraken over deze taken zijn. Voor de zeehavens van Sint Eustatius en Saba zijn middelen voor investeringen ter beschikking gesteld, maar deze zijn nog niet besteed omdat beide eilanden nog bezig zijn met de plannen en omdat beide eilanden ramen dat er substantieel meer middelen nodig zijn. In figuur 23 is dat opgenomen.

Voor afvalverwerkingsmachines, gebouwen voor opslag en verbrandingsinstallaties en dergelijke zijn in de loop van de jaren diverse investeringsbedragen beschikbaar gesteld. Eerst op basis van het project 'afval op maat', recenter via het NMBP. Op Bonaire is de verstrekking van middelen voor afval stopgezet tot dat er een nieuw plan ligt en het afvalbedrijf Selibon de financiële verantwoordingen van de afgelopen jaren gereed heeft. Sint Eustatius wil, met ondersteuning van het rijk investeren in een afvalverbrandingsinstallatie waar ook Saba het restafval naartoe kan vervoeren.

Alleen Bonaire heeft een riolering en afvalwaterzuiveringsinstallaties. Het afvalwater dat wordt gezuiverd is afkomstig van de riolering en van bedrijven die septic tanks legen.

Tot slot, is er ook door het rijk geïnvesteerd in de slachthuizen op Bonaire en Sint Eustatius.

5.3.3 Beleidsalternatieven voorzieningen en investeringen

We hebben ook in kaart gebracht wat opties zijn voor verdere ontwikkeling van de taken. Het gaat om opties die met name door de openbare lichamen zijn aangedragen. De opties hebben we verdeeld in opties voor intensivering

en verdere ontwikkeling van de huidige taken en opties die specifiek zijn voor de individuele eilanden.

Voor alle taken van het beleidsveld infrastructuur en mobiliteit zijn er wensen van de drie eilanden. Bij wegen gaat het om een hoger tempo van het inhalen van achterstanden en/of vernieuwing. Bij de luchthaven zijn er investeringen nodig vanwege de internationale richtlijnen. Bij de zeehaven gaat het om aanvullende middelen voor de beoogde investeringen. Bonaire gaat er overigens vanuit de luchthaven en de zeehaven zelf te kunnen financieren, mits ze kunnen lenen via de BV. Alle drie de eilanden hebben wensen voor OV en de ontwikkeling ervan.

Voor het beleidsveld ruimtelijke ordening, natuur en milieu is afval een taak die aandacht vraagt op alle drie de eilanden. In het kader van het NMBP zijn daar ook gesprekken over en worden plannen gemaakt. Voor de taken natuurbeheer en -bescherming, IAB, stoffen en bodembeleid en afvalwaterzuivering zijn de beleidsopties van Sint Eustatius en Saba vooral gericht op de vraag wat lopende onderzoeken gaan betekenen en hoe verder na de inhaalslagen waar nu aan wordt gewerkt.

Voor Bonaire vergt de groei van de bevolking veel aandacht. Het gaat dan om de invoering van grondbeleid, het digitaliseren van vergunningverlening en andere processen, het ontwikkelen van toezicht en handhaving. Hier worden stappen gezet in de zin dat er middelen beschikbaar zijn voor fte's. Het is echter niet gelukt de vacatures te vervullen. Het OLB heeft daarom een twinning met de gemeente Breda hernieuwd voor opleidingen en het wegwerken van achterstanden. Ook met ondersteuning is het inhalen van achterstanden bij grondbeleid, vergunning, toezicht, handhaving, milieubeleid en afval een grote opgave.

Sint Eustatius heeft als specifieke beleids optie geothermische energie. Deze energie kan bij Sint Eustatius worden gewonnen, maar vergt een grote investering. De mogelijke opbrengsten zijn ook groot. Voor Sint Eustatius is dit van belang omdat de mogelijkheden voor economische ontwikkeling van het eiland beperkt zijn.

Figuur 24. Beleidsopties voorzieningen en investeringen fysiek domein

Zie ook de bijlagen 3 en 4

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Intensivering en verdere ontwikkeling taken			
9a) wegen	\$ 8 mln. jaarlijks	\$ 3 mln. jaarlijks	\$ 10 mln. project St Johns (zie ook figuur 20)
			Fundering onder oude wegen
	Andere wijze van omgaan met wegen; regenwaterafvoer, voetpad en dergelijke		
9b) luchthaven	Terminal 42,3 mln. (investering BIA)*	-	Terminal \$ 12,5 mln.
9c) zeehaven	Nieuwe cargohaven \$ 20,2 mln. (investering zeehaven)*	Extra bedrag nodig, volgens OLE en OLS, zie figuur 23	
9d) OV op het eiland	Pilot (OLB)		Pilot (OLS)
9e) OV tussen de eilanden	-	Voortzetting veerboot bovenwinden	
10e) afval	Zie onder groei Bonaire	Zie figuur 23	Minder kosten afval afvoeren b.v. via Sint Eustatius. Afvoer kost nu circa \$ 700.000
10c) natuurbeheer en -bescherming	Meer fte's (zelf regelen via Stinapa)*	Meer capaciteit structureel; circa \$ 150.000	Meer capaciteit structureel; circa \$ 150.000, plus langer middelen voor koraalherstel (PM)
10f) IAB, stoffen en bodembeleid	Zie onder groei Bonaire	Nog onbekend wat de gevolgen zijn	Nog onbekend wat de gevolgen zijn

10g) afvalwaterzuivering	Zie onder groei Bonaire	Nog onbekend wat nodig is (onderzoeksfase)	Nog onbekend wat nodig is (onderzoeksfase)
11a) toezicht en handhaving	Zie onder groei Bonaire	2 fte algemeen en 2 fte voor vector control \$ 280.000	

Specifiek ontwikkelingen

Groei Bonaire

7a) klimaatadaptatie en waterbeheer ; plan voor het eiland maken, maatregelen integreren bij alle investeringen in infrastructuur

10a) ruimtelijke ordening, grondzaken en vergunningen

10f) IAB, stoffen en bodembeleid

En 11a) toezicht en handhaving

Professionalisering van deze taken. Hier zijn deels middelen en fte's voor. De werving verloopt moeizaam. Er is daarom aanvullend behoefte aan onder andere expertise, opleidingen en ondersteuning, opzetten processen en zorgdragen voor implementatie, regelen en uitvoeren grotere projecten, bijvoorbeeld verwerken olie, achterstanden wegwerken, dat is onder andere de illegale stort in de diabaas afgravingen, het opruimen van asbest en andere gevaarlijke stoffen en middelen voor beschermingsmaterialen

10e) afval: Nulmeting Selibon en vervolgens raming kosten en Afval afvoeren (transportkosten) of verbranden

10g) afvalwaterzuivering: wordt aan gewerkt via NMBP. Structurele lasten zijn nog niet bekend.

Sint Eustatius

Onderzoek geothermische energie en ontwikkeling van geothermische energie (schatting investering van \$ 100 mln.)

Saba

Voor de ontwikkeling van Sint Johns, zie figuur 20. Voor de lucht- en zeehaven zie figuur 23.

* Deze beleidsopties zijn volledigheidshalve opgenomen, maar kan Bonaire waarschijnlijk zelf uitvoeren

5.3.4 Aandachtspunten bij de ontwikkeling van de taken in het fysiek domein

Gedeeld beeld In het fysieke domein zijn investeringen van belang. Bij de taken luchthaven, zeehaven, wegen, afval en afvalwaterzuivering gaat het om grote investeringen. Ondanks beschikbare middelen stagneren de investeringen. Voor de zeehavens van Sint Eustatius en Saba zijn er middelen, maar vermoedelijk niet genoeg voor de plannen. Tijdens ons onderzoek waren er nog geen offerteaanvragen uitgedaan. Voor de luchthavens zijn nog enkele investeringen nodig om aan internationale richtlijnen te voldoen, maar de middelen hiervoor moeten nog worden gezocht. In wegen wordt geïnvesteerd, maar gezien het achterstallig onderhoud is het de vraag of de achterstand wordt ingelopen. Bovendien is op alle drie de eilanden de focus nog vooral op de weg zelf en minder op waterafvoer, voetpaden en dergelijke. Bovendien bezuinigt Bonaire soms op de fundering van de weg om meer wegen te kunnen herstellen. Een totaalbeeld wat er idealiter nodig zou zijn voor de toekomstbestendigheid van de infrastructuur, in het bijzonder de wegen, is er niet.

Beschikbare middelen voor investeringen zijn deels ad hoc bepaald en niet altijd passend bij de opgave. Dit geldt ook, maar in mindere mate, voor de investeringen in het sociale domein. Redenen hiervoor zijn dat er bij trajecten die in Europees Nederland lopen, of specifieke middelen voor de eilanden, zoals de orkaan Irma middelen, er een maximum bedrag wordt bepaald. De openbare lichamen krijgen de middelen via een bijzondere uitkering en kunnen daardoor niet middelen van drie projecten bundelen tot middelen voor één of twee projecten. Ook kunnen de eilanden niet lenen, uitgezonderd renteloze leningen van het rijk, en hierdoor alsnog voldoende middelen genereren. Tot slot, merken we op dat veel van de taken waar investeringen voor nodig zijn in Caribisch Nederland, zoals de luchthaven, zeehaven, wegen, afvalwaterzuivering en dergelijke niet of deels reguliere gemeentelijke taken zijn. In Europees Nederland spelen de provincie en waterschappen hierbij een rol.

In afval en milieu is geïnvesteerd. Vooral Sint Eustatius en Saba hebben stappen gezet. Over de volgende stap, een verbrandingsinstallatie op Sint Eustatius met capaciteit voor onder andere Saba, loopt al geruime tijd een traject van de openbare lichamen en het rijk. De stappen op het gebied van afval op Bonaire zijn vooralsnog beperkter. Over enkele deeltrajecten lopen

de gesprekken tussen het OLB en het rijk vast. Het OLB geeft daarbij aan dat voor bijvoorbeeld olieverwerking het niet duidelijk is welke normen gelden; de normen van de wet voor Caribisch Nederland (Vrom BES) of de normen van Europees Nederland. Anders gezegd de handelingsvrijheid van het eiland is niet duidelijk.

Het vraagstuk van de handelingsvrijheid speelt bij meer taken. Doordat veel taken worden ontwikkeld via bijzondere uitkeringen moeten de eilanden plannen indienen om de middelen te krijgen. Deze plannen worden beoordeeld en moeten voldoen aan criteria. De duidelijkheid van de criteria en de mate waarin de criteria worden gedeeld zijn van belang.

Uitvoering Voor diverse taken in het fysiek domein is het vinden van capaciteit en de goede expertise een probleem. Diverse vacatures zijn moeilijk vervulbaar. Het gaat zowel om vacatures met specifieke kennis en combinaties van kennis, zoals een veearts met juridische vaardigheden, als om vacatures met project- en programmavaardigheden. Dit laatste met de kanttekening dat, vooral op Saba, bouwen iets anders is dan in bijvoorbeeld Europees Nederland. Dit gezien de ondergrond en de helling van het eiland. Op Bonaire is een grote vraag naar medewerkers voor vergunningen, toezicht en handhaving en projecten. Daar komt bij dat het gaat om projecten waarbij een achterstand van enkele decennia moet worden ingehaald. Dit onder andere omdat processen en onderliggende informatie niet zijn gedigitaliseerd of niet op een dusdanige manier dat de informatie breed beschikbaar is.

Wetgeving Voor de taken in het fysieke domein geldt dat voor een aantal taken internationale richtlijnen van belang zijn, voor een aantal taken de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu BES (Vrom BES) de belangrijkste wet is en voor een aantal taken is er geen wetgeving (wegen, openbaar vervoer). Voor de taken toezicht en handhaving is een breed pallet aan wetten van toepassing. De Vrom BES is geënt op de Europees Nederlandse wet, maar is vereenvoudigd om beter van toepassing te zijn op Caribisch Nederland. De wetten voor toezicht en handhaving zijn divers van aard. De taken zijn in Europees Nederland bij verschillende overheden belegd, bij gemeenten, de provincie, maar ook bij het rijk. Het gaat dan om de taken van de Voedsel- en Warenautoriteit, Algemene Inspectiedienst Landbouw, natuur en voedselkwaliteit, de plantenziektenkundige dienst en het ijkwezen (metrologie); dit zijn in Europees Nederland rijkstaken.

Ook in het fysiek domein, met name bij toezicht en handhaving, zijn er oud Antilliaanse wetten omgezet waarvan geïnterviewden aangeven dat ze niet of niet goed werkbaar meer zijn, zie verder [bijlage 6](#).

Concluderend

De taken in het fysiek domein zijn, net zoals die in het sociale domein, in ontwikkeling. Ook voor deze taken geldt dat ze worden ontwikkeld door het rijk en de openbare lichamen samen. Het beeld hierover wordt wat minder gedeeld, dat wil zeggen over de prioriteiten tussen taken en hoe een taak uit te voeren wordt soms verschillend gedacht door het rijk en de openbare lichamen. Sommige eilandelijke taken vindt het rijk belangrijker dan de openbare lichamen. Voor andere taken geldt dat de openbare lichamen ze juist willen ontwikkelen, maar het gesprek hierover minder op gang komt. Dit kan komen omdat het om taken gaat die in Europees Nederland bij provincies of waterschappen zijn belegd. Tot slot is er voor een aantal taken onduidelijkheid over de 'handelingsvrijheid' van de openbare lichamen.

Ook voor de taken in het fysieke domein gaan we uit van de:

- *gestandaardiseerde structurele lasten voor de taken*
- *in combinatie met de semi-structurele bijzondere uitkeringen.*
- *de beleidsopties als aanvullende wensen*

In het fysieke domein spelen investeringen een rol. De middelen voor investeringen worden veelal ad hoc ter beschikking gesteld. Planvorming en daadwerkelijke uitvoering van investeringen vergt een bepaalde doorlooptijd. Of de middelen bij de plannen passen, is de vraag. Tot bepaalde hoogte kunnen plannen worden aangepast. Soms is prioritering en samenvoeging van middelen een optie. De middelen moeten dan wel flexibel inzetbaar zijn. Dat is nu veelal niet het geval. Ook vergen investeringen onderhoudslasten en vervangingslasten. Deze lasten zijn nu grotendeels niet belegd.

5.4 Bekostiging en structurele lasten eilandsbrede taken

5.4.1 Ontwikkeling van de taken

In dit domein zijn taken opgenomen die van algemeen belang zijn voor de inwoners van de eilanden. Dat is bijvoorbeeld de bevolkingsadministratie en rampenbestrijding. Ook zijn de taken opgenomen die ondersteunend zijn aan het primair proces, bijvoorbeeld de ondersteuning van de gezaghebber bij zijn wettelijke taken en de ondersteuning van de eilandsraad, zoals de griffie. Ook de ondersteuning van de organisatie, zoals personeelszaken, de werkplekken en het gebouw zijn hier opgenomen. De taken in dit domein hebben we in tweeën gedeeld:

- de eilandsbrede taken die van algemeen belang zijn; dit noemen we beleidstaken. Ook de taken in het sociale en fysieke domein zijn beleidstaken. Een andere term hiervoor is 'primair proces'. Beide termen gebruiken we in dit onderzoek als synoniem.
- de eilandsbrede taken die ondersteunend zijn aan het primair proces.

Zie figuur 25 voor de indeling van de taken.

Ontwikkeling beleidstaken De taken 12b) bevolkingsadministratie en 12c) overige, waaronder verkiezingen, kennen veel wettelijke bepalingen. Deze taken zijn sinds de staatkundige hervormingen op hoofdlijnen vergelijkbaar met de taken in Europees Nederland. Er zijn wel enkele belangrijke inhoudelijke verschillen in de wet- en regelgeving. Een van de belangrijke verschillen is dat de basisregistratie personen in Caribisch Nederland is gebaseerd op oudere Europees Nederlandse wetgeving. Hierdoor ontbreekt onder andere de ontwikkeling naar digitalisering. In Europees Nederland is er een continu proces van verbetering en benutting van de basisregistratie personen (BRP).

Het rijk is in 2022 begonnen met het versterken van de digitale samenleving in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Onderdeel hiervan is het doorontwikkelen van het identiteit- en toegangsstelsel. Het gaat daarbij onder andere om het introduceren van het Burgerservicenummer (BSN), de kwaliteit van adressen en de introductie van postcodes. Zomer 2023 is er een internetconsultatie geweest van het wetsvoorstel om het Burgerservicenummer in Caribisch Nederland in te voeren en de verschijningsplicht af te schaffen.

De ontwikkeling naar digitalisering is van belang voor de taken in beleidsveld 12) burgerzaken en basisinfrastructuur. De ontwikkeling is ook van belang voor taken, zoals ruimtelijke ordening en bijvoorbeeld het verlenen van bouwvergunningen. De relatie is daarbij ook omgekeerd: onder de taak ruimtelijke ordening valt ook de verantwoordelijkheid van de openbare lichamen voor de adressen- en gebouwenregistratie. Eenduidigheid van adressen is hier een basisvoorwaarde voor. Digitalisering kan een ondersteunende rol hebben.




Ook de taak rampenbestrijding en crisisbeheersing is in ontwikkeling. Deze taak wordt sinds de staatkundige hervormingen door het rijk ondersteund. In de eerste plaats door te ondersteunen bij het ontwikkelen van de taak. Hiervoor wordt ook een bijzondere uitkering versterkt. In de tweede plaats door ondersteuning tijdens en na de orkanen Irma en Maria en bij de Covid-19-maatregelen.

In mei 2023 is het rapport '*Stand van zaken rampenbestrijding in Caribisch Nederland 2022*', van de Inspectie Justitie en Veiligheid met een reactie van de minister van JenV aan de Tweede Kamer aangeboden. Het rapport geeft aan dat de crisisorganisaties van de openbare lichamen niet voldoende zijn voorbereid op (toekomstige) rampen en crises, dat rampenbestrijding niet op orde is en dat er een serieuze veranderopgave ligt. In de brief van 30 mei 2023 aan de Tweede Kamer heeft de Minister van JenV structureel extra middelen toegezegd. Hoe dit precies vorm krijgt, is tijdens dit onderzoek nog niet bekend.

Taak 13a) eilandsraad, gezaghebber en gedeputeerden betreft de salariëring van de politieke gezagsdragers, en de uitkeringsrechten en dergelijke. De salarissen en andere vergoedingen zijn in wet- en regelgeving voorgeschreven en kennen alleen op een paar punten een marge tussen een minimum en maximum. We hebben 13a) onder beleidstaken meegenomen, met name omdat deze kosten zijn gereguleerd. De taken die vallen onder 'ondersteuning primair proces' zijn dat niet.

Ontwikkeling taken ondersteuning primair proces Bij ondersteuning primair proces gaat het om een breed pallet aan taken dat ervoor zorgt dat de taken in

Figuur 25. Type taken en ontwikkeling eilandsbrede taken 2023

Eilandsbrede taken (beleid)	 Going concern	 Gefaciliteerd	 Investerings-taak	Ontwikkeling taak en afspraken
12. Burgerzaken en basisinfrastructuur				
12a) digitaliseringsopgave en basisinfrastructuur			X (inhaalslag)	Deze taak is in het begin van ontwikkeling. Het rijk ondersteunt dit via de programmajijn versterken van de digitale samenleving in het Caribisch deel van het Koninkrijk uit het traject 'Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren'.
12b) bevolkingsadministratie, burgerlijke stand en (reis)documenten		X (in natura)		Wetgeving is bepalend voor de uitvoering van deze taak. Sinds 2010 worden de eilanden bij deze taak ondersteund door het rijk. Het gaat daarbij om ondersteuning in 'natura', zoals het leveren van apparatuur en capaciteit.
12c) overige, waaronder verkiezingen, rijbewijzen en begraafplaatsen	X	X (verkiezingen)		Voor deze taak is wetgeving bepalend voor met name de verkiezingen. Voor rijbewijzen en verkeer zijn de eilanden verantwoordelijk voor de regelgeving. Voor de verkiezingen wordt ondersteuning geleverd, bijvoorbeeld het drukwerk (met echtheidskenmerken).
13. Bestuur en organisatie				
13a) eilandsraad, gezaghebber en gedeputeerden	X			Deze taak kent voorgeschreven kosten – met een minimum en maximum.
13c) rampenbestrijding en crisisbeheersing		X		Voor deze taak is wetgeving bepalend. Voor de taak is sinds 2011 een bijzondere uitkering. Het rijk heeft mei 2023 aangegeven deze bijzondere uitkering te verhogen.
Eilandsbrede taken (ondersteuning primair proces)				
13b) ondersteuning eilandsraad en gezaghebber	X	Bestuurs- en uitvoeringskracht		Deze vier taken hebben we samengenomen, omdat ze alle vier ondersteunend zijn aan het primaire proces. 13b) ondersteuning eilandsraad en gezaghebber kent wettelijke verplichtingen, evenals het archief (onderdeel van taak 13e). Daarnaast zijn er wettelijke randvoorwaarden, bijvoorbeeld voor de financiën. De ondersteuning van het primair proces is afgelopen jaren gefaciliteerd met diverse bijzondere uitkeringen en afspraken. Sinds 2023 zijn de middelen grotendeels structureel aan de vrije uitkering toegevoegd. De taken zijn daarom opgenomen als going concern. Aanvullend is er ondersteuning (in natura) en zijn er afspraken in bijvoorbeeld de bestuursakkoorden.
13d) bedrijfsvoering en concern	X			
13e) huisvesting en archief	X			
13f) organisatie algemeen, zoals arbeidsvoorwaarden, opleidingen en reis- en verblijfskosten	X			

bijvoorbeeld het sociale en fysieke domein kunnen worden uitgevoerd. Het gaat dan om de werkplek en een computer, maar ook besluitvorming en het kunnen vinden van documenten in het archief. Deze taken zijn het afgelopen decennium op diverse manier ondersteund door het rijk met als doel de bestuurskracht en de uitvoeringskracht van de eilanden te vergroten. Het gaat dan bijvoorbeeld om opleidingen voor raadsleden, ondersteuning van de griffie en ondersteuning bij het opzetten van een rekenkamer en het versterken van het kabinet van de gezaghebber. Voor de organisatie gaat het bijvoorbeeld om het opzetten van een juridische afdeling, het verbeteren van het financieel beheer en het investeren in ICT.

5.4.2 Structurele lasten eilandsbrede taken

Bekostiging en structurele lasten eilandsbrede taken beleidstaken

Een overzicht van de structurele lasten per eiland voor de eilandsbrede beleidstaken zijn opgenomen in [bijlage 2](#). In figuur 26 zijn de (gestandaardiseerde) structurele lasten opgenomen die via de vrije uitkering en eigen inkomsten van de eilanden worden gedekt en welke via semi-structurele bijzondere uitkeringen. Van belang hierbij is dat het gaat om de structurele lasten van de eilanden. De incidentele lasten zijn niet meegenomen. Ook zijn de structurele lasten vanuit de taken opgebouwd. **Facilitering** De figuur laat zien dat de bijdrage (in natura) bij burgerzaken substantieel is in verhouding tot de vrije uitkering. De bijdrage in figuur 26 is bovendien een gemiddelde per eiland van de afgelopen tien jaar. Deze taak wordt dus voor ongeveer de helft ondersteund. De kosten van de inhaalslag voor digitalisering zijn niet in de figuur opgenomen, omdat we daar geen ramingen voor hebben. Wel is duidelijk dat er wordt gewerkt aan een inhaalslag met ondersteuning van het rijk. Bij de taak rampenbestrijding en crisisbeheersing hebben we de toegezegde extra middelen reeds opgenomen. We gaan er daarbij vanuit dat deze middelen via een bijzondere uitkering worden verstrekt. Hoeveel er naar welk eiland gaat is nog niet bekend. We hebben de middelen door drie gedeeld. De reden dat we deze middelen meenemen, ondanks dat de verdeling nog niet bekend is, is dat we er vanuit gaan dat de beleidsopties van de eilanden vervallen door deze extra middelen.

²³ € 100.000 per eiland, wat met de begrotingskoers van 2023 ongeveer \$ 100.000 is.

VU De salarissen en andere vergoedingen van de politieke gezaghebbers worden betaald uit de vrije uitkering. Ook een deel van de kosten van burgerzaken worden vanuit de vrije uitkering betaald. Bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is het aandeel uit de vrije uitkering beperkt. Voor deze taak wordt vanaf 2011 een bijzondere uitkering verstrekt van \$ 100.000 per eiland.²³

Bekostiging en structurele lasten ondersteuning primair proces

De kosten voor ondersteuning van het primaire proces worden sinds 2023 grotendeels alleen via de vrije uitkering bekostigd. Dit omdat de diverse bijzondere uitkeringen hiervoor vanaf 2023 zijn overgeheveld naar de vrije uitkering. Ieder eiland heeft een structurele bijdrage gekregen van \$ 790.000. Met de diverse bijzondere uitkeringen voor bestuurskracht, uitvoeringskracht, versterking organisatie en dergelijke werden niet alleen bedrijfsvoering en concernzaken (financieel beheer en juridische zaken) ondersteund, maar ook taken zoals toezicht en handhaving. In 2023 heeft het rijk middelen beschikbaar gesteld via VNG international. Deze middelen zijn voor het betalen van fte's voor specifieke opdrachten waarvoor de eilanden capaciteit zoeken. Deze middelen zijn breed inzetbaar en kunnen dus ook op het primair proces slaan. Voor vergunningverlening wordt, zomer 2023, bijvoorbeeld een aanvraag verwacht.

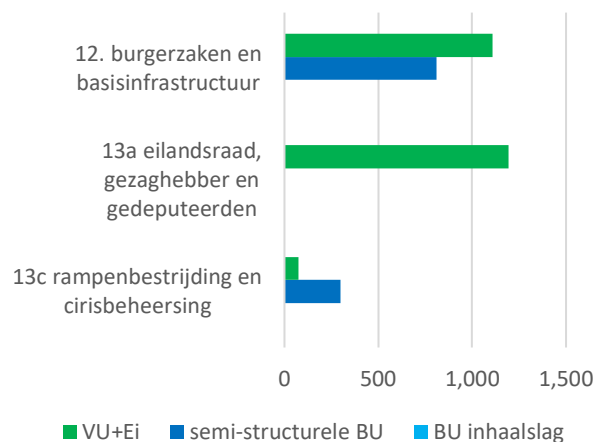
We hebben de kosten van de taken ondersteuning primair proces in figuur 27 opgenomen. Het gaat om de eigen algemeen besteedbare middelen (vrije uitkering en eigen inkomsten). Daarbij hebben we de taak 'bedrijfsvoering en concernzaken' uitgesplitst in ICT, personeel en overige (waaronder vervoersmiddelen).

We kunnen deze lasten op hoofdlijnen vergelijken met Europees Nederland. Een precieze vergelijking is niet goed mogelijk, omdat de regels voor gemeenten vanaf 2017 zijn veranderd. Gemeenten verantwoord overhead in een apart onderdeel van de begroting. Het gaat dan echter om een 'smalle' definitie van overhead (alleen de algemene overhead). De eilanden hebben deze regels niet en verantwoord veel meer lasten op wat bij hen is functie 002 bestuursapparaat.

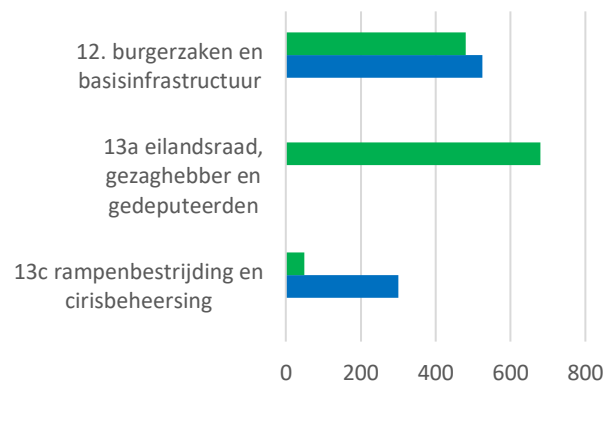
Figuur 26. (Semi-) structurele bekostiging eilandsbrede taken (beleid)

(x \$ 1.000)

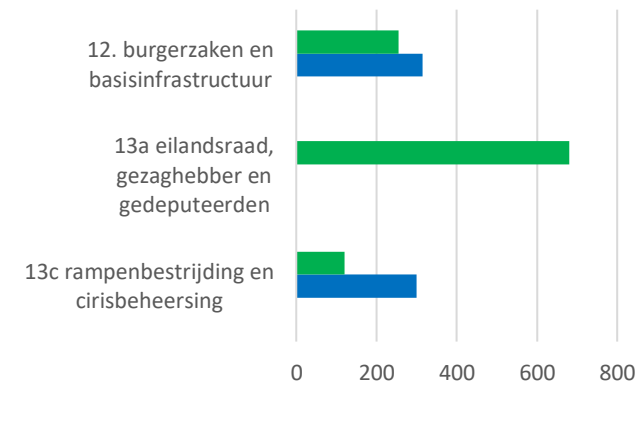
Bonaire



Sint Eustatius



Saba



Figuur 27. Kosten eilandsbrede taken ondersteuning primair proces

(x \$ 1.000)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
13b) ondersteuning eilandsraad en gezaghebber	805	345	100
13d) ICT	2.400	400	100
13d) personeel	8.335	3.840	2.765
13d) overige, zoals voertuigen, telefoonkosten, drukkosten, onderzoek	4.545	1.940	435
13e) huisvesting en archief	3.350	1.200	940
13f) organisatie algemeen, zoals opleidingen, reis- en verblijfskosten	825	450	350
	20.260	8.175	4.690

We zijn de vergelijking begonnen met de kosten voor de ondersteuning van het primair proces van Bonaire met die van drie gemeenten met circa 24.000 inwoners te leggen. We zien dan:

- het aantal fte's in de ondersteuning van het primair proces bij Bonaire een kleine 36% is van het totale aantal fte's. Bij gemeenten was dit percentage gemiddeld 33,8 in de collegeperiode 2014-2018. Vervolgens is dat percentage bij gemeenten gedaald naar 31,7 procent. Deze daling bij gemeenten wordt veroorzaakt door de digitalisering.²⁴ Anders gezegd Bonaire heeft een percentage fte's ondersteuning primair proces dat vergelijkbaar is met een gemeente van circa tien jaar geleden.
- als we de kosten van de specifieke bedrijfsvoeringstaken van Bonaire naast die van gemeenten van 24.000 inwoners leggen dan zien we enkele verschillen: het aantal fte's van Bonaire voor financiën, post, facilitair is hoger. Dit komt waarschijnlijk omdat financiën en post tot nu toe beperkt gedigitaliseerd zijn. Facilitaire zaken wordt bij gemeenten vaak grotendeels uitbesteed. Dit is bij Bonaire ook het plan, maar nog niet uitgevoerd.
- er zijn ook meer kosten voor het kabinet gezaghebber en bureau eilandssecretaris en juridische zaken op Bonaire. Dat is verklaarbaar gezien het takenpakket van Bonaire, het feit dat deze kosten bij gemeenten voor een deel niet tot overhead worden gerekend en bijvoorbeeld het ontbreken van de rol van de VNG, en de taken rond de consultaties van wetsvoorstellen die Bonaire heeft.
- de kosten voor personeelszaken en ICT zijn lager.
- als we kijken naar de huisvestingskosten dan verschilt dit sowieso tussen gemeenten. Dat komt ook doordat prijzen van grond en bouwen verschilt tussen gemeenten; dit in combinatie met wanneer het gebouw is neergezet. De kosten van de gebouwen op Bonaire zijn aan de licht hoge kant vergeleken met de gemeenten.
- *overige kosten* Veel van de kosten die we voor Bonaire onder overhead hebben staan: voertuigen, telefonie, accountantskosten en onderzoek, drukwerk en dergelijke zijn bij gemeenten toegedeeld aan taakvelden. Het gaat bij Bonaire om een substantieel bedrag dat we nog niet hebben verdeeld.

²⁴ Binnenlands bestuur, overhead bij gemeenten daalt, 28 september 2018.

- *personeelskosten overig* De opleidingskosten van Bonaire zijn lager dan die van een gemiddelde gemeente (voor gemeenten is dat circa € 1.000 per fte).²⁵

Voor Sint Eustatius en Saba is het beeld ongeveer in lijn met het beeld van Bonaire. Belangrijke verschillen zijn dat:

- Sint Eustatius niet of nauwelijks activeert, waardoor structurele lasten niet goed zichtbaar zijn. Aangekochte bussen voor leerlingenvervoer worden gekocht en verantwoord als een lopende uitgave. Dit lijkt op verantwoording op kasbasis. De kosten voor ICT zijn laag, terwijl er wel is geïnvesteerd.
- verder weten we dat Sint Eustatius via bijzondere uitkeringen diverse taken uitvoert, met name PPMO (projectmanager), maar ook enkele toezichtstaken; deze zijn belegd in het kabinet van de gezaghebber. Een deel van deze middelen staat onder inhaalslag (bijzondere uitkering 'uitvoeringskracht' en dergelijke). Het betreft echter deels structurele lasten.
- voor Saba geldt dat het aantal fte's voor ondersteuning primair proces onder de 30% zit. Dit is laag vergeleken met gemeenten. Ook zijn de ICT-lasten van Saba vooralsnog vrij laag. Saba werkt nog niet 'in the cloud'. Ook de huisvestingslasten zijn aan de lage kant.

Wat betreft de taak ondersteuning van de eilandsraad en de gezaghebber zijn de kosten erg laag op Saba. Voor Bonaire zijn de kosten voor (de begroting) 2023 redelijk vergelijkbaar met Europees Nederland. Sint Eustatius zit daar tussen in.

5.4.3 Beleidsopties voorzieningen en investeringen

We hebben ook in kaart gebracht wat opties zijn voor de verdere ontwikkeling van de taken. Het gaat om opties die met name door de openbare lichamen zijn aangedragen. In figuur 28 hebben we de beleidsopties voor voorzieningen en investeringen voor de eilandsbrede taken opgenomen. De beleidsopties voor deze taken vertonen veel overeenkomsten tussen de eilanden. Er is behoefte aan voldoende capaciteit voor een aantal taken. Daarbij speelt expertise een belangrijke rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om

²⁵ A&O-fonds gemeenten, Personeelsmonitor gemeenten 2022.

Figuur 28. Beleidsopties voorzieningen en investeringen eilandsbrede taken

Zie ook bijlage 3 en 4

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
13a) eilandsraad, gezaghebber en gedeputeerden	Opklassificatie structureel regelen ²⁶		
13b) ondersteuning eilandsraad	Deze taken zijn in ontwikkeling. De raad heeft budget vrijgemaakt.	Meer ondersteuning eilandsraad (fte's) Digitalisering raadsinformatiesysteem.	Meer ondersteuning eilandsraad (fte's); ook om meer van gemeenten te kunnen leren. Digitalisering raadsinformatiesysteem. Aanhaken bij een bestaande rekenkamer (b.v. Sint Maarten)
13b) ondersteuning gezaghebber	Middelen voor praktische zaken als hydranten brandweer en opslag van in beslag genomen goederen (beide zijn wettelijke plichten).	Meer juridische ondersteuning	Meer algemene ondersteuning
13d) fte's	Ontwikkeling van: <ul style="list-style-type: none"> • personeelszaken • planning & control • communicatie • bureau eilandssecretaris 	Ontwikkeling van: <ul style="list-style-type: none"> • personeelszaken • planning & control 	Ontwikkeling van: <ul style="list-style-type: none"> • juridische zaken • planning & control • communicatie
13d) ICT	Er zijn diverse stappen gezet. Bonaire werkt 'in the cloud'. Verdere ontwikkeling is wenselijk.	Enkele stappen zijn gezet; er wordt in de cloud gewerkt. Verdere ontwikkeling is wenselijk.	Saba werkt nog niet 'in the cloud'. Digitalisering is wenselijk.
	Er wordt gewerkt aan de digitalisering van de stukkenstroom.	Digitalisering van de stukkenstroom is wenselijk	Digitalisering van de stukkenstroom is wenselijk
13e) huisvesting	Centraal gebouw (het OLB zit nu in 18 verschillende gebouwen). Er is een plan, inclusief locatie, opgesteld.	Een centraal gebouw met RCN is een optie (het OLE zit in verschillende gebouwen). De eilandsraad moet hier over beslissen.	Verbouwing huidig complex
13e) archief	Adequate huisvesting archief in nieuw gebouw. Ontwikkeling e-depot (wettelijke taak)	Adequate huisvesting archief in nieuw gebouw. Verdere digitalisering stukken en ontwikkeling e-depot (wettelijke taak)	Adequate huisvesting archief na verbouwing. Verdere digitalisering stukken en ontwikkeling e-depot (wettelijke taak)
12b) bevolkingsadministratie en burgerlijke stand	Meer fte's in verband met de groei van de bevolking.		
12c) verkeersverordening	behoefte aan ontwikkeling van APK, beroepsverkeer, regulering verkeersstromen. Kennis van bijvoorbeeld het CBR is wenselijk.		

²⁶ De eilandsraden kunnen een verzoek indienen om de vergoedingen voor de bestuursperiode te verhogen met een of twee inwonersklassen. Dit wordt toegestaan door het rijk vanwege onder andere het takenpakket van de eilanden. Indien de bezoldigingsklassen 1-4 worden gelijk getrokken in Caribisch Nederland met Europees Nederland dan is opklassificatie niet meer nodig.

financiële en juridische kennis. Ook is er behoefte aan adequate huisvesting en ICT. Bij de huisvesting op Sint Eustatius en Bonaire speelt mee dat de afdelingen verspreid over een groot aantal gebouwen zitten. Dit betekent dat onderling contact minder automatisch verloopt dan bij centrale huisvesting. Ook is het gebruiken van veel panden vaak duurder. Bij Bonaire is dat zichtbaar in de kosten, omdat Bonaire veel panden huurt. Sint Eustatius heeft meer gebouwen in eigendom, waardoor de lasten niet zichtbaar zijn (de gebouwen zijn niet geactiveerd). Bovendien zijn de gebouwen op beide eilanden maar beperkt geschikt als kantoor. Het OLS is wel centraal gehuisvest. Dit gebouw is verouderd; er is bijvoorbeeld behoefte aan een archief (wettelijk verplicht) en aan een betere toegankelijkheid van het gebouw.

Wat betreft de ICT is er een verschil in fase van ontwikkeling. Bonaire is het verste, met de kanttekening dat ook de digitalisering op Bonaire pas recent is gestart. Sint Eustatius loopt daar iets bij achter en bij Saba is dit proces net begonnen.

Een verschil tussen de eilanden is dat Bonaire op sommige ontwikkelingen wat voorloopt. Behalve de ICT-ontwikkeling is dat de ondersteuning van de eilandsraad. Deze heeft het afgelopen jaar meer vorm gekregen. Op Sint Eustatius en met name Saba is dat nog niet het geval. De eilandsraad van Saba heeft daarom diverse beleidsopties, zie figuur 28, genoemd.

Een ander verschil is dat Bonaire bij een aantal taken extra vragen heeft vanwege de omvang en de groei van het eiland. Zo zijn de taken van de gezaghebber soms groter; er is bijvoorbeeld een opslagruimte nodig voor goederen (bijvoorbeeld auto's) die in beslag zijn genomen door de politie (opslag is een wettelijke verplichting voor de openbare lichamen). Ook is er behoefte aan meer regulering van het verkeer. Dit is een eilandelijke taak. Het is echter ook een taak die kennis en ervaring vraagt. Kennis vergaren van het Centraal bureau voor rijvaardigheden (CBR) is bijvoorbeeld een optie.

5.4.4 Aandachtspunten bij de ontwikkeling van de eilandsbrede taken

Gedeeld beeld De eilanden zijn de afgelopen jaren ondersteund geweest met bijzondere uitkeringen voor de taken 'ondersteuning primair proces'. Deze ondersteuning is er nog steeds, bijvoorbeeld in natura of via detacheringen die kunnen worden aangevraagd via het rijk bij VNG international. Voor

burgerzaken is er sinds 2011 consistente ondersteuning; veelal in natura. Deze samenwerking wordt in het algemeen als positief beoordeeld. De facilitering van de ontwikkeling van digitalisering is vrij recent gestart en lijkt op een goed moment te komen voor de openbare lichamen.

Uitvoering Voor alle eilandsbrede taken geldt dat capaciteit en expertise een grote rol speelt. Het gaat om specifieke kennis voor: burgerzaken, juridische zaken, financiën en automatisering en informatiebeleid. Hier is een gebrek aan in die zin dat vacatures weinig kandidaten opleveren. Ook is voor bijvoorbeeld burgerzaken kennis van het Nederlandse stelsel noodzakelijk, daar waar dit voor bijvoorbeeld een taak als natuurbescherming niet het geval is. Anders gezegd, ontwikkeling van deze taken vergt meer dan geld.

Concluderend

De eilandsbrede taken zijn in ontwikkeling. Voor deze taken geldt dat ze worden ontwikkeld door het rijk en de openbare lichamen samen. Het beeld over de benodigde ontwikkeling wordt op hoofdlijnen gedeeld door het rijk en openbare lichamen.

5.5 Ontwikkelingen algemeen besteedbare eigen inkomsten

5.5.1 De algemeen besteedbare eigen inkomsten

De eilanden hebben twee type eigen inkomsten:

- taakgebonden eigen inkomsten
- belastingen (algemeen besteedbare eigen inkomsten)

De *taakgebonden eigen inkomsten* zijn gekoppeld aan een taak en zijn maximaal kostendekkend (bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing of bouwleges) of zijn de prijs voor een product (agrarische zaken, slachthuis, liggeld zeehaven). Deze inkomsten nemen we bij de taken mee op de manier zoals ze nu worden geïnd.

Van sommige leges of prijzen kan worden overwogen deze te verhogen. Het is bijvoorbeeld mogelijk een hogere prijs voor een rijbewijs of identiteitsbewijs te vragen. Of en in welke mate dat reëel is, vergt onder andere een weging van het financieel draagvlak van de burgers. Ook kan de vraag over de bijdrage worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van een taak. De vraag is

Figuur 29. Mogelijke belastingen Caribisch Nederland

Belasting	Grondslag	Wie betaalt?	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Grondbelasting	Onroerende zaak die als eigen woning wordt aangemerkt.	Huiseigenaren			
	Onroerende zaken die tot het vermogen van een onderneming behoren waarmee die onderneming opbrengst verkrijgt	Ondernemingen	X	-	-
Opcenten vastgoedbelasting	Belasting op de voordelen uit een op de BES-eilanden gelegen onroerende zaak: - zakelijk vastgoed - tweede woningen	Ondernemingen, tweede huiseigenaren	X	-	-
Motorrijtuigenbelasting	Belasting op het bezit van een personenauto, motorrijwiel, autobus, vrachtauto, bestelauto bedoeld voor gebruik op de openbare weg.	Huishoudens, ondernemingen	X	X	X
Toeristenbelasting	Verblijf op het grondgebied door een niet-ingezetene	Toeristen	X	X	X
Verhuurbelasting motorrijtuigen	Verhuur van een motorrijtuig op twee of meer wielen	Toeristen via eigenaren motorrijtuigen/verhuurbedrijven	-	-	-
Precariobelasting	Het gebruik van grond van het openbaar lichaam; het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond.	Ondernemingen (huishoudens kan ook, maar daar speelt dit normaal gesproken niet).	X	-	-
Reclamebelasting	Openbare aankondigingen zichtbaar vanaf de openbare weg.	Ondernemingen	-	-	-
Parkeerbelasting	Parkeren van een voertuig	Huishoudens, ondernemingen, toeristen	-	-	-
Hondenbelasting	Het houden van een hond, naar rato van het aantal honden dat wordt gehouden	Huishoudens, ondernemingen (waakhonden)	-	-	-
Overige algemeen besteedbare eigen inkomsten					
Erfpacht en verhuur	Grond in eigendom van het OL	Huiseigenaren en bedrijven op grond van het OL	X	X	X
Dividend	Aandelen in BV of NV	BV of NV waar OL aandelen in heeft	Nul – weinig		
Rente financiële middelen	Bankrekeningen	Bank	Nul – weinig		
Casinorechten	Casino	Casino	X (negatief)		

dan wat draagt het openbaar lichaam bij, wat betrokkenen (burgers, bedrijven) en wat het rijk?

De *algemeen besteedbare eigen inkomsten* zijn inkomsten die net zoals de vrije uitkering aan alle taken besteed kunnen worden. Een onderscheid maken tussen de besteding van de vrije uitkering of van de algemeen besteedbare eigen inkomsten is niet mogelijk.

De mogelijkheden voor het heffen van belastingen zijn beperkt tot wat expliciet in de wet is opgenomen. De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) noemt de meeste eilandbelastingen. Naast de FinBES bieden ook de Loterijwet BES en de Wet speelvergunningrecht Hazardspelen, Wet hazardspelen BES I en II aan de openbare lichamen de mogelijkheid om lokale belastingen te heffen.²⁷ Wij gaan hier verder alleen in op de belastingen die in de FinBES zijn opgenomen. In figuur 29 is opgenomen welke belastingen de openbare lichamen mogen heffen. Ook is opgenomen wie de belasting betaalt en of de eilanden de belasting heffen of niet.

In figuur 29 zijn ook de andere mogelijke algemeen besteedbare eigen inkomsten opgenomen. Het gaat dan vooral om erfpacht. De andere inkomsten zijn verwaarloosbaar. Op Bonaire zijn er casinorechten. De netto inkomsten daarvan zijn negatief, omdat Bonaire ook voor toezicht en handhaving zorgt.

Welke belastingen worden geheven en welke niet en waarom?

Grondbelasting wordt op Bonaire geheven, maar op Sint Eustatius en Saba niet. Een belangrijke reden dat deze belasting op Sint Eustatius en Saba niet wordt geheven is dat het regelmatig niet bekend is wie de grondeigenaar is. Dit betekent dat belastingen, maar deels kan en daardoor minder opbrengt en ook 'oneerlijk' is, aangezien alleen bij een deel van de huiseigenaren kan worden geheven.

Opcenten vastgoedbelasting loopt via de belastingdienst. 'Meeliften' kan. Bonaire doet dat, Sint Eustatius en Saba niet. Deze belasting is 'aanvullend' aan de grondbelasting, dat wil zeggen eigenaren betalen of grondbelasting (huiseigenaar) of vastgoedbelasting (tweede huis). Bij ondernemingen is het

ook of het een of het ander. De invoering hangt daarmee samen met de grondbelasting.

Motorrijtuigenbelasting is op alle drie de eilanden ingevoerd. Op Bonaire wordt aan verbetering van de inning gewerkt, doordat het rijk ondersteunt bij het ontwikkelen van het motorrijtuigenregister. Verbetering van het register en digitalisering zijn een voorwaarde voor verbetering van deze belasting.

De toeristenbelasting en verhuurbelasting motorrijtuigen zijn op Bonaire 'samengevoegd' in die zin dat er een logeerbelasting was (per overnachting, via de hotels en dergelijke) en een verhuurbelasting motorrijtuigen. Deze belastingen waren moeilijk te controleren op naleving. In 2022 heeft Bonaire een belasting geïntroduceerd waarbij bij de aankomst op het eiland een 'entry fee' wordt gevraagd. Deze is \$ 10 per persoon via de cruiseschepen en \$ 75 per volwassene niet-ingezetene via het vliegveld. Kinderen en ingezetenen van Sint Maarten, Saba, Sint Eustatius, Curaçao en Aruba betalen \$ 10. Deze belasting heeft als voordeel dat hij eenvoudig is en beter kan worden geïnd. De inning via logeerverblijven (hotels, verhuur van appartementen) en autoverhuurbedrijven was bewerkelijker en leverde een hoger percentage niet betaalde belastingen of niet afgedragen belastingen op. Sint Eustatius en Saba heffen een logeerbelasting, maar geen verhuurdersbelasting motorrijtuigen. De mogelijke inkomsten van de verhuurdersbelasting motorrijtuigen zijn beperkt. Ook kan deze ten minste deels worden ondervangen door de motorrijtuigenbelasting; over ieder motorvoertuig wordt belasting geheven.

De inning van de logeerbelasting op Sint Eustatius en Saba kan beter. Net zoals Bonaire verloopt de inning via hotels relatief goed, maar de daadwerkelijke inning bij particuliere verhuurders is beperkter.

De precariobelasting wordt op Bonaire geheven. Het gaat dan veelal om reclame-uitingen. Omdat de bedrijvigheid op Sint Eustatius en Saba aanzienlijk minder is (zie figuur 4) wordt deze belasting niet geheven.

sportfaciliteiten en gebouwen van culturele instellingen. Deze middelen zijn bij de desbetreffende taken meegenomen.

²⁷ Bonaire heeft inkomsten uit de loterij. Jaarlijks gaat er \$ 560.000 naar Bonaire overheidsgebouwen (BOG BV). BOG besteedt deze inkomsten aan onderhoud van

De reclamebelasting ligt in het verlengde van de precariobelasting. Ook hiervoor geldt praktisch gesproken: of het een of het ander. Deze belasting wordt op alle drie de eilanden niet geheven.

Parkeerbelasting en hondenbelasting worden niet geheven. De parkeerbelasting is vooral regulerend. De hondenbelasting is bewerkelijk om in te voeren, onder andere omdat veel honden loslopen. Bonaire zet recent wel in op het tegengaan van overlast van loslopende honden.

Figuur 30. Algemeen besteedbare inkomsten (begroting 2023)
(netto inkomsten in \$)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Belastingen			
motorrijtuigenbelasting	5.400.000	450.000	185.000
toeristenbelasting	12.400.000	100.000	75.000
precariorechten	500.000	0	0
grondbelasting	1.900.000	0	0
opcenten vastgoedbelasting	2.200.000	0	0
	22.400.000	550.000	260.000
Overige algemeen besteedbare eigen inkomsten			
erfpacht en verhuur	1.980.000	250.000	85.000
dividend	0		12.000
rente financiële middelen	0		0
casinorechten	-360.000	0	0
	1.620.000	250.000	97.000

5.5.2 Opbrengsten

In figuur 30 hebben we de opbrengsten van de algemeen besteedbare eigen inkomsten meegenomen. Per inwoner brengen de belastingen \$ 930 op voor Bonaire, \$ 167 voor Sint Eustatius en \$ 130 voor Saba. Met de kanttekening, dat het vooral eigenaren van een motorvoertuig en toeristen zijn die de belastingen betalen.

Als we opbrengsten, zoals opgenomen in de begroting 2023 vergelijken met de begroting 2015, dan zijn de belangrijkste verschillen dat de motorrijtuigenbelasting op alle drie de eilanden meer oplevert. Ook levert de opcenten vastgoedbelasting op Bonaire meer op. Dit hangt waarschijnlijk samen met de groei van het toerisme en het aantal tweede huizen. De grootste ontwikkeling betreft de toeristenbelasting op Bonaire. Dit is een combinatie van de toename van het aantal toeristen en de verbeterde inning/nieuw heffingsstelsel.

De opbrengsten van erfpacht en verhuur zijn, rekening houdend met inflatie, redelijk gelijk. Deze opbrengsten zijn afhankelijk van het bezit van grond en gebouwen van de openbare lichamen.

5.5.3 Algemeen besteedbare eigen inkomsten in relatie tot de vrije uitkering

Voor de vrije uitkering is het van belang:

- wat kunnen de eilanden aan belastingen innen?
- welk deel van de belastingen te verrekenen met de vrije uitkering?

Mogelijkheden voor meer belastinginning

De belangrijkste mogelijkheid voor belastinginning zijn de toeristenbelastingen. De inning is daarbij van belang. Bonaire heeft laten zien dat het mogelijk is dit te verbeteren. Sint Eustatius en Saba kunnen dit ook doen, hetgeen ze overwegen. Het aantal toeristen is een fractie van het aantal op Bonaire. Ook komen toeristen veel korter naar de twee eilanden, waardoor een lager bedrag voor een entry fee voor de hand ligt. Ook omdat toeristen tevens een nature fee en een departure fee betalen en er concurrentie tussen de vele eilanden in het gebied is.

Invoering van de grond- en vastgoedbelasting op Sint Eustatius en Saba vergt dat het grondbezit duidelijk moet zijn. Trajecten om dit helder te krijgen, zijn in een beginfase. Op Saba wordt met het kadaster het grondbezit in beeld

gebracht. Dit duurt naar verwachting enkele jaren. Ook is het rijk bezig met verkenning van de mogelijkheid van geo-informatie (zie paragraaf 5.4). Invoering van deze belastingen ligt in de rede als deze trajecten ver genoeg zijn gevorderd.

Verrekening met vrije uitkering

In Europees Nederland wordt de belastingcapaciteit van de belangrijkste lokale belasting, de onroerende zaakbelasting, meegenomen als negatieve maatstaf in het gemeentefonds. Het gaat daarbij om de capaciteit, dus wat mogelijk zou zijn en niet wat daadwerkelijk wordt geheven. Het is ook geen volledige verrekening; de capaciteit wordt deels verevend. Het meenemen van de belastingcapaciteit in het gemeentefonds is enerzijds een verrekening – gemeenten krijgen een lagere algemene uitkering – anderzijds is het een verevening - gemeenten met een grotere capaciteit dragen meer bij dan gemeenten met een kleinere capaciteit. Dit wordt gedaan zodat elke gemeente krijgt wat ze nodig heeft om het gemiddelde voorzieningenniveau te realiseren dat past bij hun fysieke, sociale en geografische karakteristiek.

Ook met de toeristenbelasting en de parkeerbelasting wordt in het gemeentefonds rekening gehouden en wel dusdanig dat deze inkomsten als compensatie worden gezien voor de hogere uitgaven die gemeenten hebben voor wegen en andere voorzieningen in het fysieke domein. Anders gezegd gemeenten met veel toeristen hebben hogere kosten en genereren daar extra inkomsten voor. Iets vergelijkbaars geldt voor gemeenten met een hoge parkeerdruk.

Met de overige eigen middelen wordt in het gemeentefonds beperkt rekening gehouden. Omdat wij de inkomsten van bijvoorbeeld het havenbedrijf meewegen bij de taak en de eventuele toekomstige investeringen, zoals bij Bonaire (zie figuur 23) zijn deze inkomsten bij de eilanden reeds verrekend. De drie groepen belastingen waarvan duidelijk moet zijn hoe ze meewegen bij de berekeningen van de vrije uitkering zijn:

- de toeristenbelasting
- grondbelasting en opcenten vastgoed
- motorrijtuigenbelasting

Wij stellen voor de verrekening van deze belastingen het ‘wederkerigheids- of cofinancieringsprincipe’ voor. In essentie houdt dat in: hoe meer het rijk

bekostigd, hoe meer er ook rekening gehouden wordt met inzet van de eigen belastingcapaciteit bij die bekostiging.

Dit principe is enerzijds gebaseerd op het omgaan met lokale belastingen in Europees Nederland, omdat de capaciteit meeweegt bij de hoogte van de algemene uitkering van gemeenten. Het gaat dan om gedeeltelijk meewegen; niet om volledig meewegen. Anderzijds is dit principe anders, omdat in Europees Nederland tussen gemeenten wordt verevend; dus de ene gemeente draagt bij aan de andere gemeente. In het BES-fonds wordt niet verevend; het BES-fonds zijn drie losse bedragen. Daarom worden de belastingen alleen meegewogen bij het bedrag dat elk eiland aan vrije uitkering krijgt. In het volgende hoofdstuk (paragraaf 6.1) werken we verder uit wat ons voorstel is om de belastingcapaciteit mee te wegen bij de vrije uitkering van de openbare lichamen.

5.6 Overzicht structurele lasten

5.6.1 Structurele lasten beleidstaken

Voor de beleidstaken hebben we de gestandaardiseerde structurele lasten geïnventariseerd. Dit betreft de taken voor:

- nutsvoorzieningen en betaalbaar wonen
- het sociale domein
- het fysieke domein
- een deel van de eilandsbrede taken, zie paragraaf 5.4.

Hiermee bedoelen wij de structurele lasten voor de eilandelijke taken. Deze lasten zijn in de paragrafen 5.1 tot en met 5.4 besproken. In figuur 31 geven we een overzicht van deze lasten per eiland.

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 ontwikkelingen van voorzieningen, niet zijnde investeringen. De tegenhanger hiervan is dat de beleidsopties voor investeringen van Saba optellen tot een hoog bedrag, waar de beleidsopties voor voorzieningen, niet zijnde investeringen, voor Sint Eustatius tot een relatief hoog bedrag optellen.

Een andere reden voor het relatief lage bedrag van Sint Eustatius is,

is dat Sint Eustatius veel lasten boekt op bestuursapparaat. In paragraaf 5.6.2 gaan we hier verder op in.

Figuur 31. Overzicht structurele lasten beleidstaken
(x \$ 1.000)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
nutsvoorz. en betaalbaar wonen	80	0	685
sociaal domein	22.025	5.240	5.215
fysiek domein	19.120	6.620*	8.135
eilandsbrede taken	3.195	1.975	1.625
Totaal beleidstaken	44.420	13.835	15.660

* De baten van GTI voor de zeehaven van Sint Eustatius zijn buiten beschouwing gelaten. Dit omdat GTI, zomer 2023 een betalingsachterstand heeft.

Voor het niveau van uitvoering van de taken hebben we geïnventariseerd of er wettelijke verplichtingen zijn en/of afspraken tussen het rijk en de eilanden. De gestandaardiseerde structurele houden in essentie in dat de lasten niet te hoog zijn voor wat de taak inhoudt; er kunnen dus geen middelen worden afgeroomd. Dat wil niet zeggen dat er geen ondoelmatigheden zijn. Belangrijke ondoelmatigheden voor de taken zijn:

- te weinig capaciteit en/of kennis. Taken worden hierdoor niet vakkundig uitgevoerd, liggen een tijd stil en/of er zijn overdrachtsproblemen. Dit leidt vooral tot minder resultaat dan gewenst en niet zozeer tot hoge kosten op (korte termijn).
- er wordt nog veel handmatig gewerkt
- te weinig onderhoud

Het besluitvormingsproces is soms traag. Het gaat dan om allerlei soorten besluitvorming. Zo moeten mensen die zijn aangenomen soms erg lang wachten op hun aanstelling; het gaat dan om meerdere maanden. Behalve dat dit vertraging oplevert betekent het ook regelmatig dat beoogde

medewerkers besluiten niet in dienst te treden. Gebrek aan inzicht in financiën kan ook tot ondoelmatigheden leiden, bijvoorbeeld als het niet duidelijk is dat er nog middelen van een bijzondere uitkering besteedbaar zijn. Deze ondoelmatigheden hebben te maken met de ondersteuning van het primair proces.

5.6.2 Structurele lasten ondersteuning primair proces

Ondersteuning van het primair proces is in dit onderzoek:

13b) ondersteuning eilandsraad en gezaghebber

13d) bedrijfsvoering en concern, waaronder ICT, personeelszaken, overige, zoals voertuigen, telefoonkosten, drukkosten, onderzoek

13e) huisvesting en archief

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

Ondersteuning van het primair proces wordt veelal berekend als een percentage van het primair proces. Ook in het referentiekader Caribisch Nederland is 'bedrijfsvoering' als een percentage berekend (25% van de lasten van het primair proces). Bedrijfsvoering is daar beperkter gedefinieerd dan 'ondersteuning primair proces', zoals wij dat in dit onderzoek hebben gedaan. Ondersteuning van de eilandsraad en gezaghebber viel niet onder bedrijfsvoering, maar was apart berekend. Opleidingen, reis- en verblijfskosten zijn niet meegenomen.

Voor de bepaling van het percentage ondersteuning primair proces kijken we naar:

- algemene inzichten over ondersteuning primair proces
- de analyse van de taken van de eilanden in vergelijking met gemeenten.

Algemene inzichten over overhead Het percentage voor ondersteuning van het primair proces hangt af van:

- de *complexiteit* van een overheid. Van belang is dat de eilanden een breder takenpakket hebben dan gemeenten. Ook hebben de eilanden minder inkomensoverdrachten, zoals de Wmo en jeugdhulp. Deze taken worden beperkt door gemeenten zelf uitgevoerd; een groot deel van de middelen wordt doorgegeven aan uitvoeringsinstanties.

- het *type* taken: dit hangt samen met het vorige punt; sommige taken vergen meer arbeidsuren dan andere taken
- de *omvang* van de overheid: grote overheden hebben een hoger percentage, omdat ze meer coördinatiekosten hebben; kleinere overheden, omdat er een vaste component (basisniveau) in de kosten ondersteuning primair proces zit
- de mate van *digitalisering*: digitalisering leidt tot minder fte's op bedrijfsvoeringstaken. De kosten van de hardware en de kosten van bepaalde fte's zijn hoger (een ICT'er is duurder dan een postbezorger).

Eilandelijke taken i.r.t. gemeenten In paragraaf 5.4 hebben we een vergelijking gemaakt met drie gemeenten van circa 24.000 inwoners, evenals in paragraaf 4.2 (figuur 15). In paragraaf 5.4 concludeerden we dat Bonaire vergelijkbaar is met die gemeenten, rekening houdend met de ontwikkeling van het eiland. Het aantal fte's bedrijfsvoering van Bonaire is vergelijkbaar met een gemeente van tien jaar geleden, dat is een minder gedigitaliseerde gemeente. De drie gemeenten hebben een percentage overhead van de totale lasten van een kleine 15%. Omgerekend naar een opslagpercentage (percentage over de kosten van het primair proces) is dit circa 17%.²⁸

De door gemeenten gebruikte definitie van overhead is echter een beperktere definitie van overhead dan 'ondersteuning van het primair proces', waar we het in dit onderzoek over hebben. Bij gemeenten gaat het eigenlijk alleen over de bedrijfsvoering en management (de algemene overhead). Ook is het type taken van belang – zijn het arbeidsintensieve taken of niet? Gemeenten hebben veel inkomensoverdrachten (zie figuur 15). De eilanden hebben dit veel minder. We corrigeren het opslagpercentage van Bonaire daarom als volgt:

- de inkomensoverdrachten van Bonaire zijn verhoudingsgewijs circa een kwart van die van de gemeenten met 24.000 inwoners. Correctie van het opslagpercentage hiervoor leidt tot een percentage van 25%.
- als we kijken naar de taken dan valt er bij de eilanden meer ondersteuning primair proces, dan bij gemeenten. De eilanden nemen ook projectmanagement en soms beleidstaken op onder bedrijfsvoering (functie 002 bestuursapparaat). Daarnaast hebben de

eilanden meer taken, zoals juridische zaken, vertegenwoordiging van het eiland, bijvoorbeeld door het ontbreken van de rol van de VNG en het niet gebruik kunnen maken van diverse 'tools'. Zo is er in Europees Nederland een systeem voor de Verklaring omtrent Gedrag (VOG) waardoor gemeenten hier zeer beperkt werk aan hebben. Op de eilanden worden de aanvragen gedaan bij de gezaghebber. Via het Openbaar Ministerie op Curaçao vraagt bijvoorbeeld Bonaire gegevens op. Dit moet vervolgens worden gecontroleerd. De gezaghebber geeft de VOG of de weigering daarvan, af. Wij ramen hier 5 procentpunten voor bij.

Het opslagpercentage overhead voor Bonaire komt daarmee op 30% over de totale lasten primair proces.

Voor Sint Eustatius zijn de volgende punten van belang:

- Sint Eustatius (en Saba) zijn erg klein. Het schaafeffect speelt hier mee. Een deel van de lasten voor ondersteuning van het primair proces is vast.
- Sint Eustatius activeert niet of nauwelijks, waardoor structurele lasten niet goed zichtbaar zijn. Anders gezegd Sint Eustatius hanteert deels een kasstelsel. Aangekochte bussen voor leerlingenvervoer worden gekocht als ware het geen actief. Kosten van ICT-investeringen zijn ook niet goed uit de jaarrekening te halen. We hebben zoveel mogelijk uit de administratie gehaald en aan de taken toegerekend. Niet voor alle taken is dat gelukt, bijvoorbeeld voor leerlingenvervoer.
- Verder weten we dat Sint Eustatius via bijzondere uitkeringen diverse taken uitvoert, met name PPMO (projectmanagement), maar ook enkele toezichtstaken (deze zijn belegd in het kabinet van de gezaghebber). Een deel van deze taken is structureel.

Om bovenstaande reden stellen wij het *percentage ondersteuning primair proces voor Sint Eustatius op 37,5% over de totale lasten primair proces:*

- toeslag van 2,5% voor vaste lasten vanwege kleinschaligheid,
- toeslag specifiek voor Sint Eustatius, omdat te weinig lasten op de primaire taken worden geboekt (5%).

²⁸ Omzet 70 mln. Aandeel overhead is 10 mln. is 14,2%. Het opslagpercentage gaat omver de omzet – overhead, dat is hier 70-10 = 60. 17% over 60 mln. is 10,2 mln.

Voor Saba rekenen we de kleinschaligheidstoelage van 2,5%. Er zijn geen andere redenen om voor Saba af te wijken van het percentage bedrijfsvoering en concernzaken dat we voor Bonaire hebben geraamd. *Voor Saba gaan we uit van een opslagpercentage van 32,5%.*

Het is niet alleen van belang hoe hoog het percentage voor bedrijfsvoering en concernzaken is, maar ook waarover het percentage wordt berekend. Dit percentage moet over alle lasten voor het primaire proces worden berekend; dus niet alleen over de structurele lasten. Ook incidentele taken moeten worden ondersteund, evenals de bijzondere uitkeringen voor de inhaalslag. Anders gezegd er moet een bepaalde stabiliteit in de organisatie zitten om ook de bijzondere uitkeringen te kunnen uitvoeren.

De totale lasten primaire proces baseren we op de jaarrekening 2021. De begroting is hier niet voor geschikt, omdat daar de bijzondere uitkeringen niet inzitten. De begroting geeft dus een te beperkt beeld.

In figuur 32 hebben we de structurele lasten ondersteuning primair proces voor de drie eilanden opgenomen.

Figuur 32. Structurele lasten ondersteuning primair proces
(x \$ 1.000)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Totale lasten primair proces (structureel en incidenteel) jaarrekening 2021	65.000	24.500	22.000
Opslagpercentage ondersteuning primair proces	30%	37,5%*	32,5%
Totaal bedrijfsvoering en concern (%)	19.500	9.188	7.150

* voor toevoegingen (hoofdstuk 6) is het percentage voor Sint Eustatius 32,5%

Hoofdstuk 6 Benodigde financiële middelen voor de eilandelijke taken

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op de taken en de ontwikkelingen die zijn ingezet voor de uitvoering van de taken. Per taak hebben we de structurele lasten op een rij gezet, evenals de taakgebonden eigen inkomsten. Ook hebben we aangegeven wat de beleidsopties en aandachtspunten zijn. In dit hoofdstuk vertalen wij de resultaten van het vorige hoofdstuk naar de benodigde middelen voor de eilandelijke taken.

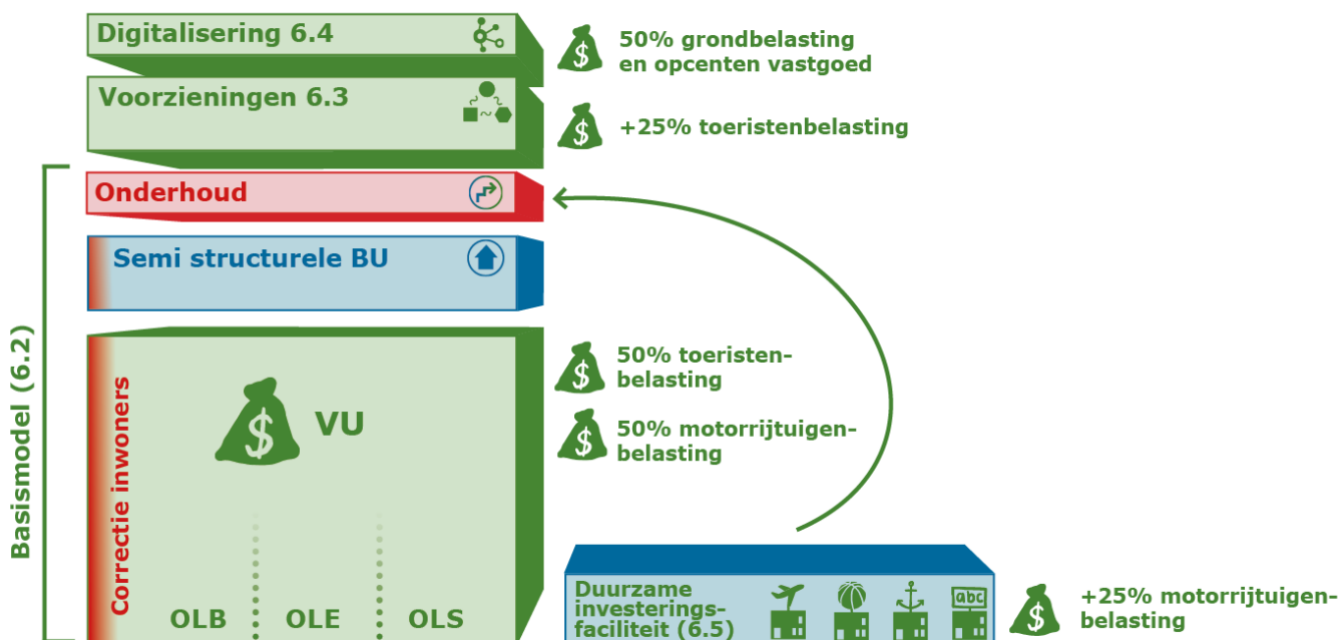
We doen dat als volgt. We beginnen met het basismodel voor de benodigde financiële middelen. Het doel van dit model is de basis orde brengen door de weeffouten eruit te halen. Vervolgens introduceren wij drie bouwstenen die aan dit basismodel kunnen worden toegevoegd. Deze bouwstenen zijn gericht op de beleidsopties (voorzieningen), de beleidsopties voor investering, als

ook voor het duurzaam omgaan met investeringen (door borging van de instandhoudingslasten van kapitaalgoederen) en de verbetering van processen door digitalisering. Deze bouwstenen zijn enerzijds gericht op de beleidsopties van de eilanden, anderzijds op het verbeteren van de doelmatigheid. Per bouwsteen gaan we daar op in.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 6.1 gaan we in op ons voorstel voor het meenemen van de algemeen besteedbare eigen inkomsten (belastingen) van de eilanden in het basismodel en bij de bouwstenen. In paragraaf 6.2 presenteren we het basismodel. In de paragrafen 6.3 tot en met 6.5 bespreken we de bouwstenen voor:

- beleidsopties voor voorzieningen, niet zijnde investeringen (paragraaf 6.3)
- digitalisering (paragraaf 6.4)
- investeringen (paragraaf 6.5)

Figuur 33. Overzicht basismodel en bouwstenen



In figuur 33 hebben wij een schema opgenomen van het basismodel en de bouwstenen.

6.1 Verrekening van de algemeen besteedbare eigen inkomsten

Zoals in paragraaf 5.5 aangegeven stellen wij voor de verrekening van de belastingcapaciteit het 'wederkerigheids- of cofinancieringsprincipe' voor.

Het gaat dan om:

- de toeristenbelasting
- motorrijtuigenbelasting
- grondbelasting en opcenten vastgoed

In figuur 34 hebben we ons voorstel opgenomen voor hoe welke belasting te verrekenen in het basismodel en de drie bouwstenen. De toeristenbelasting en motorrijtuigenbelasting worden op alle drie de eilanden geheven. We nemen deze belastingen voor de helft mee in het basismodel. Als er wordt ingezet op de bouwsteen voorzieningen dan weegt de toeristenbelasting voor 25% extra mee en als er wordt gekozen voor de bouwsteen borging investeringen weegt de motorrijtuigenbelasting extra mee.

De grondbelasting en de opcenten vastgoedbelasting worden op Sint Eustatius en Saba nog niet wordt geheven. Bovendien is invoering nu niet goed mogelijk. Wij nemen deze belasting mee bij de digitaliseringsbouwsteen, omdat het op orde krijgen van de informatievoorziening, waaronder eigendom van grond, een onderdeel is van digitalisering.

Figuur 34. Voorstel wijze van verrekenen belastingcapaciteit

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

Hierna lichten we de berekening van de belastingcapaciteit van de drie belastingen en de koppeling aan de bouwstenen verder toe.

²⁹ We gaan uit van afschaffing van de logeerbelasting op Saba en Sint Eustatius. De motorrijtuigverhuurbelasting wordt niet geheven op deze eilanden. Opgemerkt dient te worden dat, ook bij invoering van verrekening van de belastingcapaciteit, zoals hier

Berekening belastingcapaciteit toeristenbelasting

De berekening van de belastingcapaciteit voor de toeristenbelasting baseren we op het systeem van de huidige toeristenbelasting op Bonaire:

- niet-ingezetenen van 13 jaar en ouder en van buiten het Caribisch deel van het Koninkrijk die via de luchthaven binnenkomen betalen \$ 75 entry tax
- niet-ingezetenen van het Caribisch deel van het Koninkrijk, kinderen onder de 13 jaar en toeristen via een cruiseschip betalen \$ 10

We hebben van Bonaire de cijfers van de aantallen toeristen gekregen. Het gaat om 450.000 cruisepassagiers en 160.000 passagier via de luchthaven. De verhouding passagiers die \$ 10 en \$ 75 betalen via de luchthaven weten we niet. We ramen dit op 60.000 passagiers laag tarief en 100.000 hoog tarief.

De capaciteit voor Bonaire is dan:

- 510.000 (450.000 + 60.000) laag tarief
- 100.000 hoog tarief

Totale capaciteit \$ 12,6 mln.

De aantallen toeristen op Sint Eustatius en Saba zijn niet bekend. Het enige dat bekend is, is het aantal vliegbewegingen. Cruisepassagiers zijn er niet op de bovenwinden. Wel is er een veerboot. We maken daarom een globale berekening van de aantallen voor de bovenwinden op basis van het aantal vliegbewegingen, namelijk dat de helft van de aangekomen passagiers niet-ingezetenen is. De opbrengsten via de veerboot ramen wij op 20% van de luchthaven, zie figuur 35.

Veel toeristen komen verhoudingsgewijs voor een veel kortere periode naar Sint Eustatius en Saba. De fee van Bonaire van \$ 75 is dan erg hoog, ook omdat toeristen tevens een nature fee en een departure fee betalen. De toeristenbelasting moet niet dusdanig hoog zijn dat toeristen wegblijven. We gaan uit van een entry fee van \$ 20 op de bovenwinden.²⁹ In figuur 35 geven we de raming van de belastingcapaciteit voor de toeristenbelasting voor de drie eilanden. Voor het basismodel gaan we uit van 50% verrekening van de

voorgesteld het mogelijk is dat de eilanden hun oude belasting handhaven en de entry tax niet invoeren. Dit is mogelijk omdat de belastingcapaciteit wordt verrekend en niet de daadwerkelijke inning.

capaciteit. Voor de bouwsteen voorzieningenniveau gaan we uit van 25% extra.

Indien op alle drie de eilanden een toeristenbelasting is geïntroduceerd, zoals die op Bonaire, zijn de aantallen toeristen bekend en kunnen de aantallen van het jaar t-1 worden gebruikt voor de berekening van de capaciteit.

Figuur 35. Raming capaciteit toeristenbelasting
(in \$)

Belastingcapaciteit	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Vliegbewegingen aangekomen passagiers 2022*		11.310	10.380
Vliegbewegingen afgerond		11.500	10.500
Raming aantal niet-ingezetenen 50%		5.750	5.250
Tax		20	20
Raming opbrengst luchthaven		115.000	105.000
Raming opbrengst veerboot: 20% van luchthaven en vervolgens afgerond		25.000	20.000
Capaciteit toeristenbelasting	12.600.000	140.000	125.000
50% basismodel (afgerond)	6.300.000	70.000	65.000
25% bouwsteen voorzieningen	3.150.000	35.000	32.500

* CBS, download 3 augustus 2023

Berekening belastingcapaciteit motorrijtuigenbelasting

De capaciteit van de motorrijtuigenbelasting baseren wij op de huidige baten. In het basismodel verrekenen we 50%. Ook hier gaan we uit van wederkerigheid. De motorrijtuigenbelasting heeft een relatie met het onderhoud van wegen en breder de infrastructuur. Daarnaast is er ook een relatie met afval en milieu, bijvoorbeeld verwerking van olie en verwerking

van autowrakken. We stellen daarom voor bij de bouwsteen borging investeringen 25% extra in te zetten.

Figuur 36. Raming capaciteit motorrijtuigenbelasting
(in \$)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Motorrijtuigenbelastingcapaciteit	5.400.000	450.000	185.000
50% basismodel	2.700.000	225.000	92.500
25% bouwsteen investeringen	1.350.000	112.500	46.250

Berekening grondbelasting en opcenten vastgoedbelasting

Op Sint Eustatius en Saba is een aantal stappen nodig voordat de grondbelasting en opcenten vastgoedbelasting redelijkerwijs kunnen worden geïntroduceerd. Het op orde krijgen van de informatievoorzieningen, zoals de basisregistratie adressen en gebouwen, is daarbij essentieel. Dit vergt een digitaliseringstraject, waarvoor recent een verkenning is gestart. Bonaire heft deze belastingen wel. Ook op Bonaire zijn grote vraagstukken voor het in kaart brengen van informatie. Het verder op orde brengen van de gegevens is een voorwaarde om de processen efficiënt te laten verlopen. Verrekening van deze belastingen koppelen wij daarom aan de voortgang van het digitaliseringstraject. Dit traject hebben wij vertaald in de bouwsteen digitalisering.

Omdat de belastingen op Sint Eustatius en Saba nog niet zijn ingevoerd is het niet duidelijk wat de capaciteit is. Wij hebben de capaciteit daarom geraamd. Voor Sint Eustatius gaan we uit van 5% van het bedrag van Bonaire en voor Saba van 4%. Dit is de verhouding bij het aantal vliegbewegingen (het aantal vliegbewegingen van Bonaire is 213.230, voor het aantal van Sint Eustatius en Saba zie figuur 35). In figuur 37 hebben wij de ramingen voor de grondbelasting en de opcenten vastgoedbelasting opgenomen. Als de belastingen worden ingevoerd kan de capaciteit op basis van bijvoorbeeld de waarde van grond en vastgoed worden bepaald.

Figuur 37. Raming capaciteit grondbelasting en opcenten vastgoedbelasting
(in \$)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Capaciteit grondbelasting en opcenten vastgoedbelasting	4.100.000*	205.000**	164.000**
50% bouwsteen digitalisering (afgerond op \$ 5.000)	2.050.000	105.000	80.000

* geraamde opbrengsten 2023

** Sint Eustatius 5% en Saba 4% van de geraamde opbrengsten van Bonaire

6.2 Basismodel benodigde financiële middelen

Basismodel: correctie van weeffouten

In het basismodel gaan we uit van de berekeningen die we in paragraaf 5.6 hebben gepresenteerd. Het gaat dus om de middelen voor de huidige beoogde uitvoering van de beleidstaken, dat wil zeggen dat taken volgens afspraken tussen het rijk en de openbare lichamen worden uitgevoerd. Indien een taak zich verder ontwikkelt volgens afspraken, bijvoorbeeld de bibliotheek, dan wordt de bekostiging daarvan geregeld door het rijk. Voor de ondersteuning van het primair proces rekenen we met een opslagpercentage. Ook dit is paragraaf 5.6 opgenomen.

De berekeningen corrigeren we vervolgens voor drie 'weeffouten':

1. Tot nu toe is de bekostiging van structurele taken vaak incidenteel. Een van de belangrijkste principes van begroten is dat *structurele lasten worden gedekt door structurele baten*. We stellen daarom de volgende correcties voor:
 - o de bijzondere uitkeringen die ieder jaar worden verstrekt, dat zijn de uitkeringen die we 'semi-structureel' noemen worden structureel gemaakt; als bijzondere uitkering of als vrije uitkering.
 - o projectgelden voor inhaalslagen zijn incidenteel, daar waar het om meerjarige projectgelden gaat zouden deze bij voorkeur ook

meerjarig verstrekt moeten worden, bijvoorbeeld als projectuitkering (zie [paragraaf 7.2](#))

- o incidentele middelen worden bij voorkeur niet via de vrije uitkering, maar eveneens via een projectuitkering verstrekt (zie [paragraaf 7.2](#)).

2. De vrije uitkering is tot nu toe zeer beperkt dynamisch. Er wordt alleen gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkeling (zie [paragraaf 7.1](#)). Er wordt niet gecorrigeerd voor de belangrijkste kostenfactor: het inwonersaantal. Correctie van de vrije uitkering met het inwoneraantal is van belang om taken te kunnen blijven bekostigen; zonder correctie daalt het bedrag dat per inwoner. Dit geldt in de kern voor alle drie de eilanden, maar het heeft alleen consequenties voor Bonaire. Het inwoneraantal van Bonaire is van 2012 tot 2023 met 54% gestegen. Inwoners brengen lasten met zich mee. Het is ook duidelijk dat het bij diverse taken wringt op Bonaire. In het basismodel corrigeren we de vrije uitkering hiervoor. In hoofdstuk 7 gaan we in op het toekomstig actueel houden van de vrije uitkering.
3. Een groot deel van de instandhoudingslasten van investeringen zijn niet belegd. Voor investeringen is het uitgangspunt dat onderhoud de levensduur verlengt en in totaliteit kosten bespaart, omdat het inhalen van achterstallig onderhoud vaak duurder is dan het goed/afdoende onderhouden. We nemen daarom de onderhoudslasten van de investeringen mee in het basismodel. Op de vervangingslasten van investeringen gaan we in paragraaf 6.5 in.

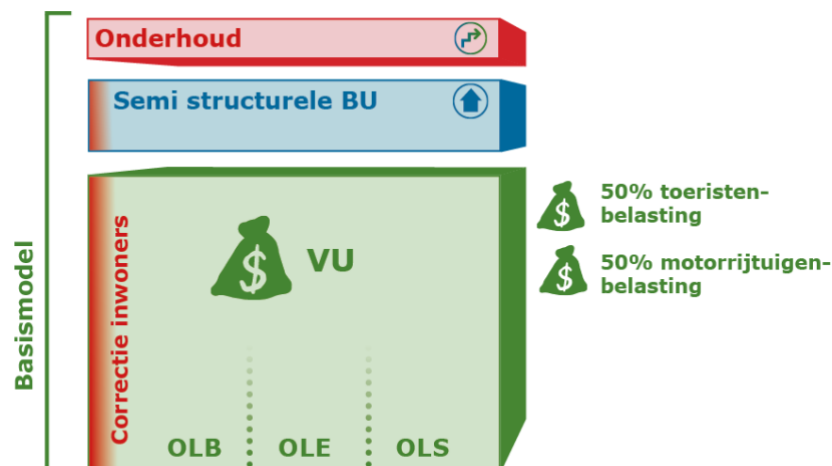
Toelichting berekeningen

In figuur 39 hebben we een overzicht opgenomen van de ramingen van het basismodel. Deze ramingen bestaan uit de structurele lasten voor de beleidstaken en de opslag voor ondersteuning primair proces. De taakgebonden eigen inkomsten zijn hiermee verrekend (zie paragraaf 5.6). Incidentele lasten zijn niet meegenomen. Bijzondere uitkeringen voor inhaalslagen zijn ook niet meegenomen

Onderhoudslasten Voor de afgeronde en lopende investeringen hebben we onderhoudslasten geraamd. Dit hebben we gedaan door 2% van de investeringen te nemen. Voor een aantal investeringen is er onderzoek gedaan naar de onderhoudslasten. Als wij die onderzoeken hebben gekregen

hebben wij de ramingen uit die onderzoeken meegenomen. Vervolgens hebben we zoveel mogelijk in kaart gebracht welke onderhoudslasten eilandelijk zijn én nog niet zijn belegd. In [bijlage 3](#) zijn de overzichten hiervan opgenomen. Deze overzichten zijn opgebouwd uit het bijlagenboek. In figuur 39 hebben we de raming per eiland opgenomen. Van belang is dat er voor een aantal taken met lopende investeringen, zoals sport, nog geen ramingen gemaakt kunnen worden. De ramingen zijn dus niet volledig. Ook dit hebben we in bijlage 3 aangegeven.

Figuur 38. Basismodel



Aditionele correctie inwoneraantal De correctie voor het inwoneraantal van Bonaire is bij diverse berekeningen van de structurele lasten reeds meegenomen en/of hebben invloed op de berekening van de benodigde investeringen en/of de bouwsteen digitalisering. Voor een aantal taken mist er dan nog een correctie voor het gestegen aantal inwoners op Bonaire. Deze taken hebben we in [bijlage 4a](#) opgenomen. Het totaal hiervan is opgenomen in figuur 39.

Zowel de onderhoudslasten als de additionele correctie voor het aantal inwoners zijn vermenigvuldigd met het opslagpercentage.

Belastingcapaciteit

Voor de belastingcapaciteit van de eilanden hebben we 50% van de capaciteit van de toeristenbelasting en 50% van de capaciteit van de motorrijtuigenbelasting opgenomen (zie paragraaf 6.1).

Structurele lasten

Uit de berekeningen volgt de raming van de totale structurele lasten van de drie eilanden. Deze structurele lasten kunnen volledig uit de vrije uitkering worden gedekt of uit een combinatie van structurele bijzondere uitkeringen en de vrije uitkering. In de figuur 39 hebben we opgenomen wat de huidige semi-structurele bijzondere uitkeringen zijn en wat dan de VU zou zijn. Een andere combinatie van structurele bijzondere uitkeringen en de vrije uitkering is ook mogelijk.

Figuur 39. Ramingen basismodel

(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 (toeristenbelasting en motorrijtuigenbelasting; beide 50%)	-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

* 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

6.3 Bouwsteen voorzieningen (niet zijnde investeringen)

Bouwsteen voorzieningen: beleidsopties meewegen

In deze bouwsteen staan de beleidsopties voor voorzieningen, niet zijnde investeringen, centraal. Beleidsopties zijn mogelijkheden en wensen genoemd door, met name de eilanden. Het kan daarbij ook gaan om taken die wettelijk verplicht zijn en/of waar internationale richtlijnen voor zijn. Bij andere beleidsopties zijn er geen verplichtingen en is het meer een wens. Over een deel van de beleidsopties zijn gesprekken met het rijk, maar zijn er nog geen afspraken. Andere beleidsopties zijn niet of beperkt besproken en/of afgewezen door het rijk. In [bijlage 4](#) hebben we de beleidsopties voor voorzieningen opgenomen. Deze bijlage is gebaseerd op het bijlagenboek; details per taak en per eiland zijn in het bijlagenboek te vinden.

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.
- *ontwikkelingen* hierbij gaat het om beleidsopties die op iets langere termijn spelen en/of we niet kunnen ramen. Een voorbeeld is de cofinanciering van cultuurcoaches. Het traject van de cultuurcoaches is net gestart. Pas in 2025 start het gesprek over de vraag over cofinanciering wel of niet na 2025. Ook hebben de eilanden dan pas ervaring met cultuurcoaches en kunnen ze overwegen of ermee verder willen of niet. Een andere beleidsoptie is afvalwaterzuivering op Sint Eustatius en Saba. Er wordt onderzoek gedaan of dat nodig en mogelijk is. Afhankelijk van het resultaat kan dat tot een beleidsoptie leiden.

In figuur 41 hebben we de ramingen voor de beleidsopties intensivering opgenomen. Daar hebben wij het opslagpercentage voor ondersteuning primair proces bij berekend en extra inzet van de toeristenbelasting verrekend. In de figuur zijn alle beleidsopties voor intensiveringen uit bijlage 4 opgenomen in zoverre de kosten geraamd kunnen worden. De weging welke beleidsopties wel of niet te honoreren is niet aan ons. Een aandachtspunt hierbij is dat het verrekenen van de extra belastingcapaciteit

in verhouding dient te zijn met de mate waarin de beleidsopties worden gehonoreerd.

Figuur 40. Bouwsteen voorzieningen (niet zijnde investeringen)



Figuur 41. Ramingen 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

6.4 Bouwsteen digitalisering

Bouwsteen digitalisering: luxe of noodzaak?

De afgelopen jaren hebben de openbare lichamen een paar stappen gezet richting digitalisering. Bonaire is bezig met een inhaalslag van de digitalisering van de organisatie, zie verder [paragraaf 5.4](#).

Behalve de hardware op orde krijgen is het ook van belang voor de uitvoering van taken dat de informatievoorziening op orde komt. Het gaat dan voor de openbare lichamen bijvoorbeeld om het stelsel van basisregistraties in het

geo-domein: dat is alles op de grond en in de grond: gebouwen, kabels, leidingen en dergelijke en om de basisregistraties personen (Piva) en om de voertuigregistratie. Behalve de basisregistraties is informatie ook nodig voor beleidsontwikkeling, -uitvoering en -evaluatie.

Het op orde krijgen van bijvoorbeeld de registraties is niet eenvoudig. Het betekent voor de geo-registraties onder andere dat adressen eenduidig moeten zijn bepaald. Ook betekent het een inventarisatie van kabels en leidingen en hun precieze locatie.

Het op orde krijgen van deze informatie is van belang voor bijvoorbeeld vergunningverlening. Gezien de groei van de bevolking op Bonaire wordt er veel gebouwd en zijn er veel bouwvergunningen nodig. Ook voor het bereiken van mensen voor sociale voorzieningen is het hebben van een eenduidig adresstelsel van belang.

Digitalisering kan kosten besparen. Indien de verschijningsplicht wordt afgeschaft (een wetsvoorstel daarvoor in combinatie met de invoering van het BSN heeft zomer 2023 voor internetconsultatie voorgelegd) en de bevolkingsadministratie mag worden gebruikt voor eilandelijke taken kan dit veel handelingen besparen voor de openbare lichamen. Zolang de verschijningsplicht er is moeten ingezetenen naar het openbaar lichaam om bijvoorbeeld een verhuizing door te geven. Dit moet dan bovendien voor iedere dienst en overheidsorganisatie afzonderlijk. Dergelijke processen digitaliseren en adresbestanden koppelen bespaart tijd van burgers en het voorkomt misverstanden.

Ook zijn er organisaties buiten de openbare lichamen die profijt kunnen hebben van digitalisering van de openbare lichamen. De belastingdienst is daar een voorbeeld van.

Voor diverse taken wordt geleidelijk aan gedigitaliseerd in de zin dat software wordt gekocht en gebruikt. Voor digitalisering is het van belang dat informatiebronnen goed worden gekoppeld, bijvoorbeeld dat een systeem kan worden gebruikt in combinatie met Piva (de bevolkingsadministratie). Een aandachtspunt daarbij is dat goed overwogen moet worden waarin te investeren, omdat de ontwikkelingen in IT en informatievoorzieningen (IV) snel gaan. Bijhouden is soms al lastig voor gemeenten; vanuit een achterstand inhalen is nog lastiger. Beveiliging (cybersecurity) is eveneens van belang en is een aanvullende kostenpost.

Digitalisering moet centraal gecoördineerd per openbaar lichaam gebeuren, om goed zicht te hebben op welke tools nodig zijn en hoe die zich tot elkaar verhouden. Dit geldt ook voor het onderliggende vraagstuk van de informatievoorziening en de registraties.

Samenwerken tussen de eilanden is bij deze optie van belang, evenals samenwerken met gemeenten. Een groot deel van de digitale infrastructuur is al ontwikkeld voor gemeenten, daarbij aanhaken kan voordeel opleveren in de zin van niet zelf iets te hoeven ontwikkelen. Ook kan dan in de toekomst gebruik worden gemaakt van schaarse kennis van medewerkers, door uitwisseling, uitbesteding en dergelijke.

Kort samengevat zien we als redenen voor digitalisering:

- processen lopen vast op de eilanden, omdat er nog veel handmatig gaat en/of systemen niet zijn gekoppeld
- door het ontbreken van basisregistraties in het geo-domein zijn er onduidelijkheden over adressen, komt post niet aan en zijn mensen moeilijk te bereiken
- door het toewerken naar een enkelvoudige registratie en het delen en hergebruiken van gegevens binnen het openbaar lichaam (datawarehouse) en tussen overheden, op basis van het concept van basisregistraties, kunnen processen efficiënter worden ingericht en worden burgers en bedrijven beter bediend
- het kan besparingen mogelijk maken, omdat taken vervallen. Daar komen dan wel de kosten van software en ICT-ers voor terug. Op termijn betekent digitalisering dat processen efficiënter kunnen worden ingericht en gemakkelijker gebruik gemaakt kan worden van bijvoorbeeld capaciteit en kennis in Europees Nederland

De kosten van digitalisering zijn, kosten van:

- housing, hardware, verbinding en dergelijke
- informatievoorziening (registraties)
- opleiden (doorlopend)
- licenties, applicaties ombouwen (hergebruik)
- ICT personeel

Omdat capaciteit en expertise een probleem is op de eilanden en omdat processen nu vaak veel tijd kosten en/of niet goed verlopen is de bouwsteen

digitalisering een mogelijkheid. Dit vergt komende jaren een investering. Digitalisering kan zich ook terugverdienen. Voor de komende jaren gaan we voornamelijk uit van extra kosten. In figuur 45 hebben we een raming van de kosten opgenomen. Dit is een zeer globale raming.

Figuur 42. Bouwsteen digitalisering



Figuur 43. Raming 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).

Toelichting berekeningen

De kosten voor digitalisering als procesverbetering, dat wil zeggen als toevoeging op het hebben van computers en dergelijke, baseren we op een artikel van platform overheid.³⁰ We gaan uit van digitaliseringskosten van 10% van de apparaatskosten (salarislasten). Het gaat dan niet om de digitaliseringskosten per werknemer, maar om de totale

digitaliseringskosten; dus ook de kosten van digitalisering van processen voor diverse taken. Het gaat om:

- investeringen voor een aantal jaren
- licenties
- opleidingen
- informatievoorziening op orde brengen
- cybersecurity

Ook bij deze optie hebben we een deel van de belastingcapaciteit meegenomen. Dit op de manier, zoals in paragraaf 6.1 opgenomen.

Tot slot, merken we op dat:

- het van belang is dat de eilanden met gemeenten samenwerken, dat wil zeggen met de VNG en zich bijvoorbeeld aansluiten bij [GGU](#) (gezamenlijke gemeentelijke uitvoering) van de VNG. Door aan te sluiten worden kosten beperkt.
- voor het op orde krijgen van de basisregistraties extra investeringen nodig zijn.
- op termijn zijn de kosten misschien minder. Regelmatig evalueren is van belang (zie ook [paragraaf 7.3](#)).

In figuur 43 hebben we de raming van de bouwsteen digitalisering opgenomen.

6.5 Bouwsteen investeringen

Bouwsteen investeringen: borging en flexibilisering

Investeringen zijn uitgaven voor duurzame kapitaalgoederen, zoals gebouwen, een zeehaven en grote machines. Investeringen kunnen worden gefinancierd door:

- eigen geld
- lenen
- bijdrage van derden

³⁰ Platform Overheid, kosten en kansen van ICT in de publieke sector, 14 juni 2021.

Eigen geld In figuur 16 (paragraaf 4.3) zijn de niet-geormerkte liquide middelen opgenomen van de drie eilanden. Dit zijn middelen die besteed zouden kunnen worden aan investeringen. Bij Bonaire gaat het bij de jaarrekening 2021 om een kleine \$ 2 mln., bij Sint Eustatius om bijna \$ 6 mln. en bij Saba om een kleine \$ 1 mln. Grote investeringen kunnen dus niet uit de niet-geormerkte liquide middelen worden gefinancierd. Ook moeten er enige vrij besteedbare middelen zijn om schommelingen in de uitgaven op te vangen of onverwachte tegenvallers. De post geormerkte middelen is wel groot bij alle drie de eilanden, maar die middelen zijn niet vrij inzetbaar. Dat de openbare lichamen niet voldoende eigen middelen hebben voor de financiering van de investeringen is inherent aan de hoogte van de vrije uitkering. De vrije uitkering is tot zomer 2022 gebaseerd op de ondergrens van het referentiekaderonderzoek. In de berekeningen van de ondergrens zitten vrijwel geen instandhoudingslasten (onderhoudskosten en vervangingslasten) van investeringen. De enige instandhoudingslasten die zijn opgenomen zijn die voor onderwijshuisvesting. De reden dat die lasten wel zijn meegenomen is dat de investeringen voor onderwijshuisvesting in 2011 al waren opgenomen in het masterplan onderwijshuisvesting.

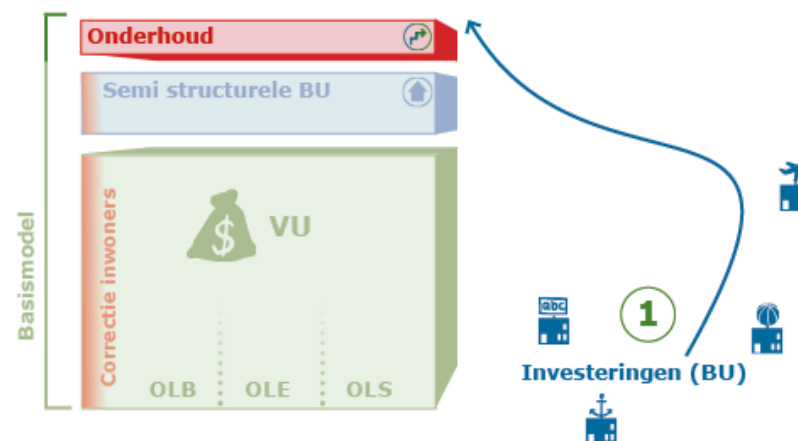
Lenen De eilanden kunnen alleen via departementen lenen. Het gaat dan om renteloze leningen. Voor sommige taken kan via een privaatrechtelijke rechtspersoon, die de eilandelijke taak uitvoert, worden geleend. De luchthaven van Bonaire is hier een voorbeeld van. Behalve dat de eilanden niet bij banken, financiers en dergelijke mogen lenen, is het ook van belang dat bij een lening wordt gekeken naar de mogelijkheid om aflossingen en rente te betalen. De eilanden hebben niet voldoende ruimte in hun begroting om aflossingen en rente van enige omvang te kunnen betalen. De reden hiervoor is dezelfde reden waarom de eilanden niet kunnen sparen; er is in de ondergrens geen rekening gehouden met instandhoudingslasten Anders gezegd: als sparen niet kan, kan lenen vaak ook niet.

Bijdrage van derden De laatste optie is dat een derde bijdraagt aan de investering; in het geval van de eilanden is dat vaak het rijk. Dit kan ook betekenen dat het rijk de volledig investering financiert. Indien dit gebeurt en de vrije uitkering blijft gelijk dan is er geen ruimte bij de eilanden om zorg te dragen voor vervanging te zijner tijd. De reden hiervoor is wederom dezelfde: als er – bij gelijke omstandigheden - te weinig ruimte is voor sparen in het verleden is er ook te weinig ruimte voor sparen in de toekomst. Dit betekent

dat de eilanden voor iedere investering van enige omvang afhankelijk zijn van het rijk.

Er zijn drie opties om met het vraagstuk van de investeringen om te gaan. Deze lichten we hieronder toe. In bijlage 7 hebben we deze drie opties op een rij gezet in een infographic met ook de boekhoudkundige verwerking van deze opties.

Figuur 44a. Optie 1. Investeren via bijzondere uitkeringen met toevoeging onderhoudskosten aan VU



Optie 1. De huidige manier: investeren via bijzondere uitkeringen, maar met toevoeging onderhoudskosten aan VU

Per investeringsvraag van een openbaar lichaam wordt door een departement/departementen gekeken of een investering wenselijk is. Vervolgens wordt er wel of niet een bedrag ter beschikking gesteld. Dat bedrag is voldoende voor de hele investering of voor een bepaald deel van de investering en er worden voorwaarden aan verbonden. Het voordeel van deze manier is dat het rijk zicht heeft op de investeringen. Als een departement iets belangrijk vindt, wordt er gericht geld aan besteed. Het

nadeel is dat de eilanden moeten lobbyen voor de middelen en minder goed de eigen prioriteiten kunnen stellen. De middelen zijn geoormerkt en dat is niet altijd gelijk aan de prioriteiten van de openbare lichamen. Een nadeel van deze wijze van verstrekken van financiering in de praktijk is dat de middelen via bijzondere uitkeringen beschikbaar worden gesteld zonder dat er een nadere uitwerking is. Bij de uitwerking blijkt regelmatig dat de bijzondere uitkering niet voldoende is voor de investering. De mogelijkheden om meer middelen toe te voegen zijn beperkt voor de eilanden, doordat de eilanden beperkt financiële ruimte in de begroting hebben en ook geen mogelijkheden hebben om zelf te lenen. Dit leidt ertoe dat grote bedragen niet goed kunnen worden ingezet en op de balans blijven staan.

Belangrijk bij de keuze voor voortzetting van de huidige methode is dat een weeffout wordt hersteld, door per investering de middelen voor onderhoud aan de vrije uitkering toe te voegen.

Optie 2. Investeren via bijzondere uitkeringen met toevoeging onderhoudslasten en vervangingslasten aan VU

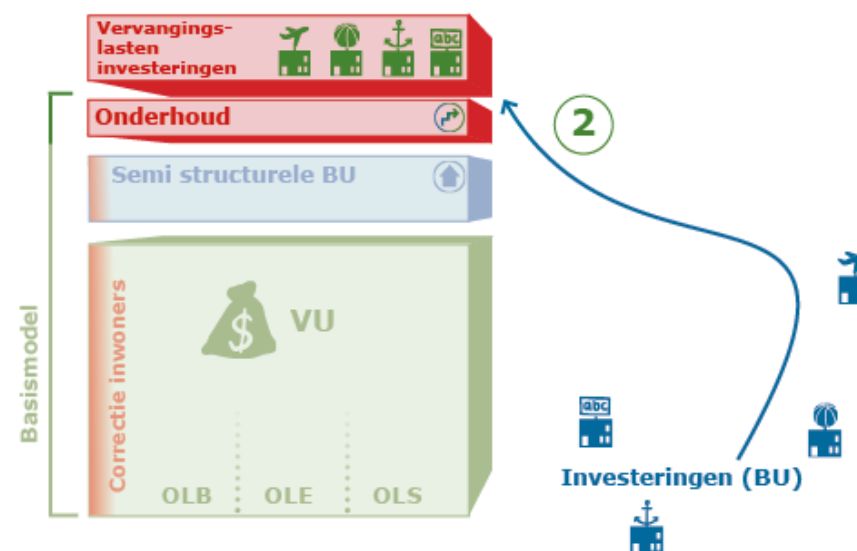
De tweede manier is om aanvullend aan de investeringen via bijzondere uitkeringen de vrije uitkering op te hogen met het bedrag van de vervangingslasten. Hierdoor zijn de openbare lichamen in staat, en tevens verantwoordelijk voor, tot vervanging van de investeringen te zijner tijd, zonder dat zij lenen. Voor de lopende en afgeronde investeringen gaat het dan om circa \$ 5,4 mln. per jaar voor alle drie de eilanden. Daarnaast staan er nog enkele investeringen PM (zie [bijlage 3](#)). Deze bedragen moeten dan circa 30 jaar worden gespaard, zodat deze na afschrijving van het kapitaalgoed kan worden vervangen. Omdat het over sparen over een lange periode gaat lost dat niet de huidige investeringsvraag op. Dat zijn immers nieuwe investeringen. Daarvoor moet én de financiering nu worden geregeld én het sparen voor vervanging in de toekomst worden geregeld.

Ter vergelijking. De gemeentelijke situatie is anders, omdat:

- 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

Figuur 44b. Optie 2. Investeren via bijzondere uitkeringen met toevoeging onderhoudslasten en vervangingslasten aan VU

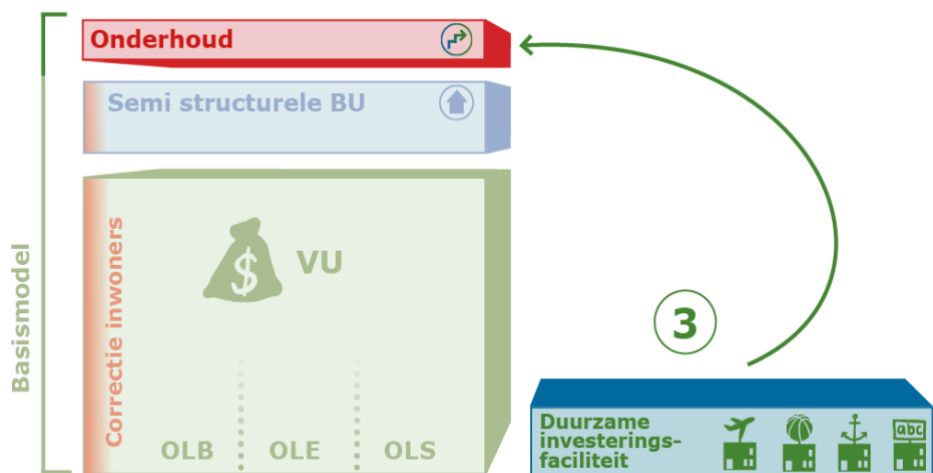


Een alternatief voor optie 2 is dat niet alleen de vervangingslasten, maar ook de financiering van de investeringen aan de vrije uitkering wordt toegevoegd. Dat kan door per investering een bedrag incidenteel toe te voegen en dus het jaar erna weer uit te nemen. Het openbaar lichaam is dan flexibeler, afhankelijk van de afspraken die worden gemaakt. Het nadeel is dat het BES-fonds dan grote schommelingen laat zien, wat het inzicht in de financiën niet ten goede komt.

Optie 3. Investeren via een duurzame investeringsfaciliteit

Een tussenvariant is om de investeringen via een 'duurzame investeringsfaciliteit' of fonds te organiseren. Het rijk vormt deze faciliteit. De eilanden krijgen daar 'trekkingsrechten' op aan de hand van een (eigen) investeringsvoorstel. Het rijk stelt middelen beschikbaar en houdt via de 'duurzame investeringsfaciliteit' zicht op waarin wordt geïnvesteerd en hoe.

Figuur 44c. Optie 3. Investeren via een duurzame investeringsfaciliteit' met toevoeging onderhoudslasten aan VU



Werking van de faciliteit:

- het rijk kan middelen toevoegen als er incidentele (investerings)middelen zijn, bijvoorbeeld vanuit 'comply or explain'. Ook andere incidentele middelen kunnen worden toegevoegd. De middelen kunnen vervolgens flexibel worden ingezet en zijn minder 'verkokerd' inzetbaar dan de huidige bijzondere uitkeringen (daar kunnen afspraken over gemaakt worden).

- de eilanden dienen een plan in en bepalen daarmee hun prioriteiten. Daarbij geldt: niet alles kan, zeker niet tegelijkertijd.
- per gehonoreerd plan wordt expertise ingezet ter ondersteuning. De eilanden hebben daarbij het voortouw. Goede expertise tijdig inzetten bespaart middelen. Van belang hierbij is dat de investeringen waar het om gaat uniek zijn; een zeehaven op Saba is uniek voor zowel het openbaar lichaam zelf als voor het rijk.
- het rijk houdt zicht op de middelen en de inzet voor de investeringen. Het gaat om substantiële bedragen. Ook kan er via de duurzame investeringsfaciliteit beter worden gestuurd op het onderhoud van gedane investeringen.

Toelichting berekeningen

In figuur 45 hebben we voor alle drie de opties de berekeningen op basis van bijlage 3 over de investeringen opgenomen. Het gaat daarbij telkens over zowel de investeringsvraag van de eilanden als de bijhorende onderhouds- en vervangingslasten. De ramingen van de bedragen zijn op onderzoeken gebaseerd of het betreft een globale schatting. Investerings kunnen vaak pas echt worden geraamd als er offertes zijn of als er een vergelijkbaar project is geweest dat niet te lang geleden is uitgevoerd. De onderbouwing van de bedragen is in het bijlagenboek opgenomen. Wij benadrukken hier dat de weging welke investeringen te honoreren en welke niet, niet aan ons is.

Bij optie 1. De huidige manier: investeren via bijzondere uitkeringen, maar met toevoeging onderhoudslasten aan VU hebben we de investeringsvraag van de eilanden opgenomen, in zoverre als we die kunnen ramen. In optie 1 worden deze investeringen bij honorering gefinancierd door het rijk. Als wordt geïnvesteerd worden vervolgens de bijbehorende onderhoudslasten aan de vrije uitkering toegevoegd.

Voor optie 2. Investeren via bijzondere uitkeringen met toevoeging onderhoudslasten en vervangingslasten aan VU hebben we de vervangingslasten van de afgeronde en lopende investeringen opgenomen. Dit hebben we gedaan door bij de investeringen telkens uit te gaan van een afschrijvingsperiode van 30 jaar. De afschrijvingslast (die er is als de investering wordt geactiveerd) is gelijk aan de vervangingslast. Daar waar we specifiekere ramingen hadden voor een investering hebben we die meegenomen.

Figuur 45. Ramingen bouwsteen borging investeringen
(x \$ 1.000)

Optie 1. Huidige methode met onderhoud	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
investeringsbedragen beschikbaar of via markt	63.925	14.240	33.900
investeringsvraag beleidsopties	31.050	22.350	67.750
onderhoudslasten beleidsopties investeringen	806	649	1.113
Toevoeging onderhoudslasten beleidsopties aan VU	806	649	1.113

Optie 2. Investeren via BU, onderhoud en vervangingslasten via VU	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
vervangingslasten afgeronde en lopende investeringen	4.555	1.600	765
extra inzet belastingcapaciteit	-1.350	-113	-46
Toevoeging vervangingslasten aan VU (afgeronde en lopende investeringen)	3.205	1.488	719
investeringsbedragen beschikbaar of via markt	63.925	14.240	33.900
investeringsvraag beleidsopties	31.050	22.350	67.750
onderhoudslasten beleidsopties investeringen	806	649	1.113
vervangingslasten beleidsopties investeringen	1.115	725	1.915
Toevoeging instandhoudingslasten aan VU (beleidsopties investeringen)	1.921	1.374	3.028

Optie 3. Investeren via duurzame investeringsfaciliteit	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Beschikbare middelen in de Investeringsfaciliteit	PM		
investeringsbedragen beschikbaar of via markt*	63.925	14.240	33.900
investeringsvraag beleidsopties (via faciliteit)	31.050	22.350	67.750
onderhoudslasten beleidsopties investeringen	806	649	1.113
extra inzet capaciteit motorrijtuigenbelasting	-1.350	-113	-46
Toevoeging onderhoudslasten aan vrije uitkering (beleidsopties investeringen)	-544	537	1.067

* De investeringsbedragen via de markt of reeds via een BU beschikbaar gesteld zijn gekoppeld aan een specifieke investering.

** beleidsopties voor wegen zijn niet bij investeringen, maar bij voorzieningen opgenomen. Investeren voor kinderopvang OLB en OLS en voor Mega D en Daughters of the King Sint Eustatius zijn niet meegenomen, omdat de instandhoudingslasten in de kostprijs van de kinderopvang wordt opgenomen. Een aantal beleidsopties voor investeringen is met een PM opgenomen, zie daarvoor de tabellen in bijlage 3.

*** over onderhoudslasten is het opslagpercentage voor ondersteuning primair proces berekend. Bij de vervangingslasten is de veronderstelling dat deze inclusief ondersteuning primair proces (project management) zijn.

De investeringsvraag is dezelfde als bij optie 1. Als er wordt geïnvesteerd worden vervolgens de bijbehorende onderhoudslasten aan de vrije uitkering toegevoegd, evenals de vervangingslast (ook hier gebaseerd op de afschrijving). Bij deze optie hebben we ook een deel van de belastingcapaciteit meegenomen. Dit op de manier, zoals in paragraaf 6.1 opgenomen.

Bij optie 3. Investeren via een duurzame investeringsfaciliteit is de investeringsvraag gelijk aan die bij optie 1 en 2. Voor deze vraag is een investeringsfaciliteit beschikbaar. De grootste vraag bij deze optie is hoe deze faciliteit te vullen; welk departement draagt wat bij? Vooral ook omdat het vooraf niet bepaald is naar welke investering de middelen gaan. Wel kan er

invloed op de keuze zijn door vooraf met elkaar spelregels af te spreken, bijvoorbeeld dat de investeringen moeten aansluiten bij de eilandelijke taken. De eilanden maken ieder een plan voor de eerst volgende investering(en); zie verder onder 'werking faciliteit'. Voor de investeringen waarvoor middelen beschikbaar worden gesteld worden onderhoudslasten aan de vrije uitkering toegevoegd.

Bij deze optie hebben we ook een deel van de belastingcapaciteit meegenomen. Dit op de manier, zoals in paragraaf 6.1 opgenomen.

Hoofdstuk 7 Toekomstbestendigheid financiële verhoudingen

In dit hoofdstuk gaan we in op wat er nodig is om de vrije uitkering in de toekomst actueel te houden. Dat doen we door in paragraaf 7.1 in te gaan op de dynamiek van de vrije uitkering, dat is de jaarlijkse bijstelling van de vrije uitkering voor loon- en prijsontwikkelingen, de ontwikkeling van kostenfactoren en taakmutaties. In de paragraaf 7.2 gaan we in op de toekomstbestendigheid van de financiële verhoudingen. Het gaat er dan om of er duidelijkheid is over welk type uitkering er wanneer wordt toegepast. De belangrijkste uitkeringen zijn de vrije uitkering en de bijzondere uitkeringen. Het gebruik hiervan is de afgelopen twaalf jaar ontwikkeld. Daar gaan we in dit hoofdstuk ook op in.

Cruciaal voor de toekomstbestendigheid van het stelsel van de financiële verhoudingen is dat het zicht op, en de voorspelbaarheid van, het stelsel wordt verbeterd. De sturing op het stelsel, de beschikbare middelen en de ontwikkeling van de kosten zijn van belang voor de verdere ontwikkeling van de eilanden en voor het doelmatig omgaan met de middelen. In de paragraaf 7.3 gaan we daar op in.

In dit hoofdstuk kijken we telkens naar de financiële verhoudingen in Europees Nederland, dat is de verhouding tussen het rijk en gemeenten en die tussen het rijk en provincies. Dit onder andere vanwege deelvraag 8 van de onderzoeksopdracht: *'In hoeverre zou het BES-fonds in de toekomst kunnen aansluiten bij (de systematiek van) het Gemeentefonds?'*.

We sluiten af met het antwoord op deelvraag 6 uit de onderzoeksopdracht: *Ook gemeenten hebben niet altijd voldoende middelen om alle taken goed uit te voeren: hoe gaan gemeenten, departementen en het gemeentefonds hiermee om? zijn er vergelijkingen te trekken met Europees Nederlandse gemeenten? Wat kunnen wij van gemeenten leren?*

7.1 Dynamiek BES-fonds

7.1.1 Loonprijscompensatie en normering

Loonprijscompensatie De hoogte van de vrije uitkering uit het BES-fonds wordt tot nu toe jaarlijks gecorrigeerd voor de loon- en prijsontwikkeling. Dit wordt als volgt gedaan:

- op basis van jaarrekeningen is bepaald welk deel van de jaarrekening loongevoelig is en welk deel prijsgevoelig. Voor 2023 is het loongevoelig deel voor Bonaire bepaald op 35% en voor Sint Eustatius en Saba op 43%. De rest valt dan onder prijsgevoelig.
- het loongevoelige deel wordt gecorrigeerd op basis van een percentage van CPB-cijfers.
- het prijsgevoelige deel wordt gecorrigeerd voor de consumentenprijsindex (CPI) per eiland, berekend door het CBS.

Deze methodiek is in opzet logisch. Bij de uitwerking zijn enkele verbeteringen mogelijk:

- is het CPI het meest relevante inflatiecijfer of zou bijvoorbeeld ook of alleen de index voor de ontwikkeling van bouwkosten moeten worden meegenomen? Een vraag daarbij is dan of deze cijfers door het CBS of anderszins beschikbaar gesteld kunnen worden.
- Is de looncompensatie op basis van CPB-cijfers passend bij de salarissen in Caribisch Nederland?
- Klopt de verhouding loondeel – prijsdeel? Op basis van de begrotingen en jaarrekeningen komen wij voor Sint Eustatius en Saba op een aanzienlijk hoger deel aan salarislasten uit.

Cao - afspraken Aanvullend is de vraag van belang hoe Cao-afspraken zich verhouden tot de jaarlijkse bijstelling van de vrije uitkering. RCN sluit als werkgever de Cao af met de bonden voor de rijksambtenaren in Caribisch Nederland. De openbare lichamen hebben de mogelijkheid om op een aantal punten af te wijken van de afspraken die voor rijksambtenaren op de eilanden worden gemaakt. Ze mogen bijvoorbeeld afwijken wat betreft de hoogte van het salaris en het aantal vrije dagen. In de praktijk volgen de openbare lichamen de Cao-afspraken van het rijk. Het openbaar lichaam maakt daarvoor zelf afspraken in het eigen sectoroverleg. De afspraken in de Cao van 2021 zijn voor drie jaar gemaakt. Eind 2022 is er een addendum aan toegevoegd voor een salarisstijging van 4,75% met een bodem van \$ 100 per maand. Deze stijging is gebaseerd op publicaties van het Centraal Planbureau (CPB). De vrije uitkering wordt met dezelfde cijfers gecorrigeerd. Dit is dus met elkaar in overeenstemming, behalve als er veel mensen in de laagste salarisschalen zitten en de \$ 100 een substantieel verschil is met de gemiddelde salarisstijging.

In de Cao zijn echter ook andere afspraken gemaakt. Zo is in 2021 de 36-urige werkweek ingevoerd (dit was 39,5 uur). De openbare lichamen moesten deze afspraak volgen. Dit is financieel niet gecompenseerd, omdat de vrije uitkering alleen loonprijscompensatie kent.

Niet alle Cao - afspraken worden dus gecorrigeerd via de looncompensatie. Daarbij is het de vraag of het daadwerkelijk een keuze kan zijn voor de openbare lichamen om de Cao - afspraken niet te volgen. In theorie hoeven niet alle afspraken te worden gevolgd, maar gezien de schaal van de eilanden en de krapte op de arbeidsmarkt voor diverse beroepen zijn beide overheden met elkaar in concurrentie en zorgen andere keuzen voor een ongelijk speelveld.

Normering De algemene uitkering uit het gemeentefonds in Europees Nederland kent geen directe loonprijscompensatie. Het gemeentefonds kent de 'normering'. De normering is het bedrag waarmee de algemene uitkering stijgt of daalt, los van taakmutaties. Tot voor kort was het uitgangspunt van de normering 'gelijk de trap op, gelijk de trap af', dat wil zeggen als het rijk meer uitgaf kregen gemeenten ook meer. De loon- en prijscompensatie zit daarmee indirect in de normering; meestal is de normering hoger dan de loon- en prijscompensatie, maar in theorie kan de normering ook lager zijn.

BBP De systematiek van gelijk de trap op, gelijk de trap af in Europees Nederland wordt vervangen door een systematiek waarbij de algemene uitkering van het gemeentefonds 'meebeweegt' met het bruto binnenlandsproduct (BBP) in plaats van met de rijksoverheidsuitgaven. Een reden hiervoor is dat een normering via het BBP leidt tot meer stabiliteit (minder schommelingen van de hoogte van de normering). Hoe deze systematiek wordt vormgegeven, is zomer 2023, nog niet bekend. Als deze systematiek wel bekend is kan worden bekeken of deze ook voor Caribisch Nederland van toepassing kan zijn.

Bijzondere uitkeringen Veel bijzondere uitkeringen worden jaarlijks bepaald. Wij gaan er vanuit dat bij deze uitkeringen rekening wordt gehouden met de loon- en prijsontwikkelingen. Enkele bijzondere uitkeringen zijn een vast bedrag. Zo is de bijzondere uitkering voor rampenbestrijding sinds 2011 € 100.000 per eiland. Dergelijke uitkeringen zouden ook een loon- en/of prijscompensatie moeten hebben. Volledigheidshalve merken we op dat de

bijzondere uitkering voor rampenbestrijding aangepast gaat worden in 2023, waardoor de correctie voor loon- en prijsontwikkelingen voor deze uitkering op dit moment niet speelt. Het is wel zaak dat de loon- en prijsontwikkelingen in de toekomst worden meegenomen bij dergelijke bijzondere uitkeringen.

Concluderend, de jaarlijkse correctie van het bedrag van de vrije uitkering voor met name loon- en prijsontwikkelingen kan worden verbeterd. Dit kan door:

- *aan te sluiten bij de nieuwe, nog in ontwikkeling zijnde, systematiek in Europees Nederland*
- *Of door actualisatie van de huidige systematiek (wijze van bepalen percentage loondeel, heroverweging van de te gebruiken percentages voor prijs- en looncompensatie) en met compensatie van Cao - afspraken.*

7.1.2 Kostenfactoren

Behalve de loonprijscompensatie is de vrije uitkering niet geactualiseerd tussen 2012 en zomer 2022. Demografische ontwikkelingen of andere ontwikkelingen spelen dus geen rol bij het bedrag van de vrije uitkering van de drie eilanden. Het ligt voor de hand de vrije uitkering, naast prijsontwikkelingen, te corrigeren voor de groei van kostenfactoren. Belangrijke kostenfactoren zijn inwoners, toeristen, maar ook bijvoorbeeld motorvoertuigen, loslopende dieren en oppervlakte land, binnenwater en natuurgebied.

Voor de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds worden kostenfactoren omgezet naar verdeelmaatstaven. Zie tekstkader 3 voor uitleg. Het BES-fonds kent geen verdeling tussen de drie eilanden; het BES-fonds bestaat uit een bedrag per eiland. Verdelen is daarom niet nodig. De criteria waarmee kostenfactoren worden omgezet in verdeelmaatstaven zijn wel van belang, dat zijn: beschikbaarheid, globaliteit en objectiviteit. Voor Caribisch Nederland is over slechts een beperkt aantal kostenfactoren informatie. Er zijn met name enkele demografische gegevens. Het criterium beschikbaarheid is daarmee vrij bepalend voor wat er kan. Ook het criterium objectiviteit, dat wil zeggen het niet kunnen beïnvloeden van een kostenfactor, is van belang. Toeristen zijn beïnvloedbaar en zijn daarmee minder voor de hand liggend om rekening mee te houden. Daarnaast leveren toeristen toeristenbelasting op. In het voorstel voor het basismodel en de

Tekstkader 3. Rol verdeelmaatstaven in de algemene uitkering van het gemeentefonds

Kostenfactoren De kosten van taken van gemeenten hangen af van kostenfactoren. Zo hangen bijvoorbeeld de kosten van wegen af van de oppervlakte weg, de verkeersdrukte en de ondergrond.

Criteria verdeelmaatstaven Op basis van de criteria: beschikbaarheid, globaliteit en objectiviteit worden de kostenfactoren omgezet in verdeelmaatstaven. Objectiviteit wil zeggen dat een maatstaf niet beïnvloedbaar is. Oppervlakte weg is daarom geen maatstaf, omdat oppervlakte weg een prikkel kan geven bredere wegen te maken dan nodig. De ondergrond (bodemgesteldheid) is wel een verdeelmaatstaf, want deze is niet beïnvloedbaar. Inwoners zijn ook een verdeelmaatstaf. In totaal zijn er ruim 50 verdeelmaatstaven.

Bedrag per eenheid verdeelmaatstaf Welke verdeelmaatstaven worden gebruikt en wat het bedrag is dat per eenheid van een maatstaf (hoeveel euro per inwoner bijvoorbeeld), wordt verdeeld is gebaseerd op onderzoek.

Rol verdeelmaatstaven en normering Met de verdeelmaatstaven wordt de algemene uitkering van het gemeentefonds verdeeld over de 342 gemeenten (2023). De verdeelmaatstaven hebben dus geen invloed op de hoogte van de algemene uitkering in totaliteit, maar wel op het aandeel dat de individuele gemeenten uit het fonds krijgen.

De stijging (of daling) van het totale bedrag van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt bepaald door de normering. De normering is het bedrag waarmee de algemene uitkering stijgt of daalt, los van taakmutaties. De normering wordt vervolgens, kort samengevat, onderverdeeld in loon- en prijscompensatie (een percentage per gemeente) en de verdeelmaatstaven maal het bedrag per eenheid. Wat overblijft wordt procentueel verdeeld. Van belang hierbij is dat het bedrag dat overblijft ook een negatief bedrag kan zijn.

bouwstenen voor de vrije uitkering is rekening gehouden met toeristen door een deel van de toeristenbelasting niet te verrekenen met de vrije uitkering. Daarnaast betalen toeristen een nature en departure fee voor hun aandeel in

de kosten. Toeristen laten we daarom buiten beschouwing voor de dynamiek van de vrije uitkering.

Inwoners Inwoners zijn een voor de hand liggende kostenfactor om de vrije uitkering van de eilanden jaarlijks mee te actualiseren, zie ook het onderzoek 'BES-fonds: ontwikkeling, verbetering en coördinatie'.³¹ Daarbij is het een optie alleen de kostenfactor inwoners te gebruiken. Een andere optie is deze kostenfactor onder te verdelen naar leeftijdsgroep (jongeren, werkenden, ouderen), regio van afkomst en /of inkomen. Dit is mogelijk, omdat deze gegevens er per eiland zijn. Deze gegevens kunnen worden gebruikt in de zin dat het mogelijk is voor een aantal taken, zoals onderwijshuisvesting en overige onderwijsondersteunende taken en jongerenactiviteiten, een kostenfactor jongeren te gebruiken en voor andere taken, zoals maatschappelijke ondersteuning de kostenfactor ouderen te gebruiken en voor bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling, te rekenen met het aantal mensen tussen de 20 en 65 onder een bepaald inkomen. Gezien de vele ontwikkelingen die spelen bij de eilandelijke taken is het de vraag of een genuanceerde berekening veel toevoegt ten opzichte van een globalere berekening via het aantal inwoners; globaliteit is ook een criterium voor verdeelmaatstaven in het gemeentefonds. Voor Bonaire stellen we een correctie voor de groei van het aantal inwoners voor van \$ 2,2 mln. in het basismodel. Het bedrag per inwoner voor Bonaire hangt onder andere af van de keuze om de semi-structurele bijzondere uitkeringen (deels) toe te voegen aan de vrije uitkering of niet. Het bedrag per inwoners kan daarom nu nog niet worden bepaald. Ter indicatie; wij ramen dit bedrag, zomer 2023 op een bedrag tussen de \$ 600 en \$ 735 per inwoner.

De inzet van de kostenfactor inwoners is alleen van belang voor Bonaire. Voor Sint Eustatius en Saba zijn de ontwikkelingen in aantallen inwoners (zie [paragraaf 3.1](#)) dusdanig beperkt dat deze niet meewegen. Bij deze twee eilanden speelt vooral het probleem van de kleinschaligheid. Pas als er aanzienlijke fluctuaties zijn in inwonersaantallen ligt het voor de hand de berekeningen te heroverwegen. In paragraaf 7.3 'Zicht op het stelsel' gaan we daar verder op in.

³¹ Economisch Bureau Amsterdam, BES-fonds: verbetering, ontwikkeling en coördinatie, maart 2021.

Concluderend, stellen wij voor het bedrag in de vrije uitkering van Bonaire jaarlijks te corrigeren voor het aantal inwoners (volume groei). Dit 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.

7.1.3 Taakmutaties

Van een taakmutatie is sprake als een openbaar lichaam ten opzichte van de bestaande situatie meer of minder moet doen voor een bepaalde taak op verzoek van of in opdracht van het rijk. Artikel 87 van de FinBES geeft het volgende aan:

Artikel 87 FinBES

- 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 deze worden in beginsel compenseerd.

Artikel 87 FinBES betekent dat er bij een door het rijk gevraagde taakmutaties altijd een kostenberekening wordt gemaakt en dat wordt aangegeven hoe de eilanden de taak kunnen bekostigen. Dit artikel wordt niet altijd nageleefd. Daar zijn diverse oorzaken voor. Een reden is verouderde wetgeving. Verouderde wetgeving kan bijvoorbeeld inhouden dat er

wettelijke bepalingen zijn, maar dat de (impliciete) norm hoger ligt, zoals die van Europees Nederland. Een tweede reden is dat een taak zich niet ineens maar geleidelijk heeft ontwikkeld de afgelopen twaalf jaar. In de derde plaats geldt dat niet alle medewerkers van het rijk en de eilanden bekend zijn met de systematiek; niet met artikel 87 van de FinBES en niet met de wijze waarop de vrije uitkering is berekend – dat is dat deze uitkering tot zomer 2022 was gebaseerd op de ondergrens van het referentiekader en daarmee geen ruimte bevat voor iets ‘extra’s’ beleidsmatig, voor onderhoudslasten of vervangingsinvesteringen.

Dit is anders dan in Europees Nederland waar de Tweede Kamer en de VNG de fondsbeheerder regelmatig aanspreken op de werking van artikel 2 Financiële Verhoudingswet en waar er regelmatig onderzoek wordt gedaan naar de financiële effecten van beleidsvoornemens. Zie hiervoor bijvoorbeeld de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 30 oktober 2020.³²

Voor het omgaan met taakmutaties dient artikel 87 FinBES te worden nageleefd, dat houdt in:

- bevordering van informatie over dit artikel. Een compacte handleiding voor hoe te handelen bij taakmutaties zou kunnen helpen.
- het realistisch berekenen van het bedrag voor de eilanden. Dit kan door specifiek onderzoek; dat ligt vooral bij grotere mutaties voor de hand. Het kan ook door ‘trial and error’, bijvoorbeeld door de middelen tijdelijk via een bijzondere uitkering te verstrekken of afzonderlijk aan de vrije uitkering toe te voegen (zie de volgende paragraaf) en vervolgens te volgen of het bedrag aansluit bij de taakuitvoering. Daarna kan het bedrag definitief worden gemaakt.
- een belangrijk aandachtspunt is dat bij een taakmutaties ook rekening gehouden moet worden met de dynamiek, dat is de groei van het inwoneraantal van Bonaire. In paragraaf 7.1.2 hebben we een indicatie gegeven voor het bedrag per inwoner voor Bonaire bij het *huidige* takenpakket. Als het takenpakket verandert – er bijvoorbeeld een taak bijkomt - moet voor die taak worden bekeken wat het bedrag per inwoner is. Dit bedrag moet dan worden opgeteld bij het

³² [35 570B, no.8](#)

bedrag per inwoner waarmee de vrije uitkering jaarlijks wordt gecorrigeerd voor Bonaire.

- voor geleidelijke veranderingen, kleine veranderingen en dergelijke is het van belang dat er zicht wordt gehouden op het stelsel, zie daarvoor ons voorstel in paragraaf 7.3.

7.2 Stelsel financiële verhoudingen

7.2.1 Type uitkeringen

Type inkomsten De eilanden van Caribisch Nederland hebben volgens de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba drie type inkomsten:

- de vrije uitkering uit het BES-fonds
- bijzondere uitkeringen op basis van een wet, AMvB of een incidentele bijzondere uitkering
- eigen inkomsten, deze zijn onder te verdelen in:
 - belastingen
 - taakgebonden eigen inkomsten (zoals de afvalstoffenheffing)

Verschillen Op de eigen inkomsten zijn we in paragraaf 5.5 ingegaan. We beperken ons hier tot de vrije uitkering en de bijzondere uitkering. Er zijn twee verschillen tussen de vrije uitkering en een bijzondere uitkering:

- *Allocatie*. De vrije uitkering is vrij besteedbaar. De openbare lichamen kunnen deze middelen aan alle taken besteden, dat wil zeggen de middelen worden verdeeld zoals in de eilandsbegroting door de eilandsraad vastgesteld. Dit met de kanttekening dat wettelijke taken en verplichtingen moeten worden nagekomen. Een bijzondere uitkering kan alleen aan een beperkt doel worden besteed. Dit doel is bepaald in de voorwaarden van de bijzondere uitkering door het verstrekking departement.
- *Verantwoording*. Over de besteding van de vrije uitkering legt het bestuurscollege verantwoording af aan de eilandsraad via de jaarrekening. Bij een bijzondere uitkering legt het bestuurscollege verantwoording af aan het verstrekking departement. De middelen zijn wel opgenomen in de jaarrekening van de openbare lichamen.

Structurele baten voor structurele lasten Een belangrijke begrotingsregel is dat structurele lasten door structurele baten moeten worden gedekt. Dus voor zowel de vrije als de bijzondere uitkering geldt dat als een nieuwe taak structureel is, hiervoor een structurele toevoeging aan de vrije uitkering wordt gedaan of een structurele bijzondere uitkering wordt verstrekt. Het verstrekken van incidentele (jaarlijkse of tweejaarlijks) middelen voor een structurele taak betekent dat deze taak jaarlijks of tweejaarlijks moet worden ingeregeld. Personeel wordt dan bijvoorbeeld geworven voor één jaar. Het contract wordt dan jaarlijks verlengd.

Incidentele middelen Middelen voor een incidentele taak worden voor die taak aan de vrije uitkering toegevoegd en er na een jaar (of twee jaar) weer uitgehaald. Dit betekent dat de algemene besteedbaarheid van die middelen beperkt is; de middelen worden immers weer uitgenomen. Middelen voor een incidentele taak kunnen ook via een bijzondere uitkering worden verstrekt. Deze stopt dan na één of twee jaar.

Er worden incidentele bijzondere uitkeringen verstrekt voor structurele taken. Dit beperkt de mogelijkheden voor sturing. Bovendien worden middelen vaak op een zodanig moment verstrekt dat ze niet in de begroting kunnen worden meegenomen. De bijzondere uitkeringen worden lopende het jaar via begrotingswijzigingen toegevoegd aan de eilandelijke begroting. Dergelijke wijzigingen geven een minder integraal beeld, omdat de rest van de begroting dan al is behandeld en in uitvoering is. Bij incidentele middelen is het overigens ook bijna onmogelijk deze op een zodanig moment te verstrekken dat ze in de begroting worden opgenomen. Gezien de lange voorbereidingsperiode van de begroting van de openbare lichamen, zoals voorgeschreven in de FinBES, zouden middelen ruim voor de zomer voorafgaand aan een begrotingsjaar moeten worden verstrekt om ze mee te kunnen nemen in de begroting. Doordat de incidentele middelen omvangrijk zijn en veelal niet in de begroting zijn opgenomen wordt de mogelijkheid van integraal sturen belemmerd. Anders gezegd als alle

bijzondere uitkeringen incidenteel worden verstrekt en de bijzondere uitkeringen zijn circa 40% van de totale middelen (zie figuur 7 in hoofdstuk 2) dan mist er dus ook zo ongeveer 40% van de middelen in de begroting. In de afgelopen 12 jaar zijn er ook regelmatig incidentele middelen aan de vrije uitkering toegevoegd, en er dus weer uitgehaald. Ook voor deze toevoeging geldt dat deze tijdig, ruim voor de zomer, moet gebeuren om de middelen mee te kunnen nemen in de begroting.

Investerings Ook middelen voor investeringen worden via een bijzondere uitkering verstrekt. Dit is enerzijds logisch, omdat de financiering van investeringen incidenteel is. Anderzijds is voor investeringen voldoende tijd nodig. Een incidentele bijzondere uitkering wordt voor maximaal vier jaar verstrekt. Het is de vraag of de, huidige, bijzondere uitkering de beste manier is om middelen voor een investering te verstrekken.

Samenvattend, zien we de volgende onderdelen waar verbetering van het stelsel van de financiële verhoudingen wenselijk is:

- het verstrekken van incidentele middelen voor structurele taken
- de wijze van het verstrekken van incidentele middelen, via:
 - de vrije uitkering
 - een bijzondere uitkering
- het benutten van bijzondere uitkeringen voor investeringen.

Op het eerste punt zijn we in paragraaf 6.2, het basismodel, al ingegaan. Het tweede punt - hoe incidentele middelen te verstrekken via het BES-fonds - zou kunnen worden verbeterd door een nieuw type uitkering, bijvoorbeeld een *'projectuitkering' (of tijdelijke uitkering)*. Ook het gemeentefonds kent meer soorten uitkeringen, zie tekstkader 4. De essentie van een 'projectuitkering' is dat hij vrij besteedbaar is en de verantwoording alleen via de eilandsraad loopt. Deze uitkering is apart zichtbaar in het BES-fonds, zodat duidelijk is wat de vrije uitkering voor de structurele lasten is en wat er voor een of twee jaar extra is. Deze projectuitkering zou de Caribisch Nederlandse variant kunnen zijn van de *bijzondere fonds uitkering (BFU)*, die in Europees Nederland wordt ontwikkeld (zie tekstkader 4). De BFU is onderdeel van het gemeente- of provinciefonds en heeft de kenmerken van het fonds, maar de verdeling is niet of deels op basis van verdeelmaatstaven. Beleidsinformatie kan worden gevraagd, maar verantwoording wordt niet gevraagd.

Tekstkader 4. Uitkeringen in het gemeentefonds

Het gemeentefonds kent drie soorten uitkeringen. Alle drie de soorten zijn algemeen besteedbaar. Het verschil tussen de drie soorten is de wijze waarop de uitkering wordt verdeeld tussen de gemeenten:

- de *algemene uitkering* wordt kostengeoriënteerd verdeeld via verdeelmaatstaven (zie tekstkader 4).
- de *integratie-uitkering*: deze wordt nog niet (volledig) kostengeoriënteerd verdeeld. Het doel van de integratie-uitkering is om deze op termijn via de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds te verdelen, zodat deze uitkering gaat uitmaken van (wordt geïntegreerd in) de algemene uitkering
- de *decentralisatie-uitkering*: deze uitkering wordt ook niet of deels kostengeoriënteerd verdeeld. Bij een decentralisatie-uitkering hoeft er geen voornemen te zijn voor integratie van de uitkering in de algemene uitkering.

Over decentralisatie-uitkeringen werden afspraken gemaakt tussen rijk en gemeenten. Naar aanleiding van het verantwoordingsonderzoek 2018 BZK van de algemene rekenkamer is een nieuwe opzet van de decentralisatie-uitkering in ontwikkeling. De opzet is dat er geen verantwoordings-informatie meer aan gekoppeld wordt, maar alleen beleidsinformatie die noodzakelijk is voor het volgen van de ontwikkeling van beleid. Deze nieuwe uitkering gaat waarschijnlijk 'bijzondere gemeente- en provinciefondsuitkering', vereenvoudigd tot *Bijzondere Fonds Uitkering (BFU)* heten.

De 'projectuitkering' zou voor Caribisch Nederland geschikt kunnen zijn voor bijvoorbeeld de NMBP-middelen (Natuur- en Milieubeleidsplan) die wel voor een project zijn, maar diverse jaren beschikbaar zijn.

Voor investeringen hebben we de bouwsteen 'investeringen' voorgesteld, zie [paragraaf 6.5](#). Indien niet voor deze bouwsteen wordt gekozen is een nieuw type bijzondere uitkering mogelijk 'de *investeringen bijzondere uitkering*'. Deze bijzondere uitkering kent met name een langere doorlooptijd en indien nodig ook meerdere fasen van terugkoppeling over de stand van zaken. Een wetswijziging is hiervoor nodig.

Tot slot, is ook de beoogde wijziging van de FinBES van belang. Een van de wijzigingen is het beperken van de uitvoeringslast van kleinere bijzondere uitkeringen.

7.2.2 Mogelijkheden voor lenen

De openbare lichamen mogen niet lenen, uitgezonderd renteloze leningen. Renteloze leningen kunnen door departementen worden verstrekt. Voor onderwijshuisvesting zijn deze leningen verstrekt. Behalve voor onderwijshuisvesting is er zeer beperkt gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De openbare lichamen vragen er soms wel om, maar er zijn diverse praktische bezwaren. Het belangrijkste bezwaar is dat het verstrekken van leningen niet tot de standaardprocedures van een departement behoort. Het is daarom bewerkelijk om te regelen. De mogelijkheid om te lenen kan voor sommige investeringen een goede optie zijn. Het gaat dan met name om investeringen waarbij aflossingen en rente in een kostprijs kunnen worden opgenomen, zoals bij de zeehaven van Bonaire of bij kinderopvang.

Voor investeringen waar geen of beperkt kosten kunnen worden doorgerekend is lenen geen alternatief voor het verhogen van de vrije uitkering. Lenen is pas een alternatief als de vrije uitkering dusdanig is verhoogd dat de vervangingslasten van alle investeringen erin zijn opgenomen, zie verder [paragraaf 6.5](#) en [bijlage 7](#).

Concluderend, de financiële verhouding rijk - Caribisch Nederland kan worden verbeterd, door:

- *een tweede type uitkering in het BES-fonds mogelijk te maken: de 'projectuitkering'. Deze is voor tijdelijke toevoegingen en heeft als voordeel dat de middelen flexibeler inzetbaar zijn en minder belastend zijn dan bijzondere uitkeringen. Een ander voordeel is dat de vrije uitkering alleen structurele bedragen bevat en niet wordt vertroebeld door incidentele middelen.*
- *een apart type bijzondere uitkeringen voor investeringen, zodat tegemoet gekomen kan worden aan de doorlooptijd van een investering. Dit voor als er niet wordt gekozen voor de optie '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.

7.3 Zicht op het stelsel

Het opmaken van het beeld van de eilandelijke taken en middelen voor dit onderzoek was tijdrovend. Redenen hiervoor zijn dat het merendeel van de taken in ontwikkeling is; het stelsel niet helemaal is toegerust op de ontwikkelingen en niet in de laatste plaats, dat het integrale zicht op de taken en middelen aan rijkszijde en aan eilandszijde niet aanwezig is.

Het *zicht* kan op een aantal manieren worden verbeterd:

- jaarlijks een circulaire, met daarin de terugblik en de vooruitblik op de vrije uitkering (en projectuitkering) per eiland, met daarin ook de beleidsvoornemens met een financiële impact. Dit is dus een 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 taken en middelen 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 voorgescreven. Deze indeling is verouderd. Daarnaast zou een verplichte – eenvoudige – indeling in kostensoorten helpen. Een consistent baten- en lastenstelsel is ook een noodzakelijke voorwaarde, zie ook het wetsvoorstel voor wijziging van de FinBES.

Bestuurlijk overleg 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 ook 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 staan wij stil bij de vraag: *Ook gemeenten hebben niet altijd voldoende middelen om alle taken goed uit te voeren: hoe gaan gemeenten, departementen en het gemeentefonds hiermee om? zijn er vergelijkingen te trekken met Europees Nederlandse gemeenten? 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 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.³³ De optie voor de bouwsteen digitalisering die wij meegeven is hieraan verwant.

³³ Zie bijvoorbeeld 'Van bezuinigen tot strategische heroriëntatie', VNG in samenwerking met BMC, 2010.

Er kunnen vooral belangrijke lessen worden geleerd van de gemeentefondssystematiek en breder de financiële verhoudingen rijk – gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de noodzaak van een meer stabiele structurele bekostiging en een regime voor investeringen. De voorstellen die we in hoofdstuk 6 en 7 doen hebben als doel daarvoor te zorgen. Deze voorstellen zijn geënt op het stelsel van de financiële verhoudingen rijk – gemeenten.

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, met het rijk en met gebruikmaking van expertise van gemeenten en andere decentrale overheden in Europees Nederland. Cruciaal daarbij is een gedeeld beeld tussen de openbare lichamen en het rijk en binnen het rijk en binnen de openbare lichamen over welke stappen te zetten richting welk doel.

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
telefoonnummer: 06-28083458
email: info@ideeversa.nl

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

Bijlage 2. Algemene middelen en semi-structurele bijzondere uitkeringen per taak per eiland

(exclusief investeringen)

De bedragen zijn gebaseerd op wet- en regelgeving, afspraken tussen rijk en eilanden, de begrotingen en jaarstukken van de openbare lichamen, gesprekken met departementen en de eilanden en eventuele aanvullende bronnen. De onderbouwing van de bedragen is te vinden in het bijlagenboek.

Legenda

- algemene middelen zijn de vrije uitkering en de algemeen besteedbare eigen inkomsten
- de baten zijn de taakgebonden eigen inkomsten
- semi-structurele bijzondere uitkeringen zijn bijzondere uitkeringen die jaren achter elkaar incidenteel worden verstrekt
- bijzondere uitkeringen voor een inhaalslag tellen niet als structurele middelen, omdat ze tijdelijk zijn bedoeld. Vaak zijn ze wel voor een langere periode.

2a. Bonaire

(x \$ 1.000)

Taken	algemene middelen 2023	baten	netto lasten OL	semi-structurele BU	BU inhaalslag
1. Nutsbedrijven en betaalbaar wonen					
1a) energie	0	0	0	0	0
1b) drinkwater	0	0	0	0	0
1c) telecommunicatie	0	0	0	0	0
1d) betaalbaar wonen	80	0	80	0	100
Totaal nutsbedrijven en betaalbaar wonen	80	0	80	0	100
2. Sociale ondersteuning (community development)					
2a) jeugd, maatschappelijk werk en maatschappelijke ondersteuning	7.345	0	7.345	690	0
2b) arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie	670	0	670	1.050	0
2c) armoedebestrijding en schuldhulpverlening	755	0	755	0	0
2d) tegengaan huiselijk geweld	0	0	0	965	0

Taken	algemene middelen 2023	baten	netto lasten OL	semi-structurele BU	BU inhaalslag
3. Publieke gezondheid					
3a) publieke gezondheid en jeugdgezondheidszorg	1.125	0	1.125	770	0
4. Ontwikkeling van kinderen en activiteiten					
4a) kinderopvang en buitenschoolse opvang	1.075	0	1.075	0	3.100
4b) jongerenactiviteiten	0	0	0	900	0
4c) sport, beweging en speeltuinen	1.870	335	1.535	515	0
5. Onderwijshuisvesting en overige onderwijsondersteunend					
5a) onderwijshuisvesting basisonderwijs, voortgezet onderwijs en MBO	370	0	370	0	0
5b) onderwijs algemeen	500	0	500	0	0
5c) leerlingenvervoer	350	10	340	0	0
5d) leerplicht	280	0	280	0	0
5e) Sociale Kantrajecten Jongeren	0	0	0	660	0
5f) bibliotheken	370	0	370	0	300
6. Cultuur en cultureel erfgoed					
6a) culturele activiteiten en musea	2.250	220	2.030	0	115
6b) cultureel erfgoed	80	0	80	0	0
Totaal sociaal domein	17.040	565	16.475	5.550	3.515
7. Klimaatadaptatie en waterbeheer					
7a) klimaatadaptatie en waterbeheer	0	0	0	0	0

Taken	algemene middelen 2023	baten	netto lasten OL	semi-structurele BU	BU inhaalslag
8. Economie					
8a) economisch beleid en stimulering economische sectoren	2.750	100	2.650	0	0
9. Infrastructuur en mobiliteit					
9a) wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting, erosie en overige	5.200	0	5.200	2.800	650
9b) luchthaven	0	0	0	0	0
9c) zeehaven	1.900	1.500	400	0	0
9d) (openbaar) vervoer op de eilanden	0	0	0	0	0
9e) (openbaar) vervoer van en naar de eilanden	0	0	0	0	0
10. Ruimtelijke ordening, natuur en milieu					
10a) ruimtelijke ordening, natuur- en milieuplannen	590	435	155	0	30
10b) facilitering woningbouw en wonen	250	0	250	0	0
10c) natuurbeheer en -bescherming	175	0	175	0	500
10d) landbouwontwikkeling en visserij	1.400	200	1.200	0	0
10e) afvalophalen, -verwerking en reiniging	3.500	1.400	2.100	0	1.000
10f) IAB, stoffen en bodembeleid	85	0	85	0	0
10g) riolering en afvalwaterzuivering	300	0	300	1.550	0
11. Toezicht en handhaving					
11a) toezicht en handhaving	2.215	0	2.215	40	0
Totaal fysiek domein	18.365	3.635	14.730	4.390	2.180
12. Eilandsbrede taken					

Taken	algemene middelen 2023	baten	netto lasten OL	semi-structurele BU	BU inhaalslag
12a) digitaliseringsopgave en basisinfrastructuur	0	0	0	0	in ontwikkeling
12b) bevolkingsadministratie, burgerlijke stand en (reis)documenten*	930	200	730	810	0
12c) overige waaronder verkiezingen, rijbewijzen en begraafplaatsen	180	95	85	0	0
13a) gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad	1.195	0	1.195	0	0
13c) rampenbestrijding en crisisbeheersing**	75	0	75	300	0
Totaal eilandsbrede taken	2.380	295	1.550	1.110	0

* in natura

** voorlopige raming

2b. Sint Eustatius

(x \$ 1.000)

Taken	algemene middelen 2023	baten	netto lasten OL	aemi-structurele BU	BU inhaalslag
1. Nutsbedrijven en betaalbaar wonen					
1a) energie	0	0	0	0	0
1b) (drink)water	0	0	0	0	0
1c) telecommunicatie	0	0	0	0	0
1d) betaalbaar wonen	0	0	0	0	50
Totaal nutsbedrijven en betaalbaar wonen	0	0	0	0	50
2. Sociale ondersteuning (community development)					
2a) jeugd, maatschappelijk werk en maatschappelijke ondersteuning	410	0	410	625	0
2b) arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie	165	0	165	295	0
2c) armoedebestrijding en schuldhulpverlening	100	0	100	0	0
2d) tegengaan huiselijk geweld	0	0	0	350	0
3. Publieke gezondheid					
3a) publieke gezondheid en jeugdgezondheidszorg	0	0	0	465	0
4. Ontwikkeling van kinderen en activiteiten					
4a) kinderopvang en buitenschoolse opvang	300	0	300	0	1.500
4b) jongerenactiviteiten	0	0	0	390	0
4c) sport, beweging en speeltuinen	370	0	370	220	0
5. Onderwijshuisvesting en overige onderwijsondersteunend					
5a) onderwijshuisvesting basisonderwijs, voortgezet onderwijs en MBO	25	0	25	0	0
5b) onderwijs algemeen	200	0	200	0	0
5c) leerlingenvervoer	20	0	20	0	0

Taken	algemene middelen 2023	baten	netto lasten OL	aemi-structurele BU	BU inhaalslag
5d) leerplicht	60	0	60	0	0
5e) Sociale Kanstrajecten Jongeren	0	0	0	350	0
5f) bibliotheken	170	0	170	0	in ontwikkeling
6. Cultuur en cultureel erfgoed					
6a) culturele activiteiten en musea	365	0	365	0	145
6b) cultureel erfgoed	360	0	360	0	140
Totaal sociaal domein	2.545	0	2.545	2.695	1.785
7. Klimaatadaptatie en waterbeheer					
7a) klimaatadaptie en waterbeheer	0	0	0	0	0
8. Economie					
8a) economisch beleid en stimulering economische sectoren	330	20	310	0	0
9. Infrastructuur en mobiliteit					
9a) wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting, erosieherstel en overige	2.000	0	2.000	1.150	1.500
9b) luchthaven	1.115	200	915	50	180
9c) zeehaven	660	700	-40	75	0
9d) (openbaar) vervoer op de eilanden	0	0	0	0	0
9e) (openbaar) vervoer van en naar de eilanden	0	0	0	0	325
10. Ruimtelijke ordening, natuur en milieu					
10a) ruimtelijke ordening, vergunningverlening en grondbeleid	140	100	40	0	30
10b) facilitering woningbouw en wonen	215	0	215	0	0
10c) natuurbeheer en -bescherming	150	150	0	0	0
10d) landbouwontwikkeling en visserij	250	120	130	0	500
10e) afvalophalen, -verwerking en reiniging	1.570	350	1.220	0	800
10f) IAB, stoffen en bodembeleid	0	0	0	0	0

Taken	algemene middelen 2023	baten	netto lasten OL	aemi-structurele BU	BU inhaalslag
10g) riolering en afvalwaterzuivering	0	0	0	0	0
11. Toezicht en handhaving					
11a) toezicht en handhaving	525	0	525	30	120
Totaal fysiek domein	6.955	1.640	5.315	1.305	3.455
12 Burgerzaken en basisinfrastructuur					
12a) digitaliseringsopgave en basisinfrastructuur	0	0	0	0	in ontwikkeling
12b) bevolkingsadministratie, burgerlijke stand en reisdocumenten*	400	40	360	525	0
12c) overige waaronder verkiezingen, rijbewijzen en begraafplaatsen	80	20	60	0	0
13a) gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad	680	0	680	0	0
13c) rampenbestrijding en crisisbeheersing**	50	0	50	300	0
Totaal eilandsbrede taken	1.210	60	1.150	825	0

* in natura

** voorlopige raming

2c. Saba

(x \$ 1.000)

Taken	algemene middelen 2023	baten	netto lasten OL	semi-structurele BU	BU inhaalslag
1. Nutsbedrijven en betaalbaar wonen					
1a) energie	0	0	0	0	0
1b) (drink)water	835	250	315	270	0
1c) telecommunicatie	0	0	0	0	0
1d) betaalbaar wonen	100	0	100	0	0
Totaal nutsbedrijven en betaalbaar wonen	935	250	415	270	0
2. Sociale ondersteuning (community development)					
2a) jeugd, maatschappelijk werk en maatschappelijke ondersteuning	70	0	70	600	40
2b) arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie	705	0	705	0	0
2c) armoedebestrijding en schuldhulpverlening	215	0	215	70	0
2d) tegengaan huiselijk geweld	75	0	75	145	0
3. Publieke gezondheid					
3a) publieke gezondheid en jeugdgezondheidszorg	695	0	695	25	0
4. Ontwikkeling van kinderen en activiteiten					
4a) kinderopvang en buitenschoolse opvang	650	100	550	0	1.200
4b) jongerenactiviteiten	0	0	0	120	0
4c) sport, beweging en speeltuinen	350	0	350	280	0
5. Onderwijshuisvesting en overige onderwijsondersteunend					
5a) onderwijshuisvesting basisonderwijs, voortgezet onderwijs en MBO	60	0	60	0	0
5b) onderwijs algemeen	60	0	60	0	0
5c) leerlingenvervoer	560	5	555	0	0
5d) leerplicht	20	0	20	0	0

Taken	algemene middelen 2023	baten	netto lasten OL	semi-structurele BU	BU inhaalslag
5e) Sociale Kanstrajecten Jongeren	0	0	0	200	0
5f) bibliotheken	100	0	100	0	in ontwikkeling
6. Cultuur en cultureel erfgoed					
6a) culturele activiteiten en musea	320	0	320	0	70
6b) cultureel erfgoed	0	0	0	0	0
Totaal sociaal domein	3.880	105	3.775	1.440	1.310
7. Klimaatadaptatie en waterbeheer					
7a) klimaatadaptatie en waterbeheer	0	0	0	0	0
8. Economie					
8a) economisch beleid en stimulering economische sectoren	605	85	520	0	0
9. Infrastructuur en mobiliteit					
9a) wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting, erosieherstel en overige	1.775	0	1.775	880	0
9b) luchthaven	795	175	620	150	180
9c) zeehaven	695	110	585	70	0
9d) (openbaar) vervoer op de eilanden	75	0	75	0	0
9e) (openbaar) vervoer van en naar de eilanden	0	0	0	0	325
10. Ruimtelijke ordening, natuur en milieu					
10a) ruimtelijke ordening, vergunningverlening en grondbeleid	300	10	290	0	30
10b) facilitering woningbouw en wonen	0	0	0	0	0
10c) natuurbeheer en -bescherming	205	0	205	0	250
10d) landbouwontwikkeling en visserij	350	10	340	0	250
10e) afvalophalen, -verwerking en reiniging	2.200	140	2.060	0	500
10f) IAB, stoffen en bodembeleid	0	0	0	0	0
10g) riolering en afvalwaterzuivering	0	0	0	0	0

Taken	algemene middelen 2023	baten	netto lasten OL	semi-structurele BU	BU inhaalslag
11. Toezicht en handhaving					
11a) toezicht en handhaving	535	0	535	30	60
Totaal fysiek domein	7.535	530	7.005	1.130	1.595
Eilandsbrede taken					
12a) digitaliseringsopgave en basisinfrastructuur	0	0	0	0	0
12b) bevolkingsadministratie, burgerlijke stand en reisdocumenten*	160	30	130	315	0
12c) overige waaronder verkiezingen, rijbewijzen en begraafplaatsen	95	15	80	0	0
13a) gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad	680	0	680	0	0
13c) rampenbestrijding en crisisbeheersing**	120	0	120	300	0
Totaal eilandsbrede taken	1.055	45	1.010	615	0

* in natura

** voorlopige raming

Bijlage 3. Investerings en instandhoudingslasten per eiland

De onderbouwing van de investeringen en instandhoudingslasten zijn te vinden in het bijlagenboek bij de desbetreffende taak

3a. Instandhoudingslasten afgeronde en lopende investeringen Bonaire

(x \$ 1.000)

Investerings *		Niet belegde instandhoudingslasten			
Taak**		Onderdeel	Totaal investering	Onderhoud	Vervangingslasten
2a) wijkhuizen	Niet bekend (bestaande gebouwen)			wordt in overleg OLB en VWS bepaald	wordt in overleg OLB en VWS bepaald
4c) sport (huidige inhaalslag)	rijk	7.510		belegd bij OLB en rijk	wordt in overleg OLB en VWS bepaald
	OLB	3.200			
4c) sport (zwembad)	rijk	10.000		wordt in overleg OLB en VWS bepaald	wordt in overleg OLB en VWS bepaald
	Totaal sport		20.710	PM	PM
5a) onderwijshuisvesting	rijk	60.490		onderhoud is een taak van het schoolbestuur	deels belegd (afschrijvingen)
	OLB	28.210			
	<i>geschatte waarde 2010</i>	<i>44.300</i>			
	Totaal onderwijshuisvesting		133.000	-	2.550
9a) luchthaven	OLB	6.600		deels belegd bij BIA	deels belegd bij BIA
	rijk	44.000			
	BIA	2.300			
	Totaal luchthaven		52.900	1.100	1.100
9c) zeehaven (zuidpier)	OLB	4.800		deels belegd bij OLB	belegd bij OLB
	rijk	1.400			
	Totaal zeehaven		6.200	125	
10d) landbouw (slachthuis)	OLB	200			
	rijk	1.400		deels belegd via kostprijs	

Investerings *		Niet belegde instandhoudingslasten		
Taak**	Onderdeel	Totaal investering	Onderhoud	Vervangingslasten
	Totaal slachthuis	1.600	30	55
10e) afval	rijk	5.000	100	250
10g) afvalwaterzuivering	rijk/EU	24.000	Via kostprijs WEB	600
	Totaal investeringen	243.410	1.355	4.555

* Investerings in woningbouw en kinderopvang zijn niet meegenomen, omdat de instandhoudingslasten in principe in de (gesubsidieerde) huurprijs of kostprijs van kinderopvang is opgenomen.

** wegen zijn als jaarlijkse lasten meegenomen en niet als investeringen.

3b. Investerings en instandhoudingslasten beleidsopties investeringen Bonaire

(x \$ 1.000)

Taak**	Investerings*		Instandhoudingslasten	
			Onderhoud	Vervangingslasten
2a) nieuwe wijkhuizen i.v.m. bevolkingsgroei		PM	wordt in overleg OLB en VWS bepaald	wordt in overleg OLB en VWS bepaald
4c) sport (nog te maken inhaalslag)		PM	wordt in overleg OLB en VWS bepaald	wordt in overleg OLB en VWS bepaald
4c) sport nieuwe sportfaciliteiten i.v.m. bevolkingsgroei		PM		
5a) onderwijshuisvesting (Extra klassen/nieuwe school)	VO en MBO Reeds ondervangen 2.425		onderhoud is een taak van het schoolbestuur	80
	PO en gymzalen (wordt in overleg met OCW bepaald)	PM		PM
5f) bibliotheek		20.000	400	665
6b) cultureel erfgoed	achterstallig onderhoud monumenten OLB	PM	PM	PM
7a) klimaatadaptatie en waterbeheer	eerste raming	11.050	220	370
	raming vervolg investeringen	PM	PM	PM
9a) luchthaven (terminal)	via lening 41.300		kostprijs BIA	kostprijs BIA
9c) zeehaven (nieuwe cargohaven)	via lening 20.200		kostendekkend	kostendekkend
10e) afval	PM		PM	PM
10g) afvalwaterzuivering	PM		PM	PM
13d) bedrijfsvoering digitalisering organisatie stap 3 werkprocessen***	PM		PM	PM
Verwachte financiering markt/BU's	63.925			
	Resterende investeringsvraag	31.050		
	Niet-belegde instandhoudingslasten		620 + PM	1.115 + PM

* Investerings in woningbouw en kinderopvang zijn niet meegenomen, omdat de instandhoudingslasten in principe in de (gesubsidieerde) huurprijs of kostprijs van kinderopvang is opgenomen.

** wegen zijn als jaarlijkse lasten meegenomen en niet als investeringen.

*** In deze tabel gaat het om digitalisering van processen. De instandhoudingslasten van ICT en huisvesting vallen onder ondersteuning primair proces.

3c. Instandhoudingslasten afgeronde en lopende investeringen Sint Eustatius

(x \$ 1.000)

Taak**	Investerings *			Niet belegde instandhoudingslasten	
				Onderhoud	Vervangingslasten
4c) sport, inclusief zwembad (renovatie)	rijk		495	belegd via BU	wordt in overleg OLB en VWS bepaald
5a) onderwijshuisvesting	OLE	5.500		onderhoud is een taak van het schoolbestuur	
	rijk	12.700			
	<i>geschatte waarde 2010</i>	<i>9.300</i>			
	Totaal onderwijshuisvesting		27.500	-	690
9a) erosieherstel klif			33.000	300	500
9b) luchthaven	rijk		20.600	deels belegd / niet belegd 320	390
10d) slachthuis	onderdeel van NMBP		PM	10	20
	Totaal investeringen		81.595	630	1.600

* Investerings in woningbouw en kinderopvang zijn niet meegenomen, omdat de instandhoudingslasten in principe in de (gesubsidieerde) huurprijs of kostprijs van kinderopvang is opgenomen.

** wegen zijn als jaarlijkse lasten meegenomen en niet als investeringen.

3d. Investerings en instandhoudingslasten beleidsopties investeringen Sint Eustatius

(x \$ 1.000)

Taak**	Investering*		Instandhoudingslasten	
			Onderhoud	Vervangingslasten
2a) jeugd, maatschappelijk werk en ondersteuning	Opknappen Community Centre (buiten terrein) en Club house	PM	PM	PM
5f) bibliotheek		2.550	50	85
6b) restauratie monumenten (eigendom OLE)		4.000	PM	PM
7a) klimaatadaptatie en waterbeheer	raming is mogelijk nadat er een plan is	PM	PM	PM
8a) economische ontwikkeling	onderzoek naar geothermische energie	PM	PM	PM
9c) zeehaven	12.200 beschikbaar			
	extra nodig volgens schatting OLE	15.000	385	500
10e) afval	1.840 toegezegd			
	800 extra nodig	800		
	200 OLE beschikbaar			
	Totaal afval		55	140
13d) bedrijfsvoering digitalisering organisatie stap 3 werkprocessen ***	PM		PM	PM
Beschikbare middelen	14.240			
	Resterende financieringsvraag	22.350		
	Niet-belegde Instandhoudingslasten		490+PM	725+PM

* Investerings in woningbouw en kinderopvang zijn niet meegenomen, omdat de instandhoudingslasten in principe in de (gesubsidieerde) huurprijs of kostprijs van kinderopvang is opgenomen.

** wegen zijn als jaarlijkse lasten meegenomen en niet als investeringen.

*** In deze tabel gaat het om digitalisering van processen. De instandhoudingslasten van ICT en huisvesting vallen onder ondersteuning primair proces

3e. Instandhoudingslasten afgeronde en lopende investeringen Saba

(x \$ 1.000)

Taak**	Investerings *		Niet belegde instandhoudingslasten	
			Onderhoud	Vervangingslasten
1b) drinkwater	rijk en OLS	2.640	via subsidie en prijs	90
2d) shelter	rijk (BU)	650	15	20
4c) sport (renovatie)	rijk	PM	belegd via BU	wordt in overleg OLS en VWS bepaald
5a) onderwijshuisvesting	rijk	3.000	onderhoud is een taak van het schoolbestuur	75
9b) luchthaven	rijk	7.500	belegd via BU	300
9c) zeehaven	rijk	3000	170	280
	Totaal investeringen	16.790	185	765

* Investerings in woningbouw en kinderopvang zijn niet meegenomen, omdat de instandhoudingslasten in principe in de (gesubsidieerde) huurprijs of kostprijs van kinderopvang is opgenomen.

** wegen zijn als jaarlijkse lasten meegenomen en niet als investeringen.

3f. Investerings en instandhoudingslasten beleidsopties investeringen Saba

(x \$ 1.000)

Taak**	Investering*		Instandhoudingslasten	
			Onderhoud	Vervangingslasten
2a) nieuw wijkhuis Sint Johns		5.000	100	165
4c) sport, bewegen en speeltuinen	1.200 beschikbaar		100	165
	raming extra	3.800		
	zwembad	PM	PM	PM
5a) onderwijshuisvesting		15.000	onderhoud is een taak van het schoolbestuur	315
5f) bibliotheek		2.550	50	85
7a) klimaatadaptatie en waterbeheer	Raming na plan	PM	PM	PM
9a) wegen (buitenruimte Sint Johns)**		5.000	100	125
	Erosieherstel (stabilisering rots)	PM	PM	PM
9b) luchthaven (terminal)		12.500	250	415
9c) zeehaven (nieuwe cargohaven)	32.700 is beschikbaar		240	680
	OLS schat extra	15.000		
12a) digitaliseringsopgave***		3.500	PM	PM
13e) huisvesting en archief***		5.400	PM	PM
Beschikbare middelen	33.900			
	Resterende financieringsvraag	67.750		
	Niet-belegde Instandhoudingslasten		840+PM	1.915+PM

* Investerings in woningbouw en kinderopvang zijn niet meegenomen, omdat de instandhoudingslasten in principe in de (gesubsidieerde) huurprijs of kostprijs van kinderopvang is opgenomen.

** wegen zijn als jaarlijkse lasten meegenomen en niet als investeringen, uitgezonderd de verdere ontwikkeling van Sint Johns, omdat dit onderdeel uitmaakt van een gebiedsontwikkeling

*** In deze tabel gaat het om digitalisering van processen. De instandhoudingslasten van ICT en huisvesting vallen onder ondersteuning primair proces.

Bijlage 4. Beleidsopties voorzieningen, niet zijnde investeringen, per eiland

De onderbouwing van de beleidsopties is te vinden in het bijlagenboek

4a. Beleidsopties voorzieningen (niet zijnde investeringen) i.v.m. groei aantal inwoners Bonaire (x \$ 1.000)

Taak	Beleidsoptie voorzieningen	Bedrag
2a) jeugd en maatschappelijke ondersteuning/4b jongerenactiviteiten	uitbreiding bij Akseso met gezinscoaches, pedagogische medewerkers en jongerenwerkers. Een globale schatting van het OLB is \$ 300.000 (jaarlijks structureel).	300
4b) jongerenactiviteiten	Uitbreiding jongerenwerk	300
4c) sport, beweging en speeltuinen	meer fte's	400
10d) landbouwontwikkeling en visserij	slachthuis	300
10f) IAB, stoffen en bodembeleid	uitbreiding inzet (samen met toezicht en handhaving)	140
12b) bevolkingsadministratie, burgerlijke stand en (reis)documenten	fte's (exclusief paspoortpiek)	140
12c) rijbewijzen en verkeer	ontwikkeling APK, rijbewijzen , kennisdeling en fte's	100
Totaal		1.680

4b. Beleidsopties voorzieningen (niet zijnde investeringen) Bonaire

(x \$ 1.000)

Taak	Beleidsopties voorzieningen*	Bedrag
1d) betaalbaar wonen	huurcommissie	80
2a) jeugd, maatschappelijk werk en ondersteuning	ondersteuning kwetsbare doelgroepen, b.v. dove mensen en mensen met een licht verstandelijke beperking . Pilot	275
2c) armoedebestrijding en schuldhulpverlening	intensivering armoedebestrijding	395
	schuldhulpverlening; mogelijkheden nog te bepalen	450
	schoolontbijt <i>als het rijk stopt**</i>	[2000]
5f) bibliotheek	doorontwikkeling	met rijk
8a) economisch beleid en stimulering economische sectoren	samenwerken met bijvoorbeeld Europees Nederlandse organisaties	PM
	aanpassen Vestigingswet, waardoor meer sturing mogelijk is	PM
9a) wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting, erosieherstel en overige	\$ 8.000.000 per jaar extra (totaal \$ 16.000.000) voor inhalen achterstanden.	8.000
9d) (openbaar) vervoer op de eilanden	ontwikkeling taak	400
10c) natuurbeheer en -bescherming	meer inzet beleid	Via herschikking middelen met Stinapa
10e) afval	nulmeting Selibon	PM
12b) bevolkingsadministratie, burgerlijke stand en (reis)documenten	tijdelijk in verband met paspoortpiek	250
12c) rijbewijzen en verkeer	ontwikkeling APK, beroepsverkeer, regulering verkeersstromen e.d.	100
13a) eilandsraad, gezaghebber en gedeputeerden	opklassificatie	95
Totaal		10.045

* Dit is exclusief de beleidsopties voor ondersteuning primair proces.; deze opties vallen onder het opslagpercentage.

** Dit bedrag zit niet in de totaalstelling

4c. Beleidsopties ontwikkelingen voorzieningen (niet zijnde investeringen) Bonaire

(Bedragen kunnen nog niet worden geraamd, of de optie is komend jaar nog niet relevant)

Taak	Beleidsopties ontwikkeling voorzieningen*
6a) cultuur	cofinanciering cultuurcoaches (na 2025)
7a) klimaatadaptatie en waterbeheer	plan voor het eiland maken, maatregelen integreren bij alle investeringen voor waterbeheer en andere infrastructuur
9a) Wegen	bij een grootschaligere ontwikkeling zouden mogelijkheden voor voetpaden en fietspaden kunnen worden meegenomen.
10a) ruimtelijke ordening, grondzaken en vergunningen	Professionalisering van ruimtelijk orderingsbeleid, grondzaken en bouwvergunningen. Hier zijn middelen en fte's voor. De werving verloopt moeizaam. Er is daarom aanvullend behoefte aan:
10b) facilitering woningbouw en wonen	mensen met lagere inkomens helpen met b.v. koopwoning meer woningbouw nog nader te bepalen
10e) afval	raming kosten na nulmeting Selibon afval afvoeren (transportkosten) of verbranden
10f) IAB, stoffen en bodembeleid	2 a 3 fte's
10g) afvalwaterzuivering	nog in ontwikkeling
11a) toezicht en handhaving	professionalisering van het toezicht en handhaving. Er zijn middelen voor meer fte's, maar de werving verloopt moeizaam. Er is daarom aanvullend behoefte aan

* Dit is exclusief de beleidsopties voor ondersteuning primair proces.; deze opties vallen onder het opslagpercentage.

4d. Beleidsopties voorzieningen (niet zijnde investeringen) Sint Eustatius

(x \$ 1.000)

Taak	Beleidsopties voorzieningen**	Bedrag
1d) betaalbaar wonen	huurcommissie	60
2a) jeugd, maatschappelijk werk en ondersteuning	inhuren specialistische kennis	20
2b) arbeidsbemiddeling en -participatie	sociale werkplaats Sint Eustatius	350
2c) armoedebestrijding	intensivering	100
	schuldhulpverlening; nog te ontwikkelen	150
	schoolontbijt <i>als het rijk stopt*</i>	[390]
3a) publieke gezondheid	verdere ontwikkeling taak; raming 300-500.000	400
5f) bibliotheek	doorontwikkeling	met rijk
8a) economisch beleid en stimulering economische sectoren	samenwerken met bijvoorbeeld Europees Nederlandse organisaties	PM
9a) wegen	uitbreiding inhaalslag 3.000.000 extra (verdubbeling middelen)	3.000
9e) (openbaar) vervoer van en naar de eilanden	continuering pilot veerboot (met Saba)	325
11a) toezicht en handhaving	2 fte voor vector control	140
11a) toezicht en handhaving	circa 2 fte extra voor toezicht en handhaving	140
12b) bevolkingsadministratie, burgerlijke stand en (reis)documenten	tijdelijk in verband met paspoortpiek	PM
Totaal		4.820

* Dit bedrag zit nog niet in de totaaltelling

** Dit is exclusief de beleidsopties voor ondersteuning primair proces.; deze opties vallen onder het opslagpercentage.

4e. Beleidsopties ontwikkelingen voorzieningen (niet zijnde investeringen) Sint Eustatius

(Bedragen kunnen nog niet worden geraamd, of de optie is komend jaar nog niet relevant)

Taak	Beleidsopties ontwikkeling voorzieningen*
5a) onderwijshuisvesting	verkenning mogelijkheid 2e school voor VO
6a) cultuur	cofinanciering cultuurcoaches (na 2025)
6b) cultureel erfgoed	ontwikkeling naar open lucht museum
7a) klimaatadaptatie en waterbeheer	plan voor het eiland maken, maatregelen integreren bij alle investeringen voor waterbeheer en infrastructuur
9a) wegen	bij een grootschaligere ontwikkeling zouden mogelijkheden voor voetpaden en fietspaden kunnen worden meegenomen.
10b) facilitering woningbouw en wonen	meer woningbouw nog nader te bepalen
10c) natuurbeheer en -bescherming	capaciteit na inhaalslag circa twee fte
10g) afvalwater	er wordt onderzoek gedaan naar wat mogelijk en nodig is
13d) bedrijfsvoering digitalisering	digitalisering is een investering, maar heeft ook veel gevolgen voor de bedrijfsvoering en diverse werkprocessen, zoals voor vergunningen (zie ook de aparte bouwsteen digitalisering).

* Dit is exclusief de beleidsopties voor ondersteuning primair proces.; deze opties vallen onder het opslagpercentage.

4f. Beleidsopties voorzieningen (niet zijnde investeringen) Saba

(x \$ 1.000)

Taak*	Beleidsopties voorzieningen**	Bedrag
1d) betaalbaar wonen	huurcommissie	40
2a) jeugd, maatschappelijk werk en ondersteuning	home repairs en dergelijke	100
2b) arbeidsbemiddeling en -participatie	arbeidsbemiddeling is beperkt ontwikkeld	eigen inzet
2c) armoedebestrijding en schuldhulpverlening	intensivering	45
	ontwikkeling schuldhulpverlening	80
	schoolontbijt (alle kinderen); <i>als het rijk stopt+</i>	[200]
5f) bibliotheek	doorontwikkeling	met rijk
8a) economisch beleid en stimulering economische sectoren	samenwerken met bijvoorbeeld Europees Nederlandse organisaties	PM
9e) (openbaar) vervoer van en naar de eilanden	continuering pilot veerboot (samen met Sint Eustatius)	325
10e) afval	goedkoper transport van afval (minder ver). Dit bespaart kosten***	PM
	het OLS maakt een korte en lange termijnplan voor afval	via BU
13a) eilandsraad, gezaghebber en gedeputeerden	opklassificatie	135
Totaal		725

* Saba heeft als beleidsoptie de ontwikkeling van het gebied Sint Johns. De ontwikkeling van de weg en parkeerplaatsen in dat gebied zijn als investering meegenomen (zie tabel 3f). Alle andere beleidsopties voor wegen zijn meegenomen onder voorzieningen (niet zijnde investeringen).

** Dit is exclusief de beleidsopties voor ondersteuning primair proces.; deze opties vallen onder het opslagpercentage.

*** Deze beleidsoptie is de enige waarmee een aanzienlijk bedrag kan worden bespaard.

+Dit bedrag zit niet in de totaalstelling

4g. Beleidsopties ontwikkelingen voorzieningen (niet zijnde investeringen) Saba

(Bedragen kunnen nog niet worden geraamd, of de optie is komend jaar nog niet relevant)

Taak	Beleidsoptie ontwikkelingen voorzieningen*
6a) cultuur	cofinanciering cultuurcoaches (na 2025)
7a) klimaatadaptatie en waterbeheer	plan voor het eiland maken, maatregelen integreren bij alle investeringen in waterbeheer en andere infrastructuur
9a) wegen	ontwikkeling verkeersmobiliteitsplan en ruimte voor parkeerplaatsen fundering onder wegen en waterafvoer verbeteren
10b) facilitering woningbouw en wonen	meer woningbouw nog nader te bepalen
10c) natuurbeheer en -bescherming	capaciteit en koraal herstel (ook na huidige inhaalslag) 150.000 + PM
10f) IAB, stoffen en bodembeleid	bedrijven worden geïnventariseerd. Na deze inventarisatie kunnen kosten worden ingeschat
10g) afvalwater	er wordt onderzoek gedaan naar wat mogelijk en nodig is
13d) bedrijfsvoering digitalisering	digitalisering is een investering, maar heeft ook veel gevolgen voor de bedrijfsvoering en diverse werkprocessen, zoals voor vergunningen (zie ook de aparte bouwsteen digitalisering).

* Dit is exclusief de beleidsopties voor ondersteuning primair proces.; deze opties vallen onder het opslagpercentage.

Bijlage 5. Bijdragen in natura

In deze bijlage is een indicatie van de bijdragen in natura opgenomen. Deze bijdragen zijn divers van aard en niet altijd goed in beeld te brengen; er kunnen meer bijdragen zijn dan wij hebben geïnventariseerd. De onderbouwing van de bijdrage in natura is te vinden in het bijlagenboek

Taak	Natura
2b) arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie	Overheadkosten werkplein Bonaire \$ 420.000 in 2022.
	Twinning met Leiden (afgerond)
3a) publieke gezondheid en jeugdgezondheidszorg	Ter beschikking gestelde kennis en/of capaciteit: VWS, RIVM, JOGG, milieu-instituut (alle drie de eilanden)
4a) kinderopvang en buitenschoolse opvang	Kennis, capaciteit en dergelijke wordt via het programma BES(t)4kids ter beschikking gesteld. Het programma is een samenwerking van rijk en OL-en en kinderopvang/BSO organisaties.
	Twinning; alle drie de eilanden
4c) sport, beweging en speeltuinen	Enkele Europees Nederlandse sportbonden zijn ingezet voor sportontwikkelingsprogramma's op Caribisch Nederland (dit gebeurt ook in Europees Nederland).
	Sint Eustatius: samenwerking gestart met het sportbedrijf van de gemeente Gouda (Sportpunt Gouda) om bij de professionalisering te ondersteuning.
5a) onderwijshuisvesting basisonderwijs, voortgezet onderwijs en MBO	Bonaire: Per addendum bij het convenant is in 2021 afgesproken dat OCW ook de reële overheadkosten van de bouwstichting vergoed, dat wil zeggen het projectmanagent van de bouwprojecten. Dit is circa \$ 1 mln. per jaar. De bijdrage is afhankelijk van het aantal lopende projecten.

Taak	Natura
5f) bibliotheken	Diverse ondersteuning in natura. via de Koninklijke Bibliotheek en de provinciale ondersteuningsinstellingen
	Uitwisseling van kennis en ervaring via bezoeken aan Europees Nederland.
6a) culturele activiteiten en musea	OCW helpt met kennis; kennisinstrumenten inzetten; advisering bij vraagstukken
6b) cultureel erfgoed	
7a) klimaatadaptatie en waterbeheer	Ondersteuning bij klimaat Tafel
8a) economisch beleid en stimulering economische sectoren	Partijen, zoals de Kamers van Koophandel en het toeristenbureaus (en de OL-en) kunnen projecten indienen. Indien passend verstrekt EZK een subsidie of wordt er gebruik gemaakt van incidentele middelen.
9b) luchthaven	Luchthavenbrandweer (verzorgd door het rijk via de (stads)brandweer) In 2023 worden gesprekken gevoerd over hoe om te gaan met deze bedragen, bijvoorbeeld het (deels) in rekening brengen van de bedragen voor de OL-en. OLB: \$ 5 mln. OLE: \$ 1,5 mln. OLS: \$ 1,5 mln.
	Vergroten luchtvaartkennis: het rijk heeft middelen beschikbaar gesteld voor het vergroten van de luchtvaartkennis Dit is een incidentele bijdrage (voor meerdere jaren). Deze bijdrage wordt in natura geleverd, in de vorm van kennis en ondersteuning.
10a) ruimtelijke ordening,	Recent gestart: het rijk ondersteunt bij de ontwikkeling naar digitale systemen en onderzoekt de mogelijkheid om de

Taak	Natura
vergunningverlening en grondbeleid	beschikbaarheid van geo-informatie te vergroten, zoals adressen- en gebouwenregistratie, topografische gegevens en kaarten, registratie van de ondergrond. Onderzoek naar opties om adressen- en gebouwenregistratie uit te voeren (scenariostudie). De verdere uitrol (gelijk of gelijkwaardig) van andere geo-basisregistraties wordt verkend.
	Het rijk stelt capaciteit beschikbaar onder andere ter ondersteuning aan FCB op Bonaire voor de ontwikkeling van wijken.
10b) facilitering woningbouw en wonen	OLB: ondersteuning vanuit woningstichting THUIS Via het rijk bouwt Bazalt Wonen sociale huurwoningen op Sint Eustatius Saba
10c) natuurbeheer en -bescherming	Een deel van het NMBP-budget is voor overkoepelende projecten, zoals kennisontwikkeling. Ook Programmamanagers kunnen direct door het rijk betaald worden.
10f) IAB, stoffen en bodembeleid	Informatie voor bedrijven.
11a) toezicht en handhaving	Apparatuur voor IJkwet BES 2014 en anderszins ondersteuning voor de IJkwet
12a) digitaliseringsopgave en basisinfrastructuur	In startfase, loopt via diverse taken, b.v. projectleider digitalisering/CIO gedetacheerd op Saba. (Saba betaalt de reis- en verblijfkosten).
12b) bevolkingsadministratie, burgerlijke stand en (reis)documenten	Diverse gemiddeld over tien jaar: OLB \$ 810.000 OLE \$ 525.000 OLS \$ 315.000 <i>Deze ondersteuning is als semi-structurele BU meegenomen</i>

Taak	Natura
12c) overige waaronder verkiezingen, rijbewijzen en begraafplaatsen	Verkiezingen: de stempassen en kieslijsten worden in Europees Nederland gedrukt en verscheept naar de eilanden. Dit omdat het speciaal drukwerk vergt met echtheidskenmerken. Het RCN kreeg een bijdrage voor de opkomstcampagne; kandidaatstelling en opkomst om te stemmen.
13b) ondersteuning eilandsraad en gezaghebber	Samenwerking en uitwisseling met Europees Nederland voor raadsleden, gedeputeerden, gezaghebbers is met enige regelmaat gefaciliteerd.
13c) rampenbestrijding en crisisbeheersing	Incidentele hulp, zoals communicatiemiddelen, portofoons, onderzoek naar coördinatie bovenwindse eilanden en een e-learning module.
13e) huisvesting en archief	Ondersteuning kennis en methode archief

Bijlage 6. Verouderde wetgeving

In deze bijlage is wetgeving opgenomen waarvan is aangegeven dat de wetgeving knelpunten oplevert. De knelpunten zijn door geïnterviewden genoemd. Het overzicht is niet uitputtend bedoeld.

10d) landbouwontwikkeling en visserij

Bonaire geeft aan dat beleid en wetgeving ontbreekt of is verouderd. Het gaat dan om:

- *Beleid voor dierenwelzijn* Het gaat dan om beleid voor het slachthuis en voor invoer van levende dieren. Het gaat ook om zwerfhonden en andere loslopende honden, maar ook om de import van apen en vogels en andere dieren die niet mogen worden ingevoerd. Als deze worden onderschept door de douane moet er voor worden gezorgd en moeten ze worden weggebracht. Er waren twee illegaal ingevoerde apen. Het heeft één jaar geduurd voor ze naar Europees Nederland konden. In de tussentijd moet ervoor worden gezorgd.
- *Beleid en wetgeving dierziekten* De regelgeving is verouderd en alleen gericht op rabiës en vogelgriep. Het voorkomen en bestrijden van zeer besmettelijke dierziekten en zoönose is een overheidstaak. Er is echter geen juridische basis voor preventieve maatregelen voor dierziekten/zoönose.
- *slachten en veterinaire voedselveiligheid*

Ook voor fyto-sanitair (plantgezondheid) ontbreekt beleid, controles en expertise. Voor bijvoorbeeld biologisch verbouwen zijn insecten nodig. Deze kunnen niet worden geïmporteerd, omdat er geen fyto-sanitair expert is die kan beoordelen of het kan (en kan tekenen voor de douane). Chemicaliën invoeren mag wel.

10a) ruimtelijke ordening, vergunningverlening en grondbeleid

Het Bouwbesluit is een kapstokbesluit. Hierdoor moeten de eilanden zelf de vereisten regelen. Een voorbeeld is elektriciteit. Daar zijn geen normen voor in het Bouwbesluit. Op Bonaire worden hier NEN-normen voor gebruikt, omdat het Water- en elektriciteitsbedrijf dat eist bij aansluiting. Duidelijkere en actuele normen geeft toezichthouders / handhavers meer houvast.

6b) cultureel erfgoed

Op Sint Eustatius is de 'Sint Eustatius Afrikan Burial Ground Alliance'. Deze alliantie maakt zich zorgen om het cultuur erfgoed, onder andere vanwege de verouderde wetgeving voor cultureel erfgoed, waardoor de begraafplaatsen niet worden beschermd, zoals dat in Europees Nederland zou gebeuren. De alliantie benoemt de volgende aandachtspunten. In Europees Nederland:

- is het verplicht bij archeologische vondsten – begraafplaatsen kunnen daar ook onder vallen – openbaar te maken waar de vondsten naartoe gaan
- is er toezicht. De provincie heeft een rol en ook de inspectie voor het cultureel erfgoed.
- zijn monumentenlijsten toegankelijk

In Caribisch Nederland geldt dit niet. De alliantie zou graag zien dat:

- bescherming van archeologische vondsten – inclusief opgegraven lichamen. Het zou helder moeten zijn waar lichamen na opgraving worden bewaard. Dit is nu niet het geval. De bewaarplaats van opgegraven lichamen is nu onbekend. Transparantie is nodig.
- er toezicht komt op archeologische vondsten; door een provincie of door de inspectie cultureel erfgoed.
- de monumentenlijsten niet alleen bestaan uit koloniale monumenten, maar ook uit de 'African heritage', zoals de begraafplaatsen van tot slaafgemaakten.

Het Ministerie van OCW is van mening dat de Monumentenwet BES niet verouderd is. Wel is het de bedoeling van de Monumentenwet BES dat deze aangevuld wordt door monumenten-eilandsverordeningen per eiland, om verdere invulling te geven aan het gewenste monumenten en archeologie beleid. Het Ministerie van OCW wil Sint Eustatius en de andere openbare lichamen ondersteunen om hun monumenten of archeologie eilandsverordening verder in orde te maken, mocht daar behoefte aan zijn.

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

De huidige wetgeving is grotendeels overgezette Antilliaanse wetgeving en niet meer of beperkt geactualiseerd sinds 10/10/10. Het achterblijven van wetgeving heeft gevolgen voor het werk en ook voor het gebruik kunnen maken van Europees Nederlandse kennis. Sint Eustatius heeft de volgend voorbeelden aangegeven:

- Burgerlijk Wetboek BES boek 10 internationaal privaatrecht ontbreekt. Dit betekent bijvoorbeeld dat schrijfwijzen van namen van andere landen niet worden erkend. Ingezetenen worden daarom ingeschreven met de schrijfwijze volgens de BES-wetgeving.
- Burgerlijk Wetboek BES boek 1 is er wel, maar is ook verouderd en is niet geactualiseerd de afgelopen tien jaar.
 - Het gaat dan bijvoorbeeld om de bevoegdheden van de ambtenaar van de burgerlijke stand, zoals het kunnen aanpassen van kennelijke schrijf- en spelfouten in akten. Hiervoor moeten de openbare lichamen naar de officier van Justitie in plaats van dat ze het zelf kunnen afhandelen. De commissie van advies burgerlijke stand en nationaliteitsrecht is niet genoemd als advies orgaan binnen het BW BES. Dit is wel in Nederland geregeld (BW 1 afdeling 14). De Commissie heeft tot taak desgevraagd advies uit te brengen aan de ambtenaar van de burgerlijke stand of een ander bestuursorgaan over vragen betreffende de rechtstoepassing van de burgerlijke staat of de nationaliteit. Het betreft dan vragen die een principiële of structurele karakter dragen. Wanneer een advies van algemeen belang is, wordt het uitgebracht in de vorm van een Officiële Mededeling waaraan bekendheid wordt gegeven door toezending aan alle gemeenten en publicatie in de Staatscourant. De Commissie buigt zich voorts in goed overleg met de praktijk over de toekomst van de burgerlijke stand in de informatiesamenleving.
 - Ontwikkelingen in Europees Nederland, zoals bepalingen over bijvoorbeeld weigerambtenaren, zijn niet aangepast in Caribisch Nederland.
- De Wet rechten burgerlijke stand en het Legesbesluit akten burgerlijke stand zijn niet van toepassing op de BES. Er is dus geen goede grondslag voor de leges. Dit regelen de openbare lichamen met een legesverordening, maar dit zou eenduidiger geregeld kunnen. De termijn voor in- en uitschrijving in de Wet basisadministratie persoonsgegevens BES kan leiden tot inconsistenties voor Europees Nederlandse ingezetenen. Bijvoorbeeld als iemand vanuit Europees Nederland zich voor zes maanden vestigt in Caribisch Nederland dan hoeft deze persoon zich niet uit te schrijven uit de Europees

Nederlandse gemeente waar hij woont (dat zou wel moeten bij een verblijf van acht maanden of langer). Bij een verblijf van langer dan vier maanden in Caribisch Nederland moet iemand zich in laten schrijven in Piva. Dus ook de persoon uit het voorbeeld die zes maanden verblijft. Inschrijven in Piva kan echter niet als iemand nog in lijn met de regels in Europees Nederland is ingeschreven. Dit kan worden opgelost door aanpassing van de termijnen in de relevante wetten.

12c) Verkeersverordening

De eilanden dienen zelf een verkeersverordening op te stellen.

Saba geeft hierbij aan dat er gekeken zou kunnen worden wat landelijk is en wat lokaal. Zo hebben de eilanden de verantwoordelijkheid voor de Wegenverordening (en de tabaksverordening). De Verkeersverordening is onder andere aangepast, zodat het promillage alcohol in het verkeer is bepaald. Saba heeft hiervoor de verordening van Bonaire als uitgangspunt gebruikt. De volgende stap is dat de politie hierop moet handhaven. Het kost tijd om dit te regelen, terwijl het gaat om wet- en regelgeving die in Europees Nederland landelijk is.

Bonaire geeft aan dat er problemen in de wetgeving zijn voor rijbewijzen, dat wil zeggen een rijbewijs van Caribisch Nederland wordt in de EU niet erkend, uitgezonderd Europees Nederland en België. Dit geeft problemen, bijvoorbeeld als iemand met een CN-rijbewijs een aanrijding heeft in Portugal. Het krijgen van technische en juridische bijstand is dan lastig

Daarnaast heeft Bonaire een verkeersverordening. Dit is een kapstokverordening. Vanwege de groei van het eiland ontstaat een aantal problemen.

- de verkeersdruk is groot. Er zijn bijvoorbeeld veel grote vrachtwagens. De verkeersveiligheid wordt complexer. Het CBR maakt een onderscheid tussen beroepsmatig en niet-beroepsmatig vervoer. Dit onderscheid is er bij het OLB niet. Het OLB zou graag van het CBR leren.
- een probleem is dat er geen APK – keuring is op Bonaire. Er is ook geen keurlokaal. Gezien het aantal voertuigen vindt de afdeling

rijbewijzen wel dat er met APK begonnen zou moeten worden, bijvoorbeeld door twee of drie garages de keuringen te laten doen. De APK is belangrijk voor de verkeersveiligheid. Om nadere regels op te stellen voor het keuren van voertuigen zou de afdeling graag met de Dienst wegverkeer (RDW) in Europees Nederland sparren.

- de voertuigregistratie is niet optimaal. Het is bijvoorbeeld niet bekend of iemand een benzine of dieselauto heeft. Voor een benzineauto wordt minder belasting betaald. Het rijk (vanuit digitalisering) kijkt of er samen met de eilanden een voertuigenregister opgezet kan worden.
- alle voertuigen mogen op de weg, bijvoorbeeld golfkarretjes. Ook is er overal bouwverkeer. Een optie is te regelen dat bepaalde voertuigen alleen in de bebouwde kom mogen of juist niet, of alleen bepaalde rijroutes. Er is wel een verbod voor het vervoer van afgewerkte olie; dit mag alleen via bepaalde routes over het eiland. Dat omdat het een gevaarlijke stof is.

Het OLB kan in de verkeersverordening bovenstaande regelen. Dit vergt echter wel veel kennis. Bovendien moet vooral voor de eerste twee punten een systeem worden opgezet en geïmplementeerd.

Bijlage 7. Infographic investeren via vervangingslasten



INVESTERINGSOPTIES MET VERVANGINGSLASTEN

Wat zijn investeringen?

Bij een investering wordt er geld uitgegeven aan een bezitting (gebouw, voertuig en dergelijke), welke meerdere jaren wordt gebruikt.

Wat is er belangrijk?

- Een gebouw kost veel geld. Bovendien zijn er bij overheden vaak meerdere investeringen.
- Een investering moet worden onderhouden
- Op termijn moet het bezit worden vervangen

3 opties voor investeren en vervangingslasten

Voor investeren door openbare lichamen zijn er 3 opties. Investeren:



1. via eigen vermogen (reserves)



2. door een bijdrage van een andere partij, bijvoorbeeld het rijk



3. met vreemd vermogen (een lening)

In deze infographic laten we zien hoe de 3 opties op hoofdlijnen werken.

Voor de inzichtelijkheid hebben we de voorbeelden vereenvoudigd, door:

- de onderhoudskosten weg te laten. Deze zijn gemiddeld circa 2% van de investeringswaarde.
- de taakgebonden inkomsten weg te laten. Via het gebouw, bijvoorbeeld het slachthuis, kan geld worden verdiend.

Dit voorbeeld beperkt zicht tot de kern van de drie opties. Op pagina 3 van deze bijlag gaan we in op de boekhoudkundige kant van deze opties.

BASISVOORBEELD



Slachthuis

- Kosten: \$ 3 mln
- Levensduur: 30 jaar
- Jaarlijkse afschrijving: \$ 3 mln/30 jr = \$ 100.000 per jaar
- Reservering jaarlijks: \$ 100.000
- Bij optie 3: rente 2%

Uitgebreid voorbeeld vijf verschillende investeringen



\$3 mln slachthuis



\$17 mln school



\$10 mln sportcomplex



\$30 mln luchthaven



\$30 mln zeehaven



1. Via reserves

Aandachtspunt: jaarlijkse ruimte in de middelen nodig: hier bij 1a \$ 100.000 en bij 1b. \$3 mln.

Voordeel: geen rentelasten

Nadeel: Tijd nodig: hier 30 jaar.



2. Via het rijk

Voordelen:

Scheelt tijd.
Geen rentelasten

Aandachtspunten:

Bezit niet zichtbaar in de financiële stukken.
Reserve opbouw nodig voor vervanging.



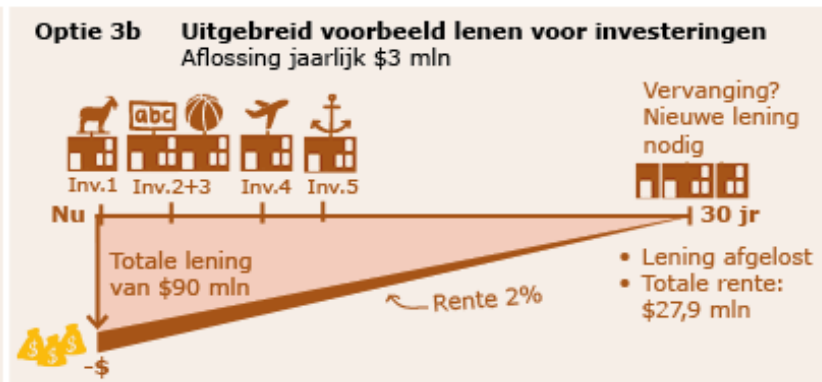
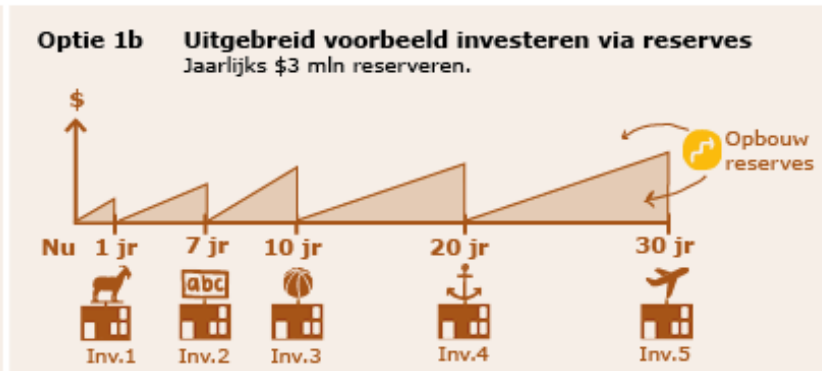
3. Een lening

Voordeel

Scheelt tijd t.o.v. optie 1.

Nadeel

Kost rente.





OPTIE 1. INVESTEREN VIA RESERVES BOEKHOUDKUNDIG



Stap 1. Reserveren

- 30 jaar lang \$ 100.000 toevoegen aan de reserves (last).
- De bate die hiertegenover staat is \$ 100.000 uit de algemene middelen (VU of eigen inkomsten; hier verder VU).
- Omdat tegenover de baat geen uitgave staan, stijgen de liquide middelen.

Stap 2. De investering na 30 jaar

Als het gebouw in gebruik wordt genomen:



- komt het slachthuis met plus \$ 3 mln. op de balans
- het banksaldo wordt \$ 3 mln minder. De reserve voor het slachthuis verandert nog niet.
- stap 1 blijft doorgaan



Stap 3. Afschrijven en vervanging opbouwen

- Jaarlijks afschrijven \$ 100.000 (dit is de last).
- Vermindering reserve \$100.000 (bate)

Wat is hiervoor nodig?

- Ruimte in de vrije uitkering om jaarlijks te kunnen reserveren: \$ 100.000 in dit voorbeeld.
- Tijd om de reserve op te bouwen; in dit voorbeeld 30 jaar.

NB meestal worden reservemiddelen zodra deze worden gebruikt voor kapitaallasten (dus na ingebruikname van de investering) overgeheveld naar een specifieke reserve afschrijving. Die reserve is dan beklemd.

STAP 1 RESERVEREN

Baten
VU \$ 100.000
Lasten
dotatie reserve slachthuis \$ 100.000
Resultaat

Activa	Passiva
banksaldo ieder jaar \$ 100.000 hoger	reserve slachthuis ieder jaar \$ 100.000 hoger
Totaal	Totaal

STAP 2 DE INVESTERING

Baten
VU \$ 100.000
Lasten
dotatie reserve slachthuis \$100.000
Resultaat

Activa	Passiva
slachthuis + \$ 3 mln Bank - \$ 3 mln	reserve slachthuis \$ 3 mln
Totaal	Totaal

*Is opgebouwd;
verandert niet direct
na de investering*

STAP 3 AFSCHRIJVEN EN VERVANGING OPBOUWEN

(vb eerste jaar na investering)

Baten
onttrekking reserve VU \$ 100.000
Lasten
afschrijvingslast slachthuis \$ 100.000
Resultaat

Activa	Passiva
slachthuis \$ 2,9 mln bank + \$ 0,1 mln	reserve \$ 3 mln
Totaal	Totaal



OPTIE 2. INVESTERING VIA BU RIJK (middelen van derden) Boekhoudkundig



Stap 1. Investering

Het rijk betaalt de investering in het slachthuis van \$ 3 mln via een bijzondere uitkering (BU). Het OL activeert het slachthuis en schrijft vervolgens in één keer af naar nul (middelen van derden worden in mindering van de waarde gebracht). Er is daarmee één jaar een afschrijvingslast van \$ 3 mln. en een bate van \$ 3 mln. (BU).



Stap 2. Vervanging

Indien er ruimte in de VU is wordt vervolgens \$ 100.000 per jaar gespaard om over 30 jaar te kunnen vervangen (toevoeging aan reserve).

Wat is hiervoor nodig?

Ruimte in de vrije uitkering om jaarlijks te kunnen reserveren voor vervanging. In dit voorbeeld \$100.000 voor het slachthuis.

NB als er na de investering geen ruimte is voor de jaarlijkse reservering gebeurt er in eerste instantie niets. Het probleem komt over 30 jaar, bij de noodzaak tot vervanging, naar voren.

STAP 1. INVESTERING

Baten

BU \$ 3 mln

Lasten

afschrijving/uitgaven
slachthuis \$ 3 mln

Resultaat

Activa	Passiva
slachthuis - \$ 3 mln.	
bank - \$ 3 mln.	
Totaal	Totaal

STAP 2. VERVANGING

Baten

VU \$ 100.000

Lasten

dotatie aan
vangingsreserve
\$ 100.000

Resultaat

Activa	Passiva
bank + \$100.000	reserve + \$100.000
Totaal	Totaal



OPTIE 3. INVESTERINGEN VIA EEN LENING BOEKHOUDKUNDIG



Stap 1. de investering

Stel dat de OL-en mogen lenen. Dit betekent:

- Slachthuis als actief op de balans voor \$3 mln.
- Lening voor \$ 3 mln (vreemd vermogen) op de balans.



Stap 2. afschrijven en aflossen

Jaarlijkse lasten:

- afschrijving \$ 100.000.
- rentelast van b.v. \$ 60.000 bij 2% rente.
- totale lasten \$ 160.000

Kasstroom (geen lasten) jaarlijkse aflossing \$ 100.000.

Uitgangspunt: looptijd van de lening gelijk aan de levensduur; dan is de aflossing gelijk aan de afschrijving.

Stap 3. vervanging

Voor vervanging moet over 30 jaar opnieuw worden geleend. Hiervoor is dekking in de begroting, omdat de rente en afschrijving van het oude slachthuis zijn vrijgevallen.

Wat is hiervoor nodig?

Een bank die wil uitlenen. Een bank zal zich ervan verzekeren dat er redelijkerwijs ruimte is voor de jaarlijkse betalingen aan de bank. In dit voorbeeld \$ 160.000 per jaar.

STAP 1. INVESTERING (alleen een balans)

Baten
VU \$ 160.000
Lasten
afschrijving \$ 100.000
rente \$ 60.000
Resultaat

Activa	Passiva
slachthuis \$ 3 mln.	lening bank \$ 3 mln.
Totaal	Totaal

STAP 2. AFSCHRIJVING EN AFLOSSING Één jaar na de investering.

Baten
VU \$ 160.000
Lasten
afschrijving \$ 100.000
rente \$ 60.000
Resultaat

Activa	Passiva
slachthuis \$2,9 mln	lening bank \$ 2,9 mln.
VU → Banksaldo + \$160.000	
→ - \$160.000	
<i>Aflossing en rente voor de lening</i>	
Totaal	Totaal

Bijlage 8. Nadere toelichting onderzoeksmethode

Overzicht format taakuitwerking

Inclusief technische toelichting

Beschrijving taak

Inhoud taak, taakverdeling en wetgeving

- Taak
- Wet- en regelgeving

Vergelijking met Europees Nederland

- Wet- en regelgeving
- Taakverdeling

Uitvoering en lopende ontwikkelingen

- Bonaire
- Sint Eustatius
- Saba

Beleidsopties

- Optie 1
- Optie 2

Mogelijke toekomstige ontwikkelingen

Middelen en gestandaardiseerde structurele lasten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Structurele lasten en baten (exploitatie)			
OL lasten reguliere taakuitoefening			
OL baten taakgebonden eigen inkomsten			
Netto lasten OL			

Bijdrage rijk (semi-structurele BU)			
Bijdrage derde (structureel)			
Investerings (achterstanden/ontwikkelingen)			
investeringen OL			
investeringen rijk			
Investeringen derde (b.v. EU)			
Instandhoudingslasten investeringen	Onderhoud <u>Vervangingslasten</u>	Onderhoud <u>Vervangingslasten</u>	Onderhoud <u>Vervangingslasten</u>
Huidige instandhoudingslasten betaald door OL.			
Bijdrage rijk bij instandhoudingslasten.			
Bijdrage derde bij instandhoudingslasten.			
Nog niet belegde instandhoudingslasten			
Beleidsopties			
Optie 1			
investeringen			
bijdrage instandhoudingslasten			
Nog niet belegde Instandhoudingslasten investeringen			
Optie 2			
Lasten (jaarlijks)			
Baten (jaarlijks)			
Bijdrage rijk			
Capaciteit, kennis en andere bijdragen in natura			
Ter beschikking gestelde capaciteit			
Ter beschikking gestelde apparatuur			

Algemene toelichting tabel:

- Het is een uitgebreide tabel, onder andere ook omdat veel taken midden in een ontwikkeling zijn. In de tabel bij de diverse taken zijn daarom alleen die regels opgenomen die van toepassing zijn.
- De tabel beperkt zich tot structurele lasten van taken, dat betekent dat incidentele lasten niet zijn meegenomen. Indien ze relevant zijn, zijn ze wel opgenomen in de uitwerking van de taak, bijvoorbeeld bij uitvoering.
- Bij de beleidsontwikkelingen zijn hier twee opties opgenomen. Dat kunnen er meer of minder zijn. Bij de beleidsopties kan het gaan om investeringen (optie 1) of om voorzieningen/ exploitatielasten (optie 2). Dit is afhankelijk van de taak.

Technische toelichting tabel:

- Alle bedragen zijn afgerond op \$ 5.000, behalve als het voor het inzicht wenselijk is dat een onafgerond bedrag wordt opgenomen.
- Indien middelen in euro's zijn vermeld in een brondocument dan is de euro in dollars omgerekend met de wisselkoers euro – dollar van 1,02. Dit is de begrotingskoers 2023. Deze begrotingskoers geldt voor alle middelen die afkomstig zijn van de door BZK opgestelde begrotingshoofdstukken en betrekking hebben op het Caribisch dossier.
- Investeringskosten worden zoveel mogelijk opgenomen tegen de aanschafwaarden. Dit is ook de waarde waartegen ze op de balans zouden staan, indien ze zouden zijn geactiveerd.
- Instandhoudingslasten investeringen:
 - Investeringskosten brengen onderhoud met zich mee. We gaan uit van 2% per jaar, tenzij er specifieke ramingen zijn, dan gaan we van de specifieke ramingen uit.
 - Investeringskosten dienen normaal gesproken te zijner tijd te worden vervangen. Bij een investering door een openbaar lichaam wordt de investering geactiveerd. Vervolgens wordt er jaarlijks op afgeschreven. Omdat de meeste investeringen voor eilandelijke taken door het rijk zijn gedaan staan de investeringen niet op de balans van de openbare lichamen. Er is dus geen afschrijvingslast. Om te zijner tijd te kunnen vervangen:
Voor de instandhoudingslasten van de investeringen gaan we voor de vervanging uit van wat de jaarlijkse afschrijvingslast

geweest zou zijn bij activeren. Voor de meeste investeringen gaan we uit van een afschrijvingsperiode van 30 jaar. Dit tenzij er specifieke ramingen zijn en/of er in Europees Nederland een andere afschrijvingstermijn is. Zo is de afschrijvingstermijn van scholen vaak langer dan die van andere gebouwen. Voorbereidingskosten voor investering, bijvoorbeeld het weggakken en egaliseren van een rots, leiden niet tot extra kosten op termijn. Deze kosten houden we buiten de afschrijvingslast.

- Indien er is geïnvesteerd in bijvoorbeeld 2015. Dan ramen we de jaarlijkse vervangingslasten. We hebben niet de lasten van 2015 – 2022 berekend.
- Indien het rijk middelen ter beschikking stelt die gebruikt kunnen worden voor investeringslasten gaat het veelal om onderhoudskosten of de daadwerkelijke investering. We gaan er niet vanuit dat bijvoorbeeld een bijzondere uitkering benut kan worden om een bestemmingsreserve voor een vervangingsinvestering op te bouwen.
- Indien een openbaar lichaam kapitaallasten in de begroting en jaarrekening opneemt zijn dit afschrijvingslasten. Deze lasten kunnen alleen voor afschrijvingen worden gebruikt en zijn niet voor andere zaken te gebruiken. Pas als het actief volledig is afgeschreven ontstaat er ruimte in de begroting.

Bijlage 9. Afkortingen

Afktorting	Waar staat het voor
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APK	Algemene periodieke keuring
BBP	Bruto binnenlands product
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BFU	Bijzondere fonds uitkering
BIA	Bonaire International Airport
boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BOG	Bonaire overheidsgebouwen
BRP	Basisregistratie personen
BSN	Burgerservicenummer
BU	Bijzondere uitkering
BV	Besloten Vennootschap
BZK (ministerie van)	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van)
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBR	Centraal bureau rijvaardigheidsbewijzen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CN	Caribisch Nederland
CPB	Centraal planbureau
CPI	Consumentenprijsindex
EU	Europese Unie

Afktorting	Waar staat het voor
FinBES	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GGU	Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU)
IAB	Inrichtingen- en activiteitenbesluit
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IV	Informatievoorziening
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
Mln.	miljoen
NMA	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NMBP	Natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030
NV	Naamloze Vennootschap
OL	Openbaar Lichaam
OLB	Openbaar Lichaam Bonaire
OLE	Openbaar Lichaam Sint Eustatius
OLS	Openbaar lichaam Saba
OV	Openbaar vervoer
Piva	Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba
PM	Pro Memorie
PPMO	Programme and Project Management Office
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RIVM	Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu
SKJ	Sociale kanstrajecten jongeren
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeentes

Afkorting	Waar staat het voor
VO	Voortgezet onderwijs
VOG	Verklaring omtrent Gedrag
VU	Vrije Uitkering
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WolBES	Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
WOT	Wet op het Onderwijstoezicht

Bijlage 10. Bronnen

Gesprekken

Voor de taken en de taakontwikkeling zijn gesprekken gevoerd met de betrokken departementen, de openbare lichamen, bestuurlijk en ambtelijk, en enkele verbonden partijen.

Hoofddocumenten

Algemene rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek 2018, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019

A&O fonds gemeenten, Personeelsmonitor gemeenten 2022

Binnenlands bestuur, overhead bij gemeenten daalt, 28 september 2018

Brief van de Minister van Financiën, Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, Den Haag, 30 oktober 2020 (35 570 B, no. 8). brief over de werking en verantwoording van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet

Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, Den Haag, 8 april 2022 (35 925 IV, no. 60). (brief over uitvoering van de kabinetsreactie RvS/IBO).

CBS, Trends in the Caribbean Netherlands 2021, December 2021

Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' 15 december 2021

Cultuurconvenant en agenda

Economisch Bureau Amsterdam, BES-fonds: verbetering, ontwikkeling en coördinatie, maart 2021

IdeeVersa, Onderzoek onderhoud BES- fonds, 2015

IdeeVersa, Referentiekader Caribisch Nederland, 2012

Inspectie Justitie en Veiligheid, Stand van zaken rampenbestrijding in Caribisch Nederland 2022, mei 2023

Hoofddocumenten

Minister van Justitie en Veiligheid, Rapport Inspectie JenV stand van zaken rampenbestrijding in Caribisch Nederland 2022, Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, van 30 mei 2023

Motie van de leden Van den Berg en Ceder, Voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg van 1 juli 2021 (35 830 IV, nr. 8)

Openbaar lichaam Bonaire en Staat der Nederlanden, Bestuurlijke werkafspraken, 16 juni 2022

Openbaar lichaam Sint Eustatius en de Staat der Nederlanden, Afsprakenakkoord Sint Eustatius, 2022 – 2023

Openbaar lichaam Saba en de Staat der Nederlanden, Saba package, 2022-2025,

Platform Overheid, kosten en kansen van ICT in de publieke sector, 14 juni 2021

Regioplan, Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, juni 2018.

SEO rapport, 'Impact PSO Bovenwindse eilanden, effecten voor Saba & St. Eustatius', juni 2023

Wet- en regelgeving

Besluit begroting en verantwoording BES

Financiële Verhoudingswet

Gemeentewet

Loterijwet BES

Monumentenwet BES

Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Wet op het Onderwijstoezicht (WOT).

Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Wet publieke gezondheid

Wet speelvergunningrecht Hazardspelen, Wet hazardspelen BES I en II

Wetsvoorstel kinderopvang BES

Wet- en regelgeving

Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu BES (Vrom BES)

Overige

Begrotingen (2019 – 2023) en jaarrekeningen (2019-2021) van de openbare lichamen en onderliggende administraties

CBS, statline, thema Caribisch Nederland

Onderwijshuisvestingsplannen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Taakverdelingslijsten rijk – openbare lichamen