

Referentiekader Caribisch Nederland



IdeeVersa
20 februari 2012

Referentiekader Caribisch Nederland

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

20 februari 2012
IdeeVersa / Elma van de Mortel

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

foto's Elma van de Mortel en Dorien van Gent

Disclaimer

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

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding onderzoek en onderzoeksopdracht

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

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

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

De onderzoeks vragen De centrale onderzoeks vrag is:

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

Als deelvragen heeft het Ministerie van BZK geformuleerd:

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

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

Twee bestuurlijke en één onderzoekcomplicatie

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

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

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

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

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

Complicatie 2) Ambitieniveau van taken

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

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

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

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

Complicatie 3) Drie unieke eilanden

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

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

Opbouw en mogelijk gebruik onderzoek referentiekader

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

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

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

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

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

De bevindingen op hoofdlijnen

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

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

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

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

Leeswijzer

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

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

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

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

INHOUDSOPGAVE

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

Hoofdstuk 1 Aanleiding onderzoek en onderzoeksopdracht

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

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

1.1 Aanleiding van het onderzoek

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

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

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

1.2 Onderzoeksopdracht en onderzoeks vragen

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

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

Als deelvragen heeft het Ministerie van BZK geformuleerd:

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

2) Welke kosten zijn aan deze taken verbonden?

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

3) Zijn deze kosten redelijk?

Controleer de bevindingen bij vraag 2 op redelijkheid.

1.3 Randvoorwaarden en aanvullende wensen

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

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

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

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

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

Hoofdstuk 2 Achtergrond van het onderzoek

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

2.1 Het solidariteitsfonds en de commissie van advies

Het solidariteitsfonds Tot de status aparte van Aruba in 1986 hadden de drie eilanden drie hoofdbronnen van inkomsten: de eigen inkomsten, de landsbijdrage van het Land van de Nederlandse Antillen voor de begroting van de minder draagkrachtige eilanden van de Nederlandse Antillen en diverse projectgelden vanuit Nederland en de Europese Unie. Vanwege de status aparte van Aruba werd op de Ronde Tafel Conferentie van 1983 besloten de landsbijdrage te vervangen door het solidariteitsfonds. Doel van dit fonds was om vanaf 1986 een dusdanig bijdrage aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba ter beschikking te stellen dat het voorzieningenniveau vergelijkbaar zou kunnen zijn met dat van Curaçao. Het fonds werd opgebracht door het Land Nederlandse Antillen (de facto Curaçao), door Aruba en door Nederland. De bijdrage van de laatste twee vond plaats door financieringsverzoeken door het Land Nederlandse Antillen. Deze verzoeken werden achteraf gedaan. De bijdrage vanuit het solidariteitsfonds aan de drie eilanden was gebaseerd op de begrotingstekorten die Bonaire, Sint Eustatius en Saba hadden in 1983. Tot 2000 bleef de hoogte van de bijdrage aan de drie eilanden onveranderd.

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

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

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

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

2.2 Staatkundige hervormingen en de vrije uitkering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

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

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

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

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

Hoofdstuk 3 Het referentiekaderonderzoek

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

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

3.1 Bestuurlijke complicaties

3.1.1 Context van de vrije uitkering: inhaalslagen en bijdragen gebruikers

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

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

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

3.1.2 Ambitieniveau van taken

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

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

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

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

3.2 Onderzoekscomplicatie

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

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

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

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

CBS gepubliceerd. Voor de eilanden zijn maar weinig gegevens over kostenfactoren. Aanwezige gegevens zijn bijvoorbeeld inwoneraantallen per eiland en per leeftijds groep.

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

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

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

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

3.3 Samengestelde onderzoeks methode

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

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

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

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

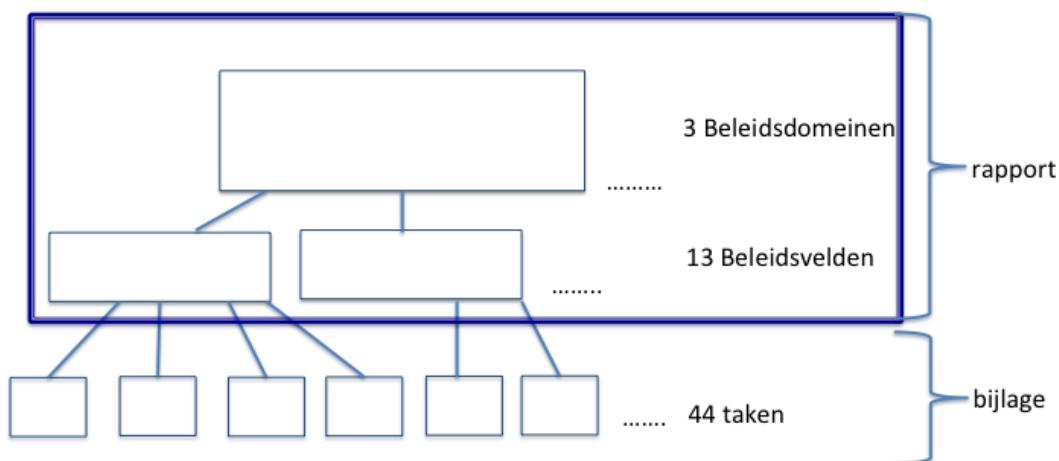
Hieronder lichten we de stappen afzonderlijk toe. Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in bijlage 2.

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

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

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

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



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

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

Tabel 1 Drie categorieën taken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Onderzoeksproces

Onderzoeksfasen Het onderzoek bestond uit vier fasen:

- Fase 1) verkennen
- Fase 2) analyse
- Fase 3) toetsing
- Fase 4) rapportage

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

Na de interviews met de departementen zijn gedurende twee weken gesprekken met de eilanden en het RCN gevoerd. Saba kon helaas niet worden bereikt vanwege het weer. In deze fase is zoveel mogelijk informatie over de eilandelijke taken verzameld en zijn de taken vastgesteld en ingedeeld in beleidsvelden.

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

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

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

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

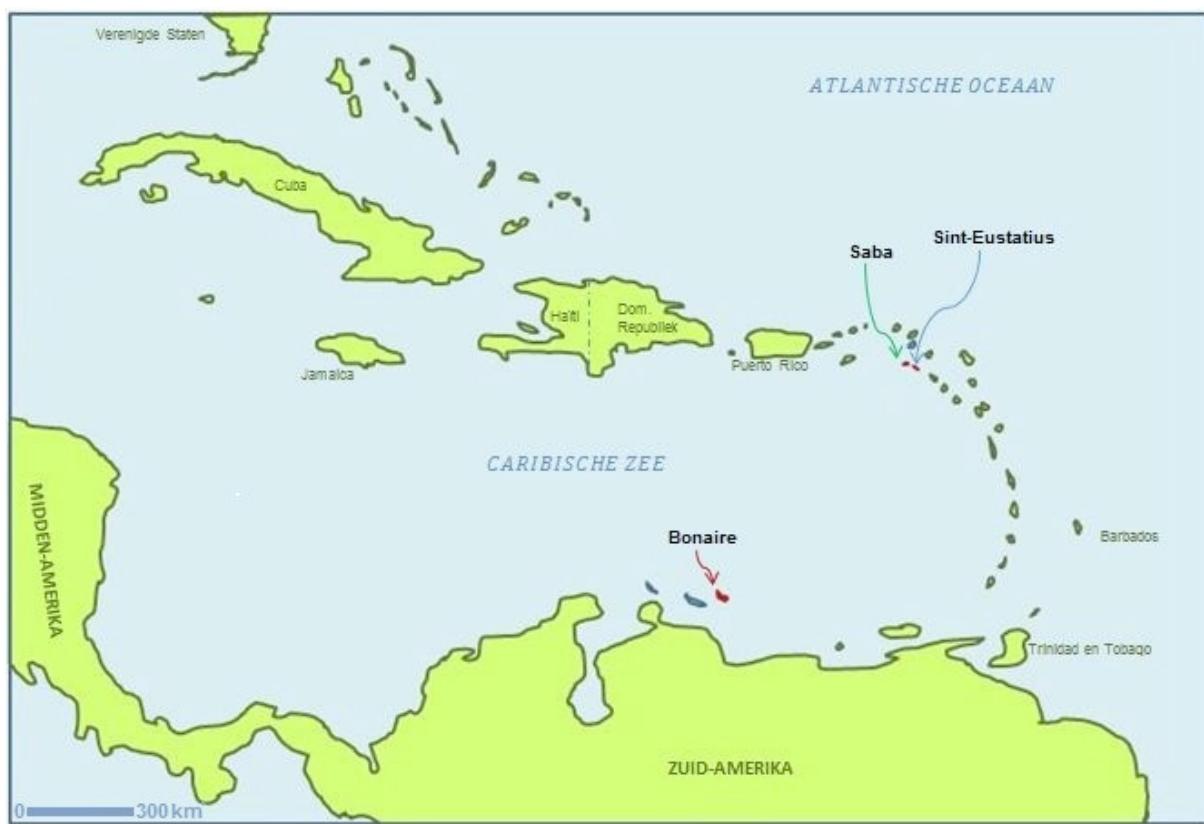
Overige Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. Deze is vier maal bij elkaar gekomen. Er zijn behalve met de eilanden en departementen gesprekken geweest met diverse andere personen en organisaties die kennis en ervaring hebben met de eilandelijke taken en de kosten. Tot slot, zijn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

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

Hoofdstuk 4 Bonaire, Sint Eustatius en Saba

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

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



4.1 De eilanden

4.1.1 Bonaire



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



De mensen Bonaire heeft eind 2011 circa 16.000 inwoners. De meeste mensen wonen in Kralendijk of Rincon. Er zijn circa 2.950 leerlingen op het eiland. Deze kunnen naar het voortgezet onderwijs (ook VWO is aanwezig) en naar het MBO. Voor andere opleidingen moeten leerlingen naar een ander eiland. Toerisme, de haven en bouw bieden werkgelegenheid, evenals de lokale en Rijksoverheid. Het toerisme is enerzijds gericht op toeristen die voor duiken en/of de landnatuurgebieden komen. Anderzijds leggen er vaak cruiseboten aan. De inflatie op Bonaire is over 2010 1,4% en over 2011 5,9% (voorlopig cijfer CBS Statline, november 2011).

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

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

4.1.2 Sint Eustatius



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



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

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

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

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

4.1.3 Saba



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



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

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

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

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

4.2 Kenmerken Caribisch Nederland en omrekeningsfactoren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hoofdstuk 5 Bevindingen takenanalyse

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

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

5.1 De taken en taakverdeling

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

5.1.1 Het fysieke domein

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1.2 Het sociale domein

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1.3 Eilandsbrede taken

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2 Inhaalslag infrastructuur, gebouwen en kennis

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

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

5.2.1 Overzicht inhaalslag

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

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

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

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

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

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

Tabel 2 Overzicht inhaalslag infrastructuur en gebouwen in relatie tot referentiekosten

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

De bronnen van de ramingen zijn in bijlage 3 aangegeven.

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

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

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

5.2.2 Inhaalslag per eiland

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

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

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

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

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

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

5.3 Eilandelijke taken buiten de vrije uitkering

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

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

Tabel 3 Overzicht bijzondere uitkeringen

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

* voorlopig bedrag; dit bedrag is nog niet formeel vastgesteld

** de regelgeving is nog in procedure

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

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

Tabel 4 Overzicht genormeerde bijdragen van gebruikers

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

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

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

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

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

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

Hoofdstuk 6 Bevindingen vrije uitkering

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

6.1 Bandbreedten vrije uitkering Bonaire, Sint Eustatius en Saba

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Bandbreedte per domein

6.2.1 Fysiek domein

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2.2 Sociaal domein

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

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

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

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

6.2.3 Eilandsbrede taken

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

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

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

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

6.3 Factoren van invloed op de bandbreedte

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

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

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

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

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

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

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

6.4 De vrije uitkering in de tijd bezien

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

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

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

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

IdeeVersa

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

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

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

Bijlage 1 Overzicht beleidsvelden en taken

Fysiek domein

Beleidsveld 1) Nutsbedrijven en andere individuele diensten

- 1a) Elektriciteit
- 1b) Drinkwater
- 1c) Riolering en afvalwaterzuivering
- 1d) Afval
- 1e) Begraafplaatsen
- 1f) Telecommunicatie

Beleidsveld 2) Mobiliteit

- 2a) Luchtvaart
- 2b) Zeehavens
- 2c) Openbaar vervoer

Beleidsveld 3) Beheer openbare ruimte

- 3a) Wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en overige
- 3b) Milieu
- 3c) Natuurbeheer- en bescherming
- 3d) Landbouw en visserij

Beleidsveld 4) Ruimtelijke ordening

- 4a) Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen
- 4b) Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie
- 4c) Volkshuisvesting

Beleidsveld 5) Toezicht, handhaving en veiligheid

- 5a) Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie
- 5b) Toezicht en handhaving op het fysieke domein en economische taken

Sociaal domein

Beleidsveld 6) Armoedebestrijding, werk en economische zaken

- 6a) Armoedebestrijding
- 6b) Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie
- 6c) Stimulering economische sectoren

Beleidsveld 7) Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg

- 7a) Preventieve gezondheidszorg
- 7b) Preventieve jeugd(gezondheids)zorg
- 7c) Kinderopvang

- 7d) Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen
- 7e) Sociale veiligheid

Beleidsveld 8) Onderwijs

- 8a) Onderwijsvesting basisonderwijs, voortgezet onderwijs en MBO
- 8b) Leerlingenvervoer
- 8c) Leerplicht en overige onderwijs
- 8d) Sociale kanstrajecten jongeren
- 8e) Bibliotheek
- 8f) Onderwijs algemeen

Beleidsveld 9) Cultuur, cultureel erfgoed en sport

- 9a) Kunst, musea en overige culturele activiteiten
- 9b) Cultureel erfgoed, archief en archeologie
- 9c) Sport

Eilandsbrede taken

Beleidsveld 10) Burgerzaken

- 10a) Bevolkingsadministratie en burgerlijke stand
- 10b) Identiteitskaart (Sedula), reisdocumenten en overige documenten
- 10c) Overige waaronder verkiezingen

Beleidsveld 11) Bestuur

- 11a) Gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad
- 11b) Ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad

Beleidsveld 12) Bedrijfsvoering

- 12a) Personeel
- 12b) Huisvesting
- 12c) Automatisering
- 12d) Ondersteuning primair proces

Beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen

Bijlage 2 Methode referentiekosten

In deze bijlage beschrijven we de methode van kostenberekeningen. Het gaat om een samengestelde referentiekosten methode. Deze methode heeft zes stappen. In de eerste paragraaf beschrijven we de eerste twee stappen. Het gaat om de bepaling wat eilandelijke taken zijn en welke (delen van) taken in de vrije uitkering zijn opgenomen en welke niet. Vervolgens werken we de volgende vier stappen van de methode van referentiekostenberekeningen uit. Dit doen we in de tweede paragraaf. Het gaat dan om de stappen indeling van taken in categorieën, bepaling van de bandbreedten, de omrekeningsfactoren en de controlevergelijkingen.

I Eilandelijke taken en de vrije uitkering

I.1 Wat zijn eilandelijke taken?

Indeling in taken Voor het inzicht in de taken zijn we uitgegaan van de taken die de eilanden wettelijk verplicht zijn uit te voeren en de taken die ze in de praktijk doen. De basis voor de inventarisatie van taken zijn gesprekken met departementen, gesprekken met de eilanden en een analyse van regelgeving en begrotingen. Ook zijn de overzichten van de taakverdeling, zoals vastgesteld tijdens de bestuurlijk overleggen najaar 2009 (bestuurlijk overleg rijk, Sint Eustatius en Saba) en voorjaar 2010 (rijk en Bonaire) meegenomen. Het resultaat van deze inventarisatie is een indeling in 43 taken plus de algemeen besteedbare middelen. Bijlage 1 geeft een overzicht van deze taken. Het onderzoek hebben we uitgevoerd op het niveau van de taken. De taken en de algemeen besteedbare middelen zijn geclusterd in 13 beleidsvelden. De beleidsvelden zijn weer gebundeld in drie domeinen; het fysieke domein, het sociale domein en de eilandsbrede taken. In tabel 1 zijn de beleidsvelden en de clustering weergegeven.

Tabel 1 Beleidsvelden en domeinen

Fysiek domein
1. Nutsbedrijven en andere individuele diensten
2. Mobiliteit
3. Beheer openbare ruimte
4. Ruimtelijke ordening
5. Toezicht, handhaving en veiligheid
Sociaal domein
6. Armoedebestrijding, werk en economische zaken
7 Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg
8. Onderwijs
9. Cultuur, sport en cultureel erfgoed
Eilandsbrede taken
10 Burgerzaken
11. Bestuur
12. Bedrijfsvoering
13. Algemeen besteedbare middelen

Wettelijk verplichte taken en niet-wettelijk verplichte taken Sommige taken zijn wettelijk verplicht (bijvoorbeeld afval, onderwijsinstellingen en bevolkingsadministraties), andere taken zijn niet wettelijk verplicht maar wel noodzakelijk omdat het basisvoorzieningen betreft (zoals wegen). Verder zijn er niet-wettelijk verplichte taken die geen basisvoorzieningen zijn maar wel van direct en indirect belang zijn zoals bijvoorbeeld sport (indirect belang is gezondheid en leefbaarheid) en stimulering economie (bevordering mogelijkheden tot zelfstandig verwerven van inkomen).

We hebben in dit onderzoek alle taken meegenomen, ongeacht of deze wettelijk of niet-wettelijk verplicht zijn. Dit omdat een oordeel over welke taken door de eilanden zouden moeten worden uitgevoerd en welke niet, buiten de scope van dit onderzoek valt.

Wel speelt het onderscheid wettelijk verplichte taak of niet-wettelijk verplichte taak een rol bij het vaststellen van de bandbreedten (zie paragraaf II). Kort samengevat betekent meer specifieke wetgeving dat de kosten specieker worden berekend. Minder wetgeving betekent veelal een grotere bandbreedte.

I.2 Welke kosten van eilandelijke taken vallen onder de vrije uitkering?

Vrije uitkering De vrije uitkering heeft betrekking op structurele lasten van eilandelijke taken die niet door een bijzondere uitkering of taakgebonden inkomsten worden bekostigd. Hieronder worden deze aspecten toegelicht.

Structurele lasten De vrije uitkering heeft betrekking op de exploitatielasten en de kapitaallasten van de eilandelijke taken. Het inhalen van achterstallig onderhoud valt buiten de vrije uitkering. Op de eilanden is veel achterstallig onderhoud dat incidentele middelen vergt. Daarnaast zijn er nog diverse andere inhaalslagen, bijvoorbeeld om te voldoen aan nieuwe wetgeving. Deze inhaalslagen berekenen wij niet bij de vrije uitkering. Wel benoemen wij deze incidentele middelen. We delen de incidentele kosten in, in fysieke investeringen en kennis en ontwikkeling en geven de relatie met de structurele lasten. Alleen de structurele lasten nemen we mee bij de vrije uitkering.

Bijzondere uitkeringen Voor enkele taken zijn er bijzondere uitkeringen, vergelijkbaar met wat voor gemeenten specifieke uitkeringen of doeluitkeringen heet. De taken bekostigd uit bijzondere uitkeringen nemen we wel mee in de inventarisatie van eilandelijke taken, maar nemen we niet mee bij de berekening van de vrije uitkering, behalve als de bijzondere uitkering niet voldoende is voor de structurele kosten. Bij de meeste bijzondere uitkeringen gaat het om een deel van de taak, zoals bij leerplaat. Voor leerplaat is er een bijzondere uitkering voor het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC), maar niet voor de leerplaatambtenaar. De leerplaatambtenaar wordt daarom in de berekening van de vrije uitkering meegenomen. Het deel van de taken dat niet via een bijzondere uitkering wordt bekostigd wordt meegenomen bij de berekening van de vrije uitkering.

Taakgebonden inkomsten Voor een aantal taken is er een bijdrage van gebruikers; dit zijn de taakgebonden inkomsten. Bij deze inkomsten gaat het om het betalen van een prijs voor een dienst (zoals afval ophalen of een sportveld) of product (bijvoorbeeld een paspoort). De bijdrage kan kostendekkend zijn of een deel van de kosten bevatten. Belastingen zijn niet gekoppeld aan een dienst of product en zijn daarmee geen taakgebonden inkomsten, maar algemeen besteedbare middelen. Deze middelen zijn in beleidsveld 13 opgenomen.

Het hoort expliciet niet tot de opdracht van dit onderzoek naar een referentiekader om een uitspraak te doen of een taak dient te worden bekostigd uit de vrije uitkering of eigen inkomsten. Wij gaan daarom zoveel mogelijk uit van de huidige stand van zaken qua taakgebonden inkomsten. Dat wil zeggen dat bij taken waarvoor een bijdrage wordt gevraagd gerekend is met ‘genormeerde’ bijdragen. De referentiekosten min deze bijdrage worden in de vrije uitkering opgenomen.

Bij het berekenen van ‘genormeerde bijdragen’ gaan we ervan uit dat taken die nu *kostendekkende tarieven* hebben, dat in de toekomst ook hebben. Bij een aantal taken is echter bekend dat er veranderingen zullen zijn. Deze veranderingen kunnen ertoe leiden dat de tarieven niet meer kostendekkend zijn. Dit hebben we veelal PM opgenomen, omdat hierover eerste bestuurlijke besluitvorming plaats dient te vinden.

Bij het berekenen van ‘genormeerde bijdragen’ voor taken waar gebruikers in Caribisch Nederland nu reeds een *niet-kostendekkende bijdrage* leveren gaan we uit van standaardpercentages. Deze percentages zijn: 10%, 25% of 50% gezet. Dit staat voor een geringe bijdrage, een beperkte bijdrage of een substantiële bijdrage. Wie de bijdrage levert kan verschillen: het kunnen inwoners zijn, toeristen, bedrijven of fondsen. Een dergelijke ‘genormeerde bijdrage’ nemen we ook mee als de taak met Europees Nederland wordt vergeleken en daar een bijdrage gebruikelijk is.

Taken buiten de vrije uitkering Er zijn enkele deeltaken die we niet hebben meegenomen in de berekening van de vrije uitkering, omdat de kosten dusdanig specifiek zijn dat het berekenen van referentiekosten niet goed mogelijk is. Het gaat dan bijvoorbeeld om een deel van de kapitaallasten bij de luchthavens. De deeltaken waarvoor dit het geval is zijn telkens benoemd. Het betreft nergens volledige taken; er zijn dus geen taken volledig buiten beschouwing gelaten.

II Methode van referentiekostenberekeningen

II.1 De methode op hoofdlijnen

Voor het referentiekader Caribisch Nederland gebruiken we een samengestelde methode van bandbreedten van referentiekosten. De redenen hiervoor zijn dat het complex is de drie eilanden te vergelijken en dat het ambitieniveau van de taken veelal niet duidelijk is. Hieronder

lichten we beide redenen voor de keuze van de methode toe. Vervolgens beschrijven we de samengestelde methode.

Drie unieke eilanden Een algemene mogelijkheid voor een referentiekader is om dit kader af te leiden van een onderlinge vergelijking. Bij gemeenten in Europees Nederland is dat bijvoorbeeld gebruikelijk. Voor een vergelijking kan op basis van structuurkenmerken (bijvoorbeeld inwoneraantal, bevolkingsdichtheid, bodemgesteldheid) een groep gemeenten worden geselecteerd waaruit een gemiddelde of een 'good practice' kan worden afgeleid. Een dergelijke vergelijking vergt voldoende gemeenten die bepaalde gegevens hebben die onderling vergelijkbaar zijn en die bovendien van voldoende kwaliteit zijn.

Bij de drie eilanden is per definitie sprake van te weinig vergelijkbare eilanden. Het zijn 'slechts' drie eilanden. Dit is te weinig om een zinvol gemiddelde te bepalen, zoals ook in het '*Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*' is aangegeven. De eilanden kunnen niet één op één met gemeenten worden vergeleken. Dit omdat de taken verschillen, evenals structuurkenmerken en prijs- en loongegevens en andere kenmerken. Bovendien zijn van de drie eilanden veel minder gegevens beschikbaar dan van gemeenten. Ook een vergelijking met andere eilanden in het Caribisch gebied is niet eenduidig. Er zijn meerdere eilanden, maar de historische context verschilt dusdanig dat het voorzieningenniveau afwijkt, prijs- en loongegevens verschillen en ook structuurkenmerken kunnen verschillend zijn.

Ondanks de hierboven genoemde verschillen met gemeenten hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba een deel van de taken en het wettelijk kader met gemeenten gemeen. Met andere eilanden in het Caribisch gebied – Curaçao en Sint Maarten – hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba enkele omstandigheden en de historische achtergrond gemeenschappelijk. Gemeenten in Europees Nederland en Curaçao en Sint Maarten zijn daarom onderdeel van de referentiekosten in dit referentiekader. De beperkingen aan de vergelijkingen met zowel gemeenten als de het Caribisch gebied zijn de eerste reden waarom we een samengestelde methode voor het referentiekader gebruiken.

Ambitieniveau De tweede reden om de samengestelde referentiekostenmethode te gebruiken is dat het ambitieniveau van de taken vaak niet duidelijk is. Voor sommige taken is het ambitieniveau wel bekend. Dat is bijvoorbeeld zo bij de taak 11a) Gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad. Het aantal politieke ambtsdragers is wettelijk bepaald, evenals de salarissen. De kosten kunnen dus worden berekend. Voor veel andere taken is het ambitieniveau niet eenduidig. Zo zijn er voor de taak wegen geen wettelijke eisen. Wegen kunnen verhard of onverhard zijn. Als wegen verhard zijn, zijn er diverse opties zoals klinkers, beton en asfalt. Deze opties hebben verschillende kostenplaatjes. Het niveau van onderhoud van wegen kan bovendien per type verharding variëren. Vaak wordt daarbij uitgegaan van vier verschillende kwaliteitsniveaus.

Het berekenen van referentiekosten impliceert een ambitieniveau. Omdat het ambitieniveau vaak niet is gegeven gebruiken we de samengestelde methode waarbij de taken worden ingedeeld in drie categorieën. Deze categorieën onderscheiden zich door de verschillende mate waarin het ambitieniveau gegeven is. Per categorie wordt niet gewerkt met één berekening, maar met een bandbreedte. Deze bandbreedte kan groter of kleiner zijn afhankelijk van de mate waarin het ambitieniveau minder of meer duidelijk is.

Samengestelde methode van referentiekosten Vanwege de complexiteit van vergelijken en het belang van het ambitieniveau gebruiken we een samengestelde methode voor de referentiekosten. Deze methode is als volgt opgebouwd:

- Indeling in *categorieën van taken*: zoals hierboven beschreven varieert de mate waarin het ambitieniveau bekend is en hebben we de taken in drie categorieën ingedeeld. Bij deze drie groepen varieert de mate waarin het ambitieniveau bekend is (zie verder II.2).

- *Bandbreedten*: het referentiekader bestaat niet uit schattingen van één bedrag per taak, maar uit bandbreedten. Deze bandbreedten kennen een ondergrens en een bovengrens. De manier van berekenen van bandbreedten verschilt per categorie van taken, omdat de mate waarin het ambitieniveau bekend is verschilt (zie verder II.3). De berekeningen van de ondergrens en bovengrens van de bandbreedte zijn bepaald aan de hand van wat we *referentiekosten* noemen; dat zijn kosten gebaseerd op globale berekeningen, zoals een gemiddelde (zie verder II.3).
- Om de vergelijkbaarheid met, met name Europees Nederland, te vergroten is gebruik gemaakt van *omrekeningsfactoren* (zie verder II.4)
- De referentiekosten worden met enkele *controlevergelijkingen* getoetst (zie verder II.5)

In tabel 2 geven we een overzicht van gebruikte definities. Op de indeling in categorieën taken, de referentiekostenberekening van de bandbreedten, de omrekeningsfactoren en de controlevergelijkingen wordt in de volgende vier paragrafen verder ingegaan.

Tabel 2 Definities

Referentiekader: kader met baten en lasten berekend via referentiekosten. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gaat het om referentiekosten per beleidsveld (onderbouwd met taken).

Referentiekosten: globaal berekende kosten waarmee gemiddeld over jaren heen een beleidsveld kan worden uitgevoerd. Dit in tegenstelling tot normkosten, waarbij een norm maatgevend is.

Omrekeningsfactoren: factoren waarmee kosten van bijvoorbeeld Europees Nederland worden vermenigvuldigd om de kosten in bijvoorbeeld Caribisch Nederland te berekenen.

Controlevergelijkingen: vergelijkingen waarmee het realiteitsgehalte van bandbreedten is getoetst. De vergelijkingen maken geen onderdeel uit van de bandbreedte, maar kunnen aanleiding zijn om de bandbreedte aan te passen.

II.2 Indeling in categorieën taken

De eilandelijke taken hebben we in drie categorieën ingedeeld. De categorieën verschillen globaal gesproken in de mate van vergelijkbaarheid met gemeenten en met het Caribisch gebied. Dit vanwege omstandigheden en/of vanwege wetgeving. Per categorie wordt de ondergrens en bovengrens met verschillende methoden berekend. De indeling in de drie categorieën is samengevat in tabel 3. De indeling en de betekenis van de indeling lichten we vervolgens toe per categorie. In paragraaf II.3 gaan we in op de methoden van referentiekostenberekeningen per categorie.

Tabel 3 Drie categorieën taken

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

Taken met een uniek kostenkarakter Bij taken met een uniek kostenkarakter liggen de kosten vast, vanwege investeringen in infrastructuur of vanwege regelgeving. Een voorbeeld van het eerste is de riolering op Bonaire. Deze riolering is aangelegd waardoor kan worden berekend wat de bijbehorende exploitatie en onderhoud kost. Het is dan niet zinvol met bijvoorbeeld gemiddelde kosten van een gemeente of het Caribisch gebied te rekenen. Wel kunnen de taakgebonden inkomsten bij deze taak verschillend worden meegenomen. Dit levert een berekening voor de ondergrens en bovengrens op.

Voor andere taken liggen de kosten vast, omdat deze expliciet opgenomen zijn in de vrije uitkering (zoals het aandeel in de vrije uitkering voor preventieve gezondheidszorg bij Bonaire) of liggen de kosten grotendeels vast omdat ze wettelijk voorgeschreven zijn (bijvoorbeeld salarissen gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad).

Omkaderde taken: taken met specifieke wetgeving Voor enkele taken zijn er wettelijke eisen en zijn deze eisen vergelijkbaar met die voor gemeenten. Door de wettelijke eisen zijn de taken minder goed vergelijkbaar met de taken in het Caribisch gebied.

De bandbreedten van deze taken kunnen worden ingeschat door een vergelijking met gemeenten en door een specifieke berekening. Deze specifieke berekening is voor sommige taken aanwezig, voor andere taken hebben wij de berekening gemaakt.

Specifieke berekeningen zijn bijvoorbeeld aanwezig voor afval. Deze berekening is gemaakt door het Ministerie van I&M en is meegenomen bij de referentiekosten. Afval is een taak die gemeenten ook hebben. Daarom is ook een gemiddelde van gemeenten berekend.

Indien er geen specifieke berekeningen zijn maken we een specifieke referentiekostenberekening door bijvoorbeeld fte's te berekenen of door de taak in deeltaken te splitsen en de kosten per deeltaak afzonderlijk te berekenen. Dit hebben we bijvoorbeeld gedaan bij de taak ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad. Deze taak is vergelijkbaar met een gemeente. Daarom is de taak vergeleken met een gemiddelde van gemeenten. De taak bestaat uit diverse deeltaken (bijvoorbeeld een rekenkamer, een griffier, juridische ondersteuning gezaghebber) deze zijn per onderdeel ingeschat om een tweede berekening te krijgen. Het laagste totaalbedrag van een methode is de ondergrens en het hoogste bedrag de bovengrens.

Vrije taken: taken met geen algemene wetgeving De derde categorie taken zijn taken een wettelijke kern hebben, maar waar veel ruimte is qua invulling en taken waarvoor geen wetgeving is. Deze taken zijn vergelijkbaar met taken van gemeenten of taken in het Caribisch gebied. Het gaat dan bijvoorbeeld om wegen. Dit is een taak die gemeenten hebben evenals de eilanden in het Caribisch gebied. Er is geen specifieke wetgeving waaraan wegen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba moeten voldoen. Een ander voorbeeld is de taak bibliotheken. Ook hiervoor is voor de drie eilanden geen specifieke wetgeving. Deze taken worden gedaan door gemeenten en door andere Caribische eilanden.

De berekeningen van een gemiddelde van gemeenten en een gemiddelde van het Caribisch gebied vormen dan de ondergrens en bovengrens. Het laagste bedrag is de ondergrens en het hoogste bedrag de bovengrens.

Complexiteiten De indeling in de drie groepen van taken met ieder hun eigen manier van referentiekostenberekening kent een aantal complexiteiten. In de eerste plaats wordt dit veroorzaakt door de bijzondere uitkeringen en de taakgebonden inkomsten. Voor sommige taken zijn er bijzondere uitkeringen of taakgebonden inkomsten, maar zijn deze uitkeringen of inkomsten niet voor de volledige taak of voor alle eilanden. Hierdoor wordt het (resterende) deel van de taak meegenomen in de berekening.

Bedrijfsvoering In de tweede plaats is er een complexiteit bij de kosten voor bedrijfsvoering. Bij de bedrijfsvoeringskosten gaat het om de kosten voor de ondersteuning van het primair proces, dus bijvoorbeeld om de personeelsadministratie, financiële administratie, werkplek en pc voor medewerkers. Deze kosten zijn in sommige referentiekostenberekeningen meegenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de meeste berekeningen van een gemiddelde voor gemeenten. Bij andere referentiekostenberekeningen zijn deze kosten niet of deels meegenomen. Voor de verschillende manieren van omgaan met bedrijfsvoeringskosten corrigeren we via het beleidsveld bedrijfsvoeringskosten. Deze berekening gebeurt dus niet op een wijze zoals bij de beleidsvelden 1 tot en met 11 gedaan. Ingeschat wordt wat nog te corrigeren referentiekosten zijn voor bedrijfsvoering bij de ondergrens en de bovengrens.

Algemeen besteedbare middelen De algemeen besteedbare middelen zijn belastingen en inkomsten die niet aan een specifieke taak hoeven te worden uitgegeven, zoals dividend en grondexploitaties. Deze middelen worden ingeschatt en genormeerd verrekend met de lasten van de taken. Anders gezegd ook voor de algemeen besteedbare middelen wordt een ondergrens en bovengrens berekend, maar deze is negatief. Bij de berekening van de ondergrens en bovengrens wordt wat gebruikelijk is in Europees Nederland mee in beschouwing genomen. Ook de belastingcapaciteit van de drie eilanden wordt in algemene zin meegewogen. De berekening is daarmee afwijkend van de berekening van de taken bij de beleidsvelden 1 tot en

met 11. In bijlage 3 wordt dit bij *beleidsveld 13) algemeen besteedbare middelen* verder uitgewerkt.

Voor de keuzen rond dit beleidsveld is onder andere het koopkrachtonderzoek dat het rijk laat doen van belang. Dit onderzoek is naar verwachting voorjaar 2012 gereed.

II.3 Referentiekostenberekeningen van bandbreedten

Voor de bandbreedten van de drie categorieënaken zijn de volgende berekeningen nodig:

- Taken met een uniek kostenkarakter:
 - o "Bekende" kosten voor taken met een uniek kostenkarakter
- Omkaderde taken: taken met specifieke wetgeving:
 - o Een gemiddelde van gemeenten
 - o Specifieke berekeningen
- Vrije taken: taken met geen of algemene wetgeving:
 - o Een gemiddelde van gemeenten
 - o Een gemiddelde van het Caribisch gebied

De "bekende" kosten voor taken met een uniek kostenkarakter staan in bijlage 3 per taak beschreven en worden hier niet verder uitgewerkt. Hieronder lichten we toe wat de basis is voor de berekeningen van een gemiddelde van gemeente, voor de specifieke berekeningen en voor een gemiddelde van het Caribisch gebied.

Een gemiddelde van gemeenten

Gemeenten, provincies en andere overheden Voor veel taken is een gemiddelde van gemeenten berekend. Dit is het geval als de taak ook in Europees Nederland een taak is die door gemeenten wordt gedaan. In een aantal gevallen is bij het gemiddelde ook een provinciaal deel, een deel van waterschappen of een riksdeel (agentschap) berekend. Dat is gedaan indien de taak in Europees Nederland ook deels bij provincies, waterschappen of agentschappen is belegd.

Functionele indeling Daar waar mogelijk is het berekenen van een gemiddelde gebaseerd op de functionele indeling. De functionele indeling is voor gemeenten (en provincies) voorgeschreven in de Ministeriële Regeling Informatie voor derden. Dit geeft een belangrijk databestand voor het berekenen van gemiddelde lasten. Uitgangspunten bij deze indeling zijn:

- De lasten zijn exploitatielasten en kapitaallasten
- De lasten zijn inclusief overhead. De algemene lasten zijn toegerekend aan de beleidsfuncties. De lasten voor bestuur staan wel op afzonderlijke functies.
- De functionele indeling is er voor zowel baten als lasten. We hebben zoveel mogelijk de bruto lasten (dus zonder verrekening van de baten) genomen.

Het gebruikte bestand is dat van de functionele indeling op basis van de begrotingen 2011.

Sommige taken vallen samen met een functie en zijn daardoor relatief eenduidig te vergelijken. Dat is bijvoorbeeld bij bibliotheken het geval. Functie 510) is openbaar bibliotheekwerk. Voor andere functies is het complexer. Dat is bijvoorbeeld bij functie 630) sociaal cultureel werk het geval. Deze functie betreft uitgaven voor meerdere taken in dit onderzoek. Deze functie is daarom gesplitst. Aan het einde van deze bijlage is de functionele indeling voor gemeenten opgenomen.

Gemiddelde per inwoner De baten en lasten volgens de functionele indeling zijn beschikbaar per gemeente. Het is mogelijk gemeenten te selecteren op basis van kenmerken of kostenfactoren. Kostenfactoren zijn bijvoorbeeld, inwoners, ouderen, lage inkomens, oppervlakte land,

oppervlakte water, omgevingsadressendichtheid en bodemgesteldheid. Gemeenten kunnen op basis van circa 60 kenmerken worden geselecteerd, omdat het gemeentefonds wordt verdeeld op basis van die kenmerken. Gegevens over deze kenmerken zijn echter niet aanwezig voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Bovendien zijn de gegevens, ook als ze beschikbaar zouden zijn, niet altijd eenvoudig te interpreteren. Bodemgesteldheid in Europees Nederland is niet hetzelfde als in Caribisch Nederland. Bovendien zijn de kosten van verschillende taken anders in Caribisch Nederland. Om deze reden is ervoor gekozen het inwoneraantal als basis te gebruiken en een algemeen Europees Nederlands gemiddelde te berekenen. Uitgerekend is hoe groot de lasten per inwoner zijn in Europees Nederland. Op dit algemeen gemiddelde zijn vervolgens omrekeningsfactoren toegepast (zie verder paragraaf II.4). Bij de berekeningen is wel telkens nagegaan of het gemiddelde voor gemeenten onder de 20.000 inwoners afwijkt van het landelijk gemiddeld of niet. Indien het kostenpatroon erg afwijkend is, is dit meegenomen, bijvoorbeeld door gemiddelde kosten voor gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners te nemen.

Gemiddelden niet via de functionele indeling Voor enkele taken vormt de functionele indeling geen voldoende basis, omdat de kosten niet uit de indeling te halen zijn. Dit is bijvoorbeeld bij toezicht en handhaving het geval. Ook zijn er enkele (deel)taken die niet bij gemeenten of provincies zijn belegd en die daarom anders moeten worden ingeschat. Dit is bijvoorbeeld het geval bij deeltaken van toezicht en handhaving die in Europees Nederland bij het rijk (agentschap) zijn belegd, zoals taken die bij de Voedsel- en Warenautoriteit zijn belegd. De kosten van deze deeltaken zijn zoveel mogelijk ingeschat (dit wordt bij de relevante taken in bijlage 3 aangegeven).

Specifieke berekeningen

Voor de taken met specifieke wetgeving is naast een gemiddelde van gemeenten een andere methode gebruikt. Hiervoor zijn drie mogelijkheden:

- Voor enkele taken zijn de kosten reeds specifiek berekend, zoals in het masterplan onderwijsvesting, of de kostenberekening voor afval en milieu. Indien deze berekeningen aanwezig zijn, nemen we deze berekeningen als specifieke referentiekostenberekeningen mee voor de desbetreffende taak.
- Voor een aantal taken is het mogelijk deze in deeltaken te onderscheiden, waarna per deeltaak de kosten worden berekend. Dit levert een specifieke berekening op voor een taak.
- Indien specifieke berekeningen niet aanwezig zijn en deeltaken niet goed of deels te berekenen zijn, zijn schattingen gemaakt voor een gemiddeld aantal fte's. Deze fte's worden vervolgens met de standaardkosten per fte (zie paragraaf II.5) omgerekend.

Gemiddelde Caribisch gebied

Voor diverse taken wordt een gemiddelde uit het Caribisch gebied berekend. Als uitgangspunt worden gemiddelde geschatte uitgaven 2011 van Curaçao en Sint Maarten gebruikt. Deze eilanden lijken qua taken en achtergrond het meeste op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De lasten zijn per inwoner of leerling berekend. Vervolgens is gekeken welke omrekeningsfactoren relevant zijn. Dat zijn er veelal minder dan bij de omrekening vanuit Europees Nederland. Voor een enkele taak zijn cijfers van Curaçao of Sint Maarten niet herleidbaar tot de onderscheiden eilandelijke taken. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een taak als armoedebestrijding. Voor dergelijke taken gebruiken we gegevens van de begrotingen van de eilanden.

Bepaling ondergrens en bovengrens

Voor alle categorieën geldt dat de laagste totaalberekening de ondergrens is en de hoogste totaalberekening de bovengrens. Het kan zo zijn dat de laagste en hoogste bedragen van een berekening verschillen per eiland; dus dat één methode bij voorbeeld Bonaire het hoogste bedrag geeft, terwijl dit voor Sint Eustatius en Saba het laagste bedrag geeft. Dit kan bijvoorbeeld omdat een van de berekeningen gebaseerd is op inwoneraantallen en de andere berekening een andere basis heeft, bijvoorbeeld het oppervlakte natuurgebied. Een ondergrens of bovengrens is altijd voor alle drie de eilanden op dezelfde methode gebaseerd; de grenzen worden niet per eiland bepaald.

II.4 Basisgegevens berekeningen en omrekeningsfactoren

Basisgegevens berekeningen De meeste berekeningen zijn op basis van de inwoneraantallen van de eilanden. Voor deze inwoneraantallen zijn zo actueel mogelijke gegevens gebruikt. Het betreft de inwoneraantallen (op tientallen afgerond), zoals die najaar 2011 bekend waren via de bevolkingsadministraties. Het zijn daarmee niet de CBS-statistieken. De meest recente CBS-statistieken geven de inwoneraantallen per 1 januari 2011. De inwoneraantallen die we gebruiken zijn recenter.

Daarnaast zijn cijfers voor kinderen (0-4 jaar) en leerlingen (4-18 jaar) gebruikt. Hiervoor zijn de CBS cijfers als basis gebruikt. Deze cijfers zijn herberekend naar leeftijd en vervolgens naar boven afgerond. Zie tabel 4 voor de gegevens.

Tabel 4 Basisgegevens van de eilanden

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
<i>Inwoners</i>	16.000	3.750	1.950
<i>Kinderen (0-4 jaar)</i>	780	160	70
<i>Leerlingen (4-18 jaar)</i>	2.950	700	300

Voor de inwoneraantallen van de gebieden waarmee wordt vergeleken - gemeenten, provincies en het Caribisch gebied - worden de inwoneraantallen 2011 gebruikt. Dit omdat voor deze gebieden de begrotingen 2011 zijn gebruikt. De begrotingscijfers zijn omgerekend naar cijfers per inwoner; voor begroting en inwoneraantallen is daarom hetzelfde jaartal aangehouden.

Standaardomrekeningen Voor het omrekenen van lasten van een gemiddelde van gemeenten naar Caribisch Nederland zijn enkele standaardomrekeningen nodig. Het gaat dan om wisselkoersen en om standaardkosten voor één fte. Deze standaardomrekeningen zijn in tabel 5 opgenomen. Voor de wisselkoersen voor de NAF zijn de wisselkoersen van 1 januari 2011 gebruikt. Dit zijn de officiële koersen bij de overgang van de eilanden van de NAF naar de dollar. Voor de omrekening van de dollar naar de euro is de koers van 15 november 2011 gebruikt. Dat is de datum waarop de berekeningen van dit onderzoek zijn gestart.

De kosten van één fte is standaard gezet op \$ 60.000. De gemiddelde lasten van een fte zijn circa \$ 32.000. Voor de taken die we specifiek berekenen gaat het vaak om hogere ingeschatte functies. Bovendien is overhead toegerekend. Het bedrag bij de standaardomrekeningen is daarom op \$ 60.000 gezet.

Tabel 5 Standaardomrekeningen

Wisselkoersen	
Koers dollar – euro (15-11-11)	1,37
Koers NAF – dollar (1-1-11)	0,56
Koers NAF – euro (1-1-11)	0,4
Standaardkosten	
Standaard kosten 1 fte BES	\$ 60.000

Omrekeningsfactoren Voor het omrekenen van de lasten van een gemiddelde van gemeenten in Europees Nederland naar Caribisch Nederland zijn diverse omrekeningsfactoren gebruikt. Indien er aanleiding voor is zijn deze factoren ook gebruikt voor de omrekening van een gemiddelde van een Caribisch gebied naar de eilanden. Relevantie verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland zijn salariskosten, schaal (de eilanden hebben een aanzienlijk kleiner schaal dan een gemiddelde gemeente), het klimaat (intensiteit regen, zon en wind), kosten van materialen en bereikbaarheid. De omrekeningsfactoren zijn in tabel 6 opgenomen en worden vervolgens per factor toegelicht. Naast de omrekeningsfactoren in tabel 6 kunnen specifieke omrekeningsfactoren worden gebruikt. Deze worden per taak bepaald.

Tabel 6 Omrekeningsfactoren

Prijsverschil salarissen	0,5
Kleinschaligheidsfactor	1,125
Centrumfunctiefactor	1,25
Windwardfactor	1,5
Drempelfactor	1,9

Prijsverschil salarissen De omrekeningsfactor salarisverschil corrigeert voor het lagere salarisniveau op de eilanden vergeleken met Europees Nederland. De berekening is gebaseerd op het bruto minimumuurloon voor iemand van 23 jaar of ouder plus overhead. In het algemeen gaan we ervan uit dat de helft van een taak salariskosten is, een kwart huisvestingslasten en andere facilitaire lasten en een kwart programma- of beleidsgeld. De omrekeningsfactor passen we daarom meestal toe op de helft van de kosten.

Kleinschaligheidsfactor De omrekeningsfactor kleinschaligheid gebruiken we voor alle drie de eilanden. Deze factor geeft een basiscorrectie op schaaleffecten.

Centrumfunctiefactor De factor centrumfunctie corrigeert voor een relatief groot beroep dat wordt gedaan op bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld vanwege het relatief grote beroep dat toeristen doen op de voorzieningen van Bonaire), en bij taken die de eilanden hebben die gemeenten van die omvang in Europees Nederland niet zouden hebben. Gemeenten zouden deze taak samen doen of bij een grote gemeente beleggen. Het gaat dan ook om het gebrek aan mogelijkheden om taken samen te doen met andere overheden. Deze factor komt niet overeen met het gebruik van het woord centrumgemeente in Europees Nederland (dat is een gemeente die taken doet voor andere gemeenten, veelal kleinere omliggende gemeenten, vanuit een wettelijke taak (zoals maatschappelijke opvang) of vanuit afspraken gemaakt binnen een gemeenschappelijke regeling.)

Windwardfactor Deze factor corrigeert dat de twee bovenwindse (windward) eilanden Sint Eustatius en Saba kleiner zijn en geïsoleerder liggen dan Bonaire. Door de geïsoleerde ligging van de eilanden zijn de kosten van veel materialen hoger; alles wordt overzees aangevoerd en komt van relatief ver weg. De concurrentie is beperkter op de twee bovenwindse eilanden dan op Bonaire. Zo zijn kosten van sommige materialen 2 à 3 maal zo duur dan op Bonaire. Omdat het een deel van de kosten betreft (materiaalkosten zijn geschat op een kwart), bedraagt de factor 1,5.

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

Specifieke omrekeningsfactoren Voor enkele taken is met specifieke omrekeningsfactoren gerekend. Het gaat dan om de factoren MBO voor de taak onderwijsvesting of het aantal hectare natuurpark voor de taak natuurbeheer en -bescherming.

Combinatie van factoren Opgemerkt dient te worden dat de factoren in combinatie met elkaar gebruikt kunnen worden. De inzet van de factoren is afgeleid van het specifieke karakter van een taak en is daarom per taak verschillend.

II.5 Controlevergelijkingen

De berekende referentiekosten van de bandbreedten worden gecontroleerd met twee soorten controlevergelijkingen. In de eerste plaats is dat met de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en met de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden. In de tweede plaats is dat met de twee eerder gedane onderzoeken naar kosten van Bonaire, Sint Eustatius en Saba: het 'rapport Havermans' en het 'rapport Brinkman'.

Begrotingen 2012 Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

Ter toetsing van het realiteitsgehalte van de berekeningen hebben we controlevergelijkingen gemaakt met de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en met de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden. Een alternatief zou zijn om naar de jaarrekeningen te kijken. De eilandelijke rekeningen 2010 zijn de meest recente. Van deze rekeningen heeft alleen het deel van 10 oktober 2010 tot en met 31 december 2010 betrekking op de huidige taken. Daardoor zijn deze rekeningen geen goede basis voor dit referentiekader.

Bij de controlevergelijkingen is gekeken of grote verschillen verklaarbaar zijn. Indien de verschillen niet verklaarbaar zijn is nagegaan of ze relevant zijn en de berekeningen gecorrigeerd dienen te worden. Zo zagen we dat begraafplaatsen op de Waddeneilanden niet kostendekkend zijn. Daarom hebben we bij de bovengrens van de bandbreedte voor deze taak de mogelijkheid van een vast bedrag voor deze taak opgenomen.

Eerdere onderzoeken:

Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (rapport Brinkman)

Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds (rapport Havermans)

Bij de controlevergelijkingen zijn ook de eerder gedane onderzoeken mee in overweging genomen. Het gaat om het onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit 2010 en het onderzoek van de commissie Havermans uit 2003. Ook hier is gekeken of grote verschillen verklaarbaar zijn. Deze twee onderzoeken hebben niet geleid tot wijzigingen. Het onderzoek naar de begrotingen overlapt qua strekking deels met de analyse van de begrotingen 2012. Dat wil zeggen wat de eilanden ramen voor de begroting 2009 geeft eenzelfde beeld dan wat ze ramen voor de begroting 2012.

Het onderzoek van de commissie Havermans is op basis van de jaarrekeningen 2001 en heeft daardoor niet tot inzichten geleid die nu nog actueel zijn en niet reeds in de takenanalyse waren opgenomen.

Functionele indeling gemeenten

Hoofdfunctie 0

- 001 Bestuursorganen
- 002 Bestuursondersteuning
- 003 Burgerzaken
- 004 Baten secretarieleges burgerzaken
- 005 Bestuurlijke samenwerking
- 006 Bestuurlijke ondersteuning raad en rekenkamer

Hoofdfunctie 1

- 120 Brandweer en rampenbestrijding
- 140 Openbare orde en veiligheid

Hoofdfunctie 2

- 210 Wegen, straten en pleinen
- 211 Verkeersmaatregelen te land
- 212 Openbaar vervoer
- 214 Parkeren
- 215 Baten parkeerbelaasting
- 220 Zeehaven
- 221 Binnenhavens en waterwegen
- 223 Veerdiensten
- 230 Luchtvaart
- 240 Waterkering, afwatering en landaanwinning

Hoofdfunctie 3

- 310 Handel en ambacht
- 311 Baten markgelden
- 320 Industrie
- 330 Nutsbedrijven
- 340 Agrarische productie en ontginning
- 341 Overige agrarische zaken, jacht en visserij

Hoofdfunctie 4

- 420 Openbaar basisonderwijs
- 421 Openbaar basisonderwijs, huisvesting
- 422 Bijzonder basisonderwijs
- 423 Bijzonder basisonderwijs, huisvesting
- 430 Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs
- 431 Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting
- 432 Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs
- 433 Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting
- 440 Openbaar voortgezet onderwijs
- 441 Openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting
- 442 Bijzonder voortgezet onderwijs
- 443 Bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting
- 480 Gemeensch. Baten en lasten van het onderwijs

Hoofdfunctie 5

- 510 Openbaar bibliotheekwerk
- 511 Vormings- en ontwikkelingswerk
- 530 Sport
- 531 Groene sportvelden en terreinen
- 540 Kunst
- 541 Oudheidkunde/musea

550	Natuurbescherming
560	Openbaar groen en openluchtrecreatie
580	Overige recreatieve voorzieningen

Hoofdfunctie 6

610	Bijstandsverlening
611	Werkgelegenheid
612	Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk
613	Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk
614	Gemeentelijk minimabeleid
620	Maatschappelijke begeleiding en advies
621	Vreemdelingen
622	Huishoudelijke verzorging
630	Sociaal-cultureel werk
641	Tehuizen
650	Kinderdagopvang
651	Dagopvang gehandicapten
652	Voorzieningen gehandicapten

Hoofdfunctie 7

711	Ambulancevervoer
712	Verpleeginrichtingen
714	Openbare gezondheidszorg
715	Jeugdgezondheidszorg, uniform deel
716	Jeugdgezondheidszorg, maatwerkdeel
721	Afvalverwijdering en -verwerking
722	Riolering en waterzuivering
723	Milieubeheer
724	Lijkbezorging
725	Baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing
726	Baten rioolrechten
727	Baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater
728	Baten rioolheffing grond- en hemelwater
729	Huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater
730	Hemelwater
731	Grondwater
732	Baten begraafplaatsrechten

Hoofdfunctie 8

810	Ruimtelijke ordening
820	Woningexploitatie/woningbouw
821	Stads- en dorpsvernieuwing
822	Overige volkshuisvesting
823	Bouwvergunningen
830	Bouwgrondexploitatie

Hoofdfunctie 9

911	Geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar
913	Overige financiële middelen
914	Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar
921	Algemene uitkering gemeentefonds
922	Algemene baten en lasten
930	Uitvoering Wet WOZ
931	Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers
932	Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren
933	Baten roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen
934	Baten baatbelasting

935	Baten forensenbelasting
936	Baten toeristenbelasting
937	Baten hondenbelasting
938	Baten reclamebelasting
939	Baten precariobelasting
940	Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen
941	Lastenverlichting rijk
960	Saldo kostenplaatsen
970	Saldo van de rekening voor bestemming
980	Mutaties reserves
990	Saldo van de rekening na bestemming

Bijlage 3 Beleidsvelden

Inhoudsopgave

Leeswijzer	70
Fysiek domein	72
1. Nutsbedrijven en andere individuele diensten	73
2. Mobiliteit	93
3. Beheer openbare ruimte	105
4. Ruimtelijke ordening	127
5. Toezicht, handhaving en veiligheid	141
Sociaal domein	153
6. Armoedebestrijding, werk en economische zaken	154
7 Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg	170
8. Onderwijs	189
9. Cultuur, sport en cultureel erfgoed	209
Eilandsbrede taken	223
10 Burgerzaken	224
11. Bestuur	235
12. Bedrijfsvoering	247
13. Algemeen besteedbare middelen	257

Leeswijzer

Beleidsvelden In deze bijlage wordt per beleidsveld een omschrijving gegeven van de eilandelijke taken, worden referentiekosten berekend en volgt een voorstel voor de bandbreedte van de vrije uitkering voor het beleidsveld. Ook besteden we per beleidsveld aandacht aan mogelijke inhaalslagen. Een overzicht van de beleidsvelden en taken is gegeven in bijlage 1. Hieronder geven we de opbouw per paragraaf van de beschrijving van de beleidsvelden in deze bijlage.

Beschrijving taken Paragraaf I van ieder beleidsveld bevat per taak een omschrijving van de minimumeisen, de stand van zaken van de taken op de eilanden en de ontwikkelingen met betrekking tot de taken. Ook worden specifieke aandachtspunten benoemd die van belang zijn voor het uitvoeren van de taken op de eilanden. Tot slot, worden de taken ingedeeld in een van de volgende drie categorieën taken: taken met een uniek kostenkarakter, omkaderde taken of vrije taken (zie verder onder structurele lasten).

Incidenteile lasten In paragraaf II wordt telkens ingegaan op de incidentele kosten. Deze kosten vallen niet onder de vrije uitkering. We gaan in op recent gedane investeringen en op mogelijke toekomstige inhaalslagen. Dit doen we omdat dat deze lasten een relatie kunnen hebben met de vrije uitkering, ondanks dat ze niet tot de vrije uitkering behoren.

Structurele lasten Paragraaf III gaat per taak in op hoe deze taak wordt bekostigd. Daarbij wordt aangegeven of er sprake is van een bijzondere uitkering of dat een taak (deels) wordt betaald uit bijdragen. Die (deel)taken die worden bekostigd uit bijzondere uitkeringen of bijdragen allen (voor dat deel) buiten de vrije uitkering.

Voor de taken in de vrije uitkering worden referentiekosten berekend. De wijze waarop dit gebeurt is afhankelijk van de categorie waarin de taak is ingedeeld:

- Taken met een uniek kostenkarakter kennen kosten die grotendeels vastliggen, door wettelijke vereisten of doordat het infrastructurele werken betreft. Van deze taken gaan we voor de kosten uit van wetgeving, of specifieke berekeningen.
- Omkaderde taken kennen specifieke wetgeving. Deze wetgeving komt vaak grotendeels overeen met wetgeving voor gemeenten in Europees Nederland. We berekenen de referentiekosten aan de hand van gemeenten en aan de hand van specifieke berekeningen. Deze specifieke berekeningen zijn soms gegeven door eerder onderzoek. Indien dat niet het geval is maken we een specifieke berekening bijvoorbeeld door een taak op te splitsen in deeltaken.
- Voor vrije taken is geen of algemene wetgeving. Voor deze taken berekenen we referentiekosten door een vergelijking met Europees Nederland en een vergelijking met het Caribisch gebied.

Voor alle categorieën geldt dat de laagste totaalberekening de ondergrens is en de hoogste totaalberekening de bovengrens. Het kan zo zijn dat de laagste en hoogste bedragen van een berekening verschillen per eiland; dus dat één methode bij voorbeeld Bonaire het hoogste

bedrag geeft, terwijl dit voor Sint Eustatius en Saba het laagste bedrag geeft. Dit kan bijvoorbeeld omdat een van de berekeningen gebaseerd is op inwoneraantallen en de andere berekening een andere basis heeft, bijvoorbeeld het oppervlakte natuurgebied. Een ondergrens of bovenlimiet is altijd voor alle drie de eilanden op dezelfde methode gebaseerd; de grenzen worden niet per eiland bepaald.

Voor de referentiekosten worden de berekeningen gebaseerd op Europees Nederland, het Caribisch gebied of specifieke berekeningen. Om deze berekeningen te doen aansluiten bij Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken we gebruik van omrekeningsfactoren. Het gaat dan bijvoorbeeld om een schaalcorrectie. De omrekeningsfactor kleinschaligheid corrigeert bijvoorbeeld voor de geringere schaal van de eilanden ten opzichte van gemeenten. In deze bijlage wordt in de tekst kort geduid welke factoren zijn gebruikt en waarom. In bijlage 2 zijn de omrekeningsfactoren verder uitgewerkt.

Controlevergelijkingen In paragraaf IV worden de berekeningen gecontroleerd met behulp van vier controlevergelijkingen (telkens tabel 2 in paragraaf IV):

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

Grote verschillen die niet verklaarbaar zijn kunnen leiden tot aanpassing van de bandbreedte.

Voorstel Paragraaf V bevat het voorstel voor het beleidsveld. Aangegeven is welke taken tot de vrije uitkering horen en in welke mate. Ook is aangegeven in welke mate taken buiten de vrije uitkering vallen bijvoorbeeld vanwege een bijzondere uitkering. Vervolgens is de bandbreedte van referentiekosten per taak gegeven met een duiding van de marge tussen de bandbreedten. Tot slot, wordt de relatie tussen incidentele middelen en de referentiekosten geschatst. Deze paragraaf is verwerkt in de hoofdstukken 5 en 6 van het hoofdrapport.

Beleidsvelden fysiek domein

Beleidsveld 1) Nutsbedrijven en andere individuele diensten

1.1 Overzicht beleidsveld en taken

In dit beleidsveld zijn taken opgenomen die individueel aan burgers ten goede komen en die als basisdiensten worden beschouwd. De taken worden door de overheid zelf verricht of de overheid draagt er zorg voor door het een bedrijf te laten uitvoeren. Het gaat om producten die lang tot de overheidsmonopolies behoorden, maar die sinds de jaren '80 in Europa hetzij zijn verzelfstandigd of geprivatiseerd (afval), hetzij op andere wijze aan meer marktwerking zijn blootgesteld (drinkwater, elektriciteit). In dit beleidsveld zijn de taken beperkt tot taken waar de openbare lichamen een verantwoordelijkheid hebben.

Beschrijving beleidsveld

De in dit beleidsveld opgenomen taken zijn:

- 1a) Elektriciteit
- 1b) Drinkwater
- 1c) Riolering en afvalwaterzuivering
- 1d) Afval
- 1e) Begraafplaatsen
- 1f) Telecommunicatie

De taken 1a) tot en met 1e) in dit beleidsveld zijn wettelijk in die zin dat de eilanden ervoor moeten zorgen dat de taken worden verzorgd. Dit kan zijn door het zelf te doen. Het kan ook zijn door concessies te verlenen of de taken uit te besteden.

De regulerende en beleidstaken zijn Rijkstaken. Concessies, vergunningverlening en nadere regelgeving is een eilandelijke taak. Alleen bij telecommunicatie verzorgt het Rijk de concessieverlening.

Het voldoen aan de kwaliteitseisen is belangrijk bij deze taak. Dit is een voorwaarde voor concessieverlening. Daarnaast is toezicht en handhaving van belang bij deze taken.

De taakverdeling is beperkt vergelijkbaar met Europees Nederland.

In Europees Nederland is voor elektriciteit het net en de productie gesplitst en kunnen consumenten de leverancier kiezen. De elektriciteitsnetwerkbedrijven zijn overheids N.V.'s. Op de eilanden is marktwerking niet goed realiseerbaar gezien de schaal.

Drinkwaterbedrijven zijn in Europees Nederland overheids N.V.'s. Van bron tot tap is de drinkwaterbereiding en distributie in handen van de overheid. Dat is ook op Bonaire het geval. Op Saba is er geen drinkwaterleiding, maar wordt gebruik gemaakt van cisternen en zijn er twee particuliere bedrijven die aanvullend water verkopen. Op Sint Eustatius is de situatie tot nu toe vergelijkbaar met Saba, maar wordt er nu een drinkwaterleiding aangelegd.

In Europees Nederland is afval ophalen een gemeentelijke taak, maar is afvalverwerking een taak waar de provincie zorg voor draagt. Op Bonaire wordt afvalinzameling en verwerking door

overheids N.V. Selibon gedaan. Op Sint Eustatius en Saba wordt afvalinzameling door de openbaar lichamen gedaan.

Riolering is een gemeentelijke taak, maar waterzuivering wordt door waterschappen gedaan in Europees Nederland. Op de eilanden is er tot nu toe een systeem van septic tanks en beerpunten en vindt zuivering van afvalwater beperkt plaats. Op Bonaire wordt nu een rioleringssysteem aangelegd.

De verantwoordelijkheid voor begraafplaatsen is voor gemeenten dezelfde als voor de eilanden. Telecommunicatie is in Europees Nederland geprivatiseerd. In Caribisch Nederland is dat ook het geval, maar zijn er op deelterreinen overheids N.V.'s.

Al de taken van dit beleidsveld zijn in Europees Nederland 'gesloten circuits' c.q. kostendekkend.

Samenhang met andere beleidsvelden:

- Drinkwater, riolering en waterzuivering en afval hangen samen met *beleidsveld 3) Beheer openbare ruimte*.
- De toezichts- en handhavingstaken voor drinkwater, afval en riolering zijn opgenomen in *beleidsveld 5) Veiligheid, toezicht en handhaving*.

Beschrijving taken

1a) Elektriciteit



Minimumeisen De eilanden verlenen concessies aan bedrijven voor elektriciteit (productie en levering) dit volgens de Wet elektriciteitsconcessies BES. Elektriciteit dient aan internationale kwaliteitseisen te voldoen, waaronder eisen voor leveringszekerheid. Door de beperkte schaalgrootte op de drie eilanden is scheiding tussen productie en levering niet altijd mogelijk.

Stand van zaken Op Bonaire wordt elektriciteit (en drinkwater) verzorgd door het Water en elektriciteitsbedrijf Bonaire (WEB N.V.). Dit is een

N.V. waarvan het openbaar lichaam 100% van de aandelen heeft. WEB heeft alleen het elektriciteitsnet. De productie wordt door het bedrijf Ecopower verzorgd, maar verkoop aan de klanten gaat via WEB. Uitgangspunt is om op jaarrbasis 44% met windenergie op te wekken. De continuïteit van de stoomvoorziening is voor verbetering vatbaar. Vooral het verouderde netwerk is kwetsbaar en er is sprake van regelmatige stroomuitval, energieverlies en hoge tarieven.

Thans zijn er onderhandelingen over een mogelijke overname van Ecopower door WEB. Daarnaast wordt een regulerend kader ingericht waarbij een onafhankelijke toezichthouder wordt aangesteld.

Op Sint Eustatius en Saba verzorgt het Gemeenschappelijk Energie- en waterbedrijf Bovenwindse Eilanden (GEBE) de elektriciteit. GEBE is een bedrijf waarvan de aandelen in handen zijn van de drie bovenwindse eilanden Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba. Naar aanleiding van de staatkundige veranderingen worden de aandelen tussen Sint Maarten enerzijds en Sint Eustatius en Saba anderzijds gesplitst. De elektriciteitsopwekking op de twee kleinere eilanden is duurder dan op het grotere Sint Maarten. Sint Eustatius en Saba willen hun eigen (of gemeenschappelijk) elektriciteitsbedrijf. Daarover worden nu onderhandelingen

gevoerd. Vanwege verouderde installaties (Saba) en het feit dat de kabels bovengronds lopen is de energievoorziening orkaangevoelig. De kabels ondergronds laten lopen is vanwege de rotsachtige bodem niet overal mogelijk. Er worden op dit moment onderzoeken uitgevoerd over de toepasbare mogelijkheden van duurzame energieopwekking (wind en geothermie) op de eilanden. Daarnaast wordt een regulerend kader gemaakt.

Specifieke factoren De schaal van de eilanden is gering, waardoor de kosten van installaties en distributie hoog zijn per inwoner.

Ontwikkelingen De taken ten aanzien van elektriciteit zijn niet veranderd bij de staatkundige hervormingen. Wel wordt GEBE gesplitst in een deel van Sint Maarten en een deel voor Sint Eustatius en Saba. Dit betekent hogere kosten voor de twee kleinere eilanden.

De taak elektriciteit valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter. Dit omdat de kosten vanwege de installaties en aanleg grotendeels zijn gegeven. Hierdoor is er niet veel keuze in de kosten, tenzij er wordt geïnvesteerd. In 1.III wordt ingegaan op de kosten van deze taak.

1b) Drinkwater

Minimumeisen Drinkwater is een taak waarvoor de eilanden verantwoordelijk zijn via de Wet drinkwater BES. Beschikbaarheid van drinkwater dat aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet staat voorop; dit conform het Besluit kwaliteit drinkwater BES. Het eiland verleent concessies aan drinkwaterbedrijven en zorgt voor de handhaving van de kwaliteit.

Stand van zaken Op Bonaire wordt elektriciteit en drinkwater verzorgd door het Water en elektriciteitsbedrijf Bonaire (WEB N.V.). Dit is een N.V. waarvan het openbaar lichaam 100% van de aandelen heeft. WEB heeft het waterleidingnet en de productie. De prijs van drinkwater is 2,5 maal hoger dan die in Nederland.

Op Sint Eustatius vangen mensen regenwater op in cisternen (een individueel regenopvangsysteem). Er is een waterzuiveringsbedrijf van het openbaar lichaam dat zeewater zuivert tot drinkwater. Dit water wordt verkocht aan mensen die (tijdelijk) zelf niet voldoende regenwater hebben kunnen opvangen. Water kost \$ 6 à \$ 7 doller per m³. Het drinkwater wordt in flessen verkocht. Deze flessen worden ingevoerd.

Er is tot nu toe geen drinkwaterleidingsysteem. Dit wordt nu aangelegd met EU-middelen. Er is een aansluitplicht voor het drinkwater voor circa 85% van de inwoners. De prijs van het drinkwater is afhankelijk van het gebruik. Vermoedelijk blijven mensen de cisternen gebruiken naast hun drinkwateraansluiting. Hierdoor is er een risico dat vanwege geringe afname de kosten voor het gebruik erg hoog worden.

Op dit moment wordt gesproken met Nederlandse drinkwaterbedrijven in hoeverre de exploitatie kan worden overgenomen.

Ook op Saba vangen mensen regenwater op in cisternen. Indien ze niet voldoende water hebben kunnen kopen ze water van één van de twee particuliere drinkwaterbedrijven. Water op Saba kost circa \$ 10 per m³. Het drinkwater wordt in flessen gekocht. Deze flessen worden ingevoerd.

Specifieke factoren De schaal van de eilanden is gering, waardoor de kosten van installaties en distributie hoog zijn per inwoner.

Ontwikkelingen De taken ten aanzien van drinkwater zijn niet veranderd bij de staatkundige hervormingen.

De taak drinkwater valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter. Dit omdat de kosten vanwege installaties en aanleg grotendeels zijn gegeven. Hierdoor is er niet veel keuze in de kosten, gegeven dat er is geïnvesteerd. In 1.III wordt ingegaan op de kosten van deze taak.

1c) Riolering en afvalwaterzuivering

Minimumeisen Voor 10-10-10 was er geen aangenomen landsverordening voor milieubeheer. Daardoor was er geen geldende wetgeving. In 2012 is de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES in werking getreden. De Wet is "kapstok" regelgeving en zorgt voor de mogelijkheid van uitvoeringsregelgeving, bijvoorbeeld het regelen van exploitatiekosten, toezicht enzovoorts. De in deze wet opgenomen minimumeisen voor riolering en waterzuivering hebben als essentie dat de eilanden de afvalwatersituatie in kaart brengen en vervolgens een afvalwaterverordening vaststellen met regels voor het vormgeven van doelmatige inzameling en transport van afvalwater, zodanig dat bodem en zee worden beschermd.

Stand van zaken Op de eilanden hebben bewoners septic tanks of beerputten.

Bonaire: Veel inwoners hebben septic tanks. De tanks worden als ze vol zijn leeggezogen, maar het merendeel van het afvalwater wordt in of op de bodem geloosd. Hetzelfde geldt voor tanks en beerputten bij bedrijven en hotels. Slechts een fractie (10-15%) van het afvalwater wordt opgehaald door vacuümtrucks en wordt behandeld in een afvalwaterzuivering. Met name in het toeristisch deel van Bonaire is afvalwater een probleem.

Door lekkende septic tanks komt een groot deel van het afvalwater ongezuiverd in zee. Ook wordt ongezuiverd afvalwater gebruikt voor besproeiing. Het ongezuiverde afvalwater heeft een negatieve invloed op het koraal en het zeewater bij de kust en dus voor activiteiten als duiken, zwemmen en vissen.

In Bonaire wordt met onder andere een EU subsidie en cofinanciering van het Ministerie van I&M een vacuümriolering aangelegd in de kustzone (voor 26 hotels, 6.000 woning en 70 bedrijven). Met Rijksmiddelen is bovendien een afvalwaterzuiveringsinstallatie aangelegd die afvalwater van de septic tanks buiten de kustzone zuivert. Er is een communicatiecampagne om burgers en toeristen te informeren.

Sint Eustatius: Er zijn alleen beerputten (geen septic tanks). De putten worden als ze vol zijn dicht gemaakt. Het afvalwater verzinkt. Alleen bij de kust is dit een probleem, omdat het verzinken daar minder goed gaat en het afvalwater in zee, dat is in het waterpark, terecht kan komen. De hotels aan de kust zouden een eigen zuivering kunnen hebben.

Saba: Er zijn septic tanks. Deze worden niet geleegd, maar dichtgemaakt als ze vol zijn. Het afvalwater verzinkt.

Specifieke factoren Het inwonersaantal van de eilanden is gering, waardoor de kosten per inwoner van een riolerings- en waterzuiveringssysteem hoog zijn. Alleen op Bonaire wordt gewerkt aan een dergelijk systeem. In Europees Nederland worden de hogere kosten van riolering in landelijk gebied opgebracht door dichter bevolkte en omvangrijkere gebieden.

Ontwikkelingen Met de waterzuivering en riolering op Bonaire was al gestart voor 10-10-10. Concept-eilandsverordeningen waren al in 2008 gereed. De Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES is volgend op de feitelijke realisatie.

De taak riolering en afvalwaterzuivering valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter. Dit omdat de kosten gegeven installaties en aanleg grotendeels zijn gegeven. Hierdoor is er niet veel keuze in de kosten, gegeven dat er is geïnvesteerd. In 1.III wordt ingegaan op de kosten van deze taak.

1d) Afval

Minimumeisen Voor 10-10-10 was er geen aangenomen landsverordening voor milieubeheer. Wel was er een eilandelijke afvalstoffenverordening op Bonaire, die onder Antilliaanse regelgeving van kracht was. Vanaf 2012 treedt de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES in werking.

De minimumeisen voor afval in de wet betreffen:

- Het hebben van een regulier afhaalregime voor regulier afval.
- Het hebben van een regime voor het inzamelen van gevaarlijke stoffen, zoals preparaten of genetisch gemodificeerde organismen, maar ook aan autobanden, afvalolie, koelvloeistof, autowrakken, grove huishoudelijke afvalstoffen enz.
- Een regime voor het bewaren, nuttig toepassen, verwijderen, vervoeren, verhandelen of het beheer van gevaarlijke afvalstoffen. Van belang daarbij is dat dit gebeurt door een erkende inzamelaar.
- Tegengaan van zwerfvuil, het voorkomen van uitspoeling van afvalstoffen van stortplaatsen in zee en verbetering van het stortbeleid
- Aanvullend kunnen ook andere categorieën van afvalstoffen worden aangewezen die afzonderlijk moeten worden aangeboden. Hierbij kan gedacht worden aan groente, fruit en tuinafval, papier, glas, plastic etc.



Stand van zaken Afval wordt ongescheiden en ongesorteerd op stortplaatsen (landfills) gedumpt. De landfills zijn vol of bijna vol, waardoor alternatieven moeten worden gezocht. Bovendien wordt het afval niet of nauwelijks verwerkt. Dit brengt diverse problemen met zich mee. Zo verwait het afval hetgeen verontreiniging met zich meebrengt, wordt afval verbrand wat tot giftige stoffen leidt en kunnen verontreinigde stoffen in de bodem en oppervlaktewater terechtkomen en schade aan het milieu toebrengen. Dit geldt voor alle drie de eilanden, maar met name voor Bonaire.

Bonaire: Het ophalen van afval en beheer van de stortplaats zijn taken van de Overheids N.V. Selibon. Er is een plan voor 2 milieustraten. Kosten € 1 mln.

Op Sint Eustatius: heeft het project Waste management als doel het management van de vuilnisstortplaats te verbeteren en een begin maken met het gescheiden inzamelen en verwerken van afval. Hiervoor worden machines gekocht en bijvoorbeeld een weegbrug. Dit project wordt opgezet met USONA / SEI middelen.

Op Saba bestaat het project Waste management uit het maken en het verhogen van keerwanden om regenwater om de dumpplaats heen te leiden. Dit voorkomt dat vervuild regenwater in zee komt. Daarnaast is de stortplaats geschikt gemaakt voor het apart opslaan, verwerken en afvoeren van recyclebare afvalstoffen. Ten slotte, is de vuilstort afgesloten en zijn vaste

openingstijden ingesteld met als doel het afvalstorten te kunnen controleren. Dit project is opgezet met USONA / SEI middelen.

Specifieke factoren De schaal maakt de eilanden minder aantrekkelijk voor handel in afval. Dit geldt met name voor Sint Eustatius en Saba. Wel is het mogelijk metalen uit het afval te halen en is het streven dit te verkopen. Voor een aantal andere soorten afval is dat ook mogelijk. Voor het resterende afval is het gezien de beperkte schaalomvang lastig dit te verkopen. Een vuilverbrandingsoven op Sint Maarten zou een optie zijn; hier zijn plannen voor. Tot nu toe is het van de eilanden afvoeren van afval nog niet gelukt.

Ontwikkelingen De taakverdeling tussen eiland en Rijk is niet veranderd. De eisen in de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES zijn hoger dan in de praktijk aan wordt voldaan.

De taak afval valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken die specifieke wetgeving kennen. In 1.III worden de kosten voor deze taak berekend.

1e) Begraafplaatsen

Minimumeisen De eilanden zijn verplicht te zorgen voor begraafplaatsen volgens de Begrafeniswet BES. Dit kan zijn door ze zelf te hebben en beheren, het kan ook door een private partij. Veel begraafplaatsen zijn kerkelijk.

Stand van zaken De meeste begraafplaatsen zijn privaat.

Bonaire: Er zijn diverse begraafplaatsen.

Sint Eustatius: Er zijn zeven begraafplaatsen, waaronder enkele historische begraafplaatsen. Het gaat om de volgende begraafplaatsen: de Old Church Cemetery, Congo Cemetery, Anglican Cemetery, Cemetery at Schotsehoek, the Grootbe Family Graveyard, Benners Family graveyard, Old Dutch Reformed Cemetery en de Jewish Cemetery. Qua omvang zijn de Old Church, de Anglican, de Old Dutch en de Jewish cemetery de grootste begraafplaatsen op het eiland. De kleinere sites waren bijvoorbeeld familiebegraafplaatsen en lagen op korte afstand van een plantage of vonden hun oorsprong mogelijk in een oude Indiaanse of slavenbegraafplaats. Het zijn dan meer monumenten (zie verder *beleidsveld 9 Cultuur, cultureel erfgoed*).



Saba: Begraven op een begraafplaats is niet verplicht, dit in tegenstelling tot de andere twee eilanden. Saba heeft diverse veelal kleinere begraafplaatsen. Deze zijn ook deels in eigendom van het openbaar lichaam. Binnenkort dient een plek voor een nieuwe begraafplaats te worden gevonden en in gebruik genomen.

Specifieke factoren -

Ontwikkelingen Het was en blijft een eilandelijke taken. De eisen zijn niet veranderd.

De taak begraafplaatsen valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter. Dit omdat de kosten gegeven wetgeving de kosten grotendeels gegeven zijn. In 1.III wordt ingegaan op de kosten van deze taak.

1f) Telecommunicatie

Minimumeisen De Minister van EL&I verleent concessies en machtigingen voor telecommunicatie, onder andere voor telefonie (vast en mobiel) en omroepen (Wet telecommunicatievoorzieningen BES). De openbare lichamen hebben altijd het recht zelf een concessie te nemen. Ze moeten dan wel voldoen aan de eisen waaraan andere concessienemers ook moeten voldoen.

Stand van zaken -

Bonaire: Voor vaste telefonie is in Bonaire op dit moment één aanbieder: Telbo. Een tweede is momenteel bezig met de uitrol van telefoniediensten (Flamingo TV). Voor mobiele telefonie zijn drie aanbieders. Een vierde (Telbo) heeft zich gemeld. Telecommunicatie is duur op Bonaire, ondanks dat er concurrentie is. Dit heeft ook met terugverdientermijnen in verband met aanlegkosten netwerken en de switchkosten (switch staat op Curaçao en daarmee afhankelijk van lokale prijsstelling Curaçao) te maken. Een reden hiervoor is dat er twee zeekabels zijn tussen Curaçao en Bonaire: een is van Telbo en de tweede is van Telbo samen met een ander bedrijf. Een veelgehoord probleem is dat de toegang tot de zeekabels duur is en soms wordt geweigerd Telbo (*Rapport Marktwerking op Caribisch Nederland Een quick-scan van issues, 2011*). Telbo zelf geeft aan rond break-even-point te draaien. Alternatief voor de zeekabel is een straalverbinding. De aanleg alsmede de jaarlijkse kosten zijn redelijk hoog.

Sint Eustatius en Saba: Eutel is de enige aanbieder van vaste telefonie op Sint Eustatius en hetzelfde geldt voor Satel op Saba. Beide zijn volledig in handen van de eilanden. De vaste telefonie bedrijven hebben concurrentie van mobiele telefonie (twee aanbieders). Ook op Sint Eustatius en Saba zit een probleem in de verbinding die via straalverbindingen loopt naar Sint Maarten. daarnaast is de switch voor telefoonverkeer in handen van operators op Sint Maarten. Dit maakt dat de eilanden afhankelijk zijn van een beperkt aantal partijen om toegang tot verbindingen te krijgen. De komst van de zeekabel die nu met incidentele middelen van het Ministerie van BZK wordt aangelegd, kan echter tot een substantiële marktwijziging leiden.

Specifieke factoren Voor elk van de eilanden geldt dat de schaalgrootte zeer veel kleiner is dan in Europees Nederland waardoor investeringen voor telecomnetwerken en diensten relatief hoog tot zeer hoog zijn. Vrije concurrentie is gezien de schaalgrootte van de eilanden en de markt niet echt mogelijk. Nadere, sectorspecifieke maatregelen en/of- regelgeving kunnen de markt wel veranderen.

Ontwikkelingen De taken rond telecommunicatie zijn niet veranderd. De concurrentie is momenteel beperkt. De prijzen zijn relatief hoog.

De taak telecommunicatie valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter. Dit omdat de kosten gegeven installaties en aanleg grotendeels zijn gegeven. Hierdoor is er niet veel keuze in de kosten, gegeven dat er is geïnvesteerd. In 1.III wordt ingegaan op de kosten van deze taak.

1.II Overzicht incidentele kosten

Elektriciteit

Op alle drie de eilanden is de energievoorziening niet optimaal; zo zijn er bijvoorbeeld regelmatig stroomstoringen. In een recent rapport (*Rapport Marktwerking op Caribisch Nederland Een quick-scan van issues, 2011*), is aangegeven dat de kostenstructuur van de elektriciteitsbedrijven onduidelijk is, waardoor er niets gezegd kan worden over mogelijkheden voor investeringen. De splitsing van GEBE in een bedrijf op Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba leidt vooral op Saba tot onrust over de mogelijke stijging van energieprijzen.

Drinkwater

Het is niet duidelijk of er achterstallig onderhoud is bij het drinkwaterbedrijf op Bonaire. In een recent rapport is aangegeven dat de kostenstructuur van de bedrijven onduidelijk is, waarmee niets gezegd kan worden over mogelijkheden voor investeringen.

Op Sint Eustatius wordt een drinkwatersysteem aangelegd. De totale investering is € 6 mln. en worden uit EU-middelen gefinancierd. Sint Eustatius heeft nog geen beeld van de prijs van drinkwater voor burgers. Vermoedelijk zal de prijs moeten stijgen.

Riolering en afvalwaterzuivering

Bonaire: de riolering en waterzuivering zijn met incidentele middelen aangelegd. De bijdragen zijn als volgt:

- Riolering: EU \$ 26,7 mln. (9^{de} EDF) en het Ministerie van I&M \$ 6,85 mln. Aanvullende investering 10^{de} EDF is aangevraagd.
- Tijdelijke waterzuivering: \$ 1.164.500 middelen van BZK.

Voorwaarde van de EU voor de bijdrage aan de riolering is dat het gezuiverde water wordt verkocht voor irrigatie.

Nog nodig voor aansluiten RWZI: \$ 17 miljoen

We gaan ervan uit dat de infrastructuur van Sint Eustatius en Saba blijft zoals die is. De wens van Sint Eustatius tot een riolering in de kustzone betekent een andere infrastructuur. Dit is een nog niet genomen beslissing.

Afval

De kosten van afval kunnen worden doorberekend in de afvalstoffenheffingen of de storttarieven. Op Bonaire is Selibon (overheids N.V. voor afval) break-even, maar zonder investeringen. De kosten van Selibon zijn circa \$ 3 mln.

Voor het implementatieplan Bonaire (*Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Implementatie Wet VROM BES, 2011*) worden de incidentele kosten voor afvalscheiding en afvalverwerking op geschat. Het gaat dan vooral om de nazorg voor de huidige stortplaatsen en het opzetten van de nieuwe stortplaats. De raming van de incidentele kosten is in onderstaande tabel gegeven.

Overzicht ramingen incidentele uitgaven afval voor Bonaire

	2012	2013	2014	2015	2016
Rincon (nazorg oude stort)	\$250.000	\$2.000.000			
Lagun (nazorg nieuwe stort)			\$ 250.000	\$2.200.000	\$2.300.000
Nieuwe stortplaats	\$250.000	\$250.000	\$7.500.000		
Totaal	\$500.000	\$2.250.000	\$7.750.000	\$2.200.000	\$2.300.000

Sint Eustatius: met USONA/SEI \$ 616.000 is geïnvesteerd in het management van de vuilnisstortplaats en is een begin gemaakt met gescheiden inzamelen.

Een schatting van de overige incidentele kosten voor Sint Eustatius is er nog niet. Het implementatieplan voor dit eiland wordt voorjaar 2012 gemaakt.

Er is geen afvalstoffenheffing.

Saba: met USONA / SEI \$ 277.200 is geïnvesteerd in het project Waste management. Het gaat dan om het verhogen van keerwanden om regenwater om de dumpplaats heen te leiden. Ook is de stortplaats geschikt gemaakt voor gescheiden inzamelen.

Een schatting van de overige incidentele kosten voor Saba is er nog niet. Het implementatieplan voor dit eiland wordt voorjaar 2012 gemaakt.

Afvalstoffenheffing is vanaf 1 december 2012 \$ 8 per maand voor huishoudens en \$ 20 voor bedrijven.

Begraafplaatsen

-

Telecommunicatie

Er wordt een nieuwe glasvezelkabel gelegd naar Sint Eustatius en Saba met middelen van het Ministerie van BZK. De kosten voor de verdere ontwikkeling zijn niet bekend.

Aansluitingen scholen

In het masterplan onderwijs (zie beleidsveld 8) onderwijs) is uitgewerkt welke scholen worden gerenoveerd en welke worden vernieuwd. Soms betekent dat ook bouw op een nieuwe locatie. Onderwijsvesting is een eilandelijke taak. Het Ministerie van OCW heeft een masterplan onderwijs gemaakt. De nieuwe of vernieuwde aansluitingen van drinkwater, elektriciteit en telecommunicatie zijn niet in het masterplan opgenomen; de eilanden dienen daar zorg voor te dragen.

1.III Referentiekosten

1a) Elektriciteit en 1b) drinkwater

De taken elektriciteit en drinkwater vallen in de categorie taken met een uniek kostenkarakter, dat is bij de taken waarvan de kosten afhankelijk zijn van de infrastructuur. De taken zijn nu op alle drie de eilanden kostendekkend voor inwoners. Alle drie de eilanden denken te gaan bijdragen aan de kosten om de prijzen voor gebruikers betaalbaar te houden, met name ook als er nieuwe investeringen plaatsvinden. We gaan daarom uit van kostendekkende tarieven in de ondergrens en van een bijdrage aan de kosten in de bovengrens. Omdat deze bijdragen nu nog niet bekend zijn zetten we de bijdrage op PM.

1c) Riolering en afvalwaterzuivering

Op Sint Eustatius en Saba betalen de inwoners en bedrijven voor het legen van de septic tanks of voor het aanleggen van beerputten. Dit was tot nu toe op Bonaire ook het geval. Op Bonaire is in 2011 gestart met de bouw van twee projecten om het afvalwater in de kustzone te zuiveren. De taak riolering en afvalwaterzuivering valt in de categorie taken met een *uniek kostenkarakter*, dat is bij de taken waarvan de kosten gegeven zijn, in dit geval gegeven de infrastructuur. Dit geldt voor alle drie de eilanden. De kosten op Sint Eustatius en Saba zijn beperkt. De kosten op Bonaire zullen door de nieuwe infrastructuur sterk stijgen.

We gaan ervan uit dat de infrastructuur van Sint Eustatius en Saba blijft zoals die is. We gaan daarom voor die eilanden uit van kostendekkendheid. De wens van Sint Eustatius tot een riolering in de kustzone betekent een andere infrastructuur. Dit beschouwen we als een taakmutaties, dat wil zeggen we gaan in dit referentiekader uit van de huidige situatie. Indien er nieuwe infrastructuur wordt aangelegd geeft dit een ander kostenplaatje en zou het kader aangepast kunnen worden.

Voor Bonaire gaan we uit van de nieuw aangelegde infrastructuur en de daarbij horende kosten. Gezien de kosten van exploitatie van deze infrastructuur gaan we niet uit van volledig kostendekkende tarieven. Wel gaan we uit van een bijdrage van gebruikers. Deze bijdragen stellen we op 50% in de ondergrens en op 25% in de bovengrens. We komen dan tot de volgende bandbreedten:

1c1) de geraamde bruto kosten van riolering en afvalwaterzuivering (brief aan Eerste Kamer) met een genormeerde bijdrage van 50%

1c2) de geraamde bruto kosten van riolering en afvalwaterzuivering (brief aan Eerste Kamer) met een genormeerde bijdrage van 25%

1c1) Geraamde bruto kosten van riolering en afvalwaterzuivering (brief aan Eerste Kamer) met een genormeerde bijdrage van 50%

De geschatte kosten van de riolering en afvalwaterzuivering zijn gegeven in tabel 1c1.1. De basis voor deze schattingen zijn de brief aan de Eerste Kamer door het Ministerie van I&M (*Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Implementatie Wet VROM BES, 2011*). De handhavingskosten (geschat op € 500.000) zijn in *beleidsveld 5) veiligheid, toezicht en handhaving* opgenomen. In de tabel zijn zowel exploitatiekosten opgenomen als de structurele kapitaallasten. (De incidentele kosten vallen buiten de vrije uitkering.) Het gaat om een totaal van € 2,9 miljoen per jaar. Zie verder in tabel 1c.

Tabel 1c Jaarlijkse kosten fase 1 (2013-2017), inclusief ABB

Kostenpost	Kosten	Toelichting
Operationele en onderhoudskosten	€1.600.000	De jaarlijkse exploitatiekosten voor WEB voor de RWZI/AWZI zijn gebaseerd op de beoordeling een 1 ^{ste} exploitatieberekening van Wereld Waternet. Daarbij is een minimumbenadering gehanteerd.
Trucken (100.000 m ³ /jr)	€400.000	Uitgangspunt is dat door het rioolstelsel het huidige volume wordt gehalveerd, 75.000 m ³ buiten rioolgebied en 25.000 m ³ voor Freewinds. De transportkosten worden vastgesteld op €4/m ³ . Op dit moment worden door inwoners van Bonaire die hun afvalwater afgeven ook inzamelkosten betaald.
Afschrijving	€900.000	Dit betreft de volledige afschrijving van de RWZI/riolering voor € 680.000, de afschrijving van de AWZI voor € 50.000 en afschrijving van € 170.000/jaar voor aanvullende investeringen tot 2017.
Totaal	€2.900.000	

De jaarlijkse berekende kosten rekenen we om in dollars. Vervolgens gaan we ervan uit dat inwoners, toeristen en bedrijven substantieel bijdragen aan de jaarlijkse kosten. We gaan uit van een bijdrage van 50%.

Tabel 1c1) Geraamde kosten van riolering en afvalwaterzuivering (brief aan Eerste Kamer) genormeerde bijdrage van 50%

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
geraamde kosten riolering en afvalwaterzuivering	€ 2.900.000	Niet relevant	Niet relevant
na omrekening euro – dollar	\$3.973.000		
genormeerde bijdrage gebruikers (50%)	\$1.986.500		
na verrekening genormeerde bijdrage	\$1.986.500		
Totaal	\$1.986.500	Niet relevant	Niet relevant

1c2) de geraamde bruto kosten van riolering en afvalwaterzuivering (brief aan Eerste Kamer) met een genormeerde bijdrage van 25%

De kosten zijn gelijk aan die in tabel 1c1.2, maar bij deze referentiekosten gaan we uit van een bijdrage van 25% door gebruikers. Hieruit volgt tabel 1c2).

Tabel 1c2) Geraamd kosten van riolering en afvalwaterzuivering (brief aan Eerste Kamer)
genormeerde bijdrage van 25%

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
geraamde kosten riolering en afvalwaterzuivering	€ 2.900.000	Niet relevant	Niet relevant
na omrekening euro – dollar	\$3.973.000		
<i>genormeerde bijdrage gebruikers (25%)</i>	\$993.250		
na verrekening genormeerde bijdrage	\$2.979.750		
Totaal	\$2.979.750	Niet relevant	Niet relevant

1d) Afval

Afval is een wettelijke taak. De taak valt in de categorie omkaderde taken. De referentiekosten berekenen we daarom door:

- 1d1) Een specifieke berekening
- 1d2) Een gemiddelde van gemeenten

1d1) Een specifieke berekening

Wij nemen de berekende kosten voor Bonaire van het Ministerie van I&M (*Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Implementatie Wet VROM BES, 2011*) als uitgangspunt. De kosten voor afval hebben we eruit gehaald en hier opgenomen. De overige kosten zijn opgenomen in dit beleidsveld onder 1c) *riolering en afvalwater*, in beleidsveld 3) *beheer openbare ruimte* onder milieu, in beleidsveld 4) *ruimtelijke ordening* en in beleidsveld 5) *veiligheid, toezicht en handhaving*. Voor Sint Eustatius en Saba wordt voorjaar 2012 een implementatieplan gemaakt. Omdat dit plan er nog niet is rekenen we hier de kosten van Bonaire om naar Sint Eustatius en Saba.

De berekeningswijze is als volgt:

- Bonaire haalt nu afval op en heeft twee landfills. De kosten hiervan zijn jaarlijks gemiddeld \$ 3 miljoen.
- In de brief is berekend wat aanvullend nodig is voor gescheiden ophalen en voor afvalverwerking. Dit leidt tot reguliere jaarlijkse kosten van circa \$ 1.122.000.
- Van deze laatste kosten halen we 20% handhavingskosten af \$ 224.400
- De totale kosten zijn: \$ 3.000.000 + \$ 1.122.000 - \$ 224.400 = \$ 3.897.600
- Veronderstelling is dat inwoners, toeristen, bedrijven substantieel bijdragen. Substantieel vertalen we met 50% = \$ 1.948.800
- Dit bedrag berekenen we per inwoner = \$ 122 en wordt uitgangspunt voor Sint Eustatius en Saba
- Veronderstelling is ook daar een bijdrage van circa 50% per inwoner (50% op het bedrag voor de schaalcorrecties)
- Voor Sint Eustatius en Saba passen we vervolgens de omrekeningsfactoren windwardfactor en de drempelfactor toe, omdat afval en vooral afvalverwerking daar relatief duur zijn, gezien de schaal van de eilanden.

Tabel 1d1 geeft een overzicht van de berekening.

1d1) Een specifieke berekening (brief aan Eerste Kamer)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde kosten afval ophalen	\$3.000.000		
gemiddelde kosten afvalverwerking	\$1.122.000		
kosten handhaving	\$224.400		
na verrekening handhaving	\$3.897.600		
<i>genormeerde bijdrage (50%)</i>	\$1.948.800	\$456.750	\$237.510
na verrekening genormeerde bijdrage	\$1.948.800	\$456.750	\$237.510
gemiddelde lasten per inwoner	\$122	\$122	\$122
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$1.948.800	\$456.750	\$237.510
na omrekening met windwardfactor		\$685.125	\$356.265
na omrekening drempelfactor			\$676.904
Totaal na omrekeningsfactoren	\$1.948.800	\$685.125	\$676.904

1d2) Een gemiddelde van gemeenten

De gemiddelde lasten zijn berekend door de lasten van functie 721) afvalverwerking en verwijdering voor gemeenten per inwoner te berekenen. De gemiddelde kosten per inwoner rekenen we om naar dollars. Voor handhaving gaan we uit van 20% handhavingskosten over de helft van de kosten van afval. Dit omdat handhaving met name relevant is bij afvalverwerking en minder bij het ophalen van afval. Omdat kleinschaligheid een sterke rol speelt bij afval en omdat afvalverwerking dat wil zeggen afval afvoeren van een eiland relatief duur is berekenen we de omrekeningsfactoren kleinschaligheid, centrumfunctie (voor Bonaire) en de windwardfactor (voor Sint Eustatius en Saba) en drempelfactor (voor Saba). Tot slot berekenen we een genormeerde bijdrage van 50%. Tabel 1d2 vat dit samen.

Tabel 1d2) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 126	€ 126	€ 126
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten afval	€ 2.016.000	€ 472.500	€ 245.700
kosten handhaving (20% over de helft)	€ 201.600	€ 47.250	€ 24.570
na verrekening kosten handhaving	€ 1.814.400	€ 425.250	€ 221.130
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 1.814.400	€ 425.250	€ 221.130
na omrekening euro – dollar	\$2.485.728	\$582.593	\$302.948
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$2.796.444	\$655.417	\$340.817
na omrekening met centrumfunctiefactor	\$3.495.555		
na omrekening met windwardfactor		\$983.125	\$511.225
na omrekening met drempelfactor			\$971.327
<i>genormeerde bijdrage (50%)</i>	\$1.747.778	\$491.562	\$485.664
na verrekening genormeerde bijdrage	\$1.747.778	\$491.562	\$485.664
Totaal na omrekeningsfactoren	\$1.747.778	\$491.562	\$485.664

1e) Begraafplaatsen

Begraafplaatsen zijn taken met een uniek kostenkarakter. We beschouwen de kosten als gegeven vanwege wettelijke bepalingen en doordat de infrastructuur vast ligt. De taak is in algemene zin kostendekkend voor inwoners. Met die kanttekening dat niet iedereen de kosten kan betalen. Het overnemen van kosten van begrafenissen van onvermogenden door het eiland of door het Rijk (bijzondere onderstand) is opgenomen in *beleidsveld 6) Armoedebestrijding, werk en economie*. Voor de ondergrens gaan we uit van kostendekkende tarieven.

De analyse van de begrotingen van de Waddeneilanden leert dat deze eilanden circa \$ 50.000 per jaar als netto lasten boeken. We berekenen daarom voor de bovengrens een vast bedrag van \$ 50.000 per eiland. Zie tabel 1e1.

Tabel 1e1) Vast bedrag begraafplaatsen

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Jaarlijkse vast bedrag	\$50.000	\$50.000	\$50.000

1f) Telecommunicatie

De taak telecommunicatie valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter, dat is bij de taken waarvan de kosten gegeven zijn, in dit geval gegeven de infrastructuur. De taken zijn nu op alle drie de eilanden kostendekkend voor inwoners. We gaan daarom uit van kostendekkende tarieven in de ondergrens. Omdat ook bij telecommunicatie investeringen niet ondenkbaar zijn gaan we uit van een bijdrage aan de kosten in de bovengrens. Omdat deze bijdragen nu nog niet bekend zijn zetten we de bijdrage op PM. We merken overigens op dat de telecommunicatie N.V.'s vooralsnog winstgevend zijn. De dividenden zijn opgenomen bij de algemeen besteedbare middelen, zie *beleidsveld 13) algemene inkomsten*.

1.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 1.1 vatten we de referentiekosten en bijdragen van gebruikers samen.

Tabel 1.1 Overzicht referentiekosten van de bandbreedten

1a) Elektriciteit

Wettelijke verplichting:	zorgplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	kostendekkend in ondergrens, niet volledig kostendekkend in bovengrens
Categorie taak:	uniek kostenkarakter
Bepaling ondergrens:	<i>kostendekkend gebruikers</i>
Bepaling bovengrens:	<i>bijdrage van eiland</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	kostendekkend	kostendekkend	kostendekkend
Bovengrens	PM	PM	PM

1b) Drinkwater

Wettelijke verplichting:	zorgplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	kostendekkend in ondergrens, niet volledig kostendekkend in bovengrens
Categorie taak:	uniek kostenkarakter
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>kostendekkend gebruikers</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>bijdrage van eiland</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	kostendekkend	kostendekkend	kostendekkend
Bovengrens	PM	PM	PM

1c) Riolering en afvalwaterzuivering

Wettelijke verplichting:	zorgplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	kostendekkend Sint Eustatius en Saba Bonaire: genormeerde bijdrage 50% in ondergrens, 25% in bovengrens
Categorie taak:	uniek kostenkarakter
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>50% bijdrage gebruikers</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>25% bijdrage gebruikers</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$1.986.500	kostendekkend	kostendekkend
Bovengrens	\$2.979.750	kostendekkend	Kostendekkend

1d) Afval

Wettelijke verplichting:	verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	genormeerde bijdrage 50%
Categorie taak:	omkaderde taak
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>specifieke berekening</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$1.747.778	\$491.562	\$485.664
Bovengrens	\$1.948.800	\$685.125	\$676.904

1e) Begraafplaatsen

Wettelijke verplichting:	zorgplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	kostendekkend in ondergrens, niet volledig kostendekkend in bovengrens
Categorie taak:	uniek kostenkarakter
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>kostendekkend voor gebruikers</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>bijdrage van eiland</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	kostendekkend	kostendekkend	kostendekkend
Bovengrens	\$50.000	\$50.000	\$50.000

1f) Telecommunicatie

Wettelijke verplichting:	beperkt verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	kostendekkend in ondergrens, niet volledig kostendekkend in bovengrens
Categorie taak:	uniek kostenkarakter
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>kostendekkend voor gebruikers</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>bijdrage van eiland</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	kostendekkend	kostendekkend	kostendekkend
Bovengrens	PM	PM	PM

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 1.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekeken waar het verschil vandaan komt (toelichting). Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 1.2 Controlevergelijkingen

Tabel 1.2.a) Controlevergelijking: Begrotingen eilanden 2012 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
1a) Elektriciteit						
1b) Drinkwater					5.299	
1c) Riolering en afvalwaterzuivering			77.848			
1d) Afval	2.486.891	1.106.145	270.895		822.812	117.151
1e) Begraafplaatsen			5.465		4.190	
1f) Telecommunicatie			111.732			
Totaal	2.486.891	1.106.145	375.440		832.301	117.151

- Bonaire: de taken a, b, d, e en f zijn in afzonderlijke N.V.'s opgenomen. Alleen afval is in de begroting van het eiland opgenomen.

- Sint Eustatius: taak 1a en 1f zijn in een N.V. opgenomen. De taak 1b en 1c lopen via particuliere bedrijven. Het dividend van Eutel N.V. is opgenomen in beleidsveld 13) algemeen besteedbare middelen.

- Saba: taak 1a en 1f zijn in een N.V. opgenomen. De taak 1b en 1c lopen via particuliere bedrijven. De kosten drinkwater worden gemaakt voor het onderhoud van een cisterne.

Het dividend van Satel is opgenomen in beleidsveld 13) algemeen besteedbare middelen.

Tabel 1.2.b) Controlevergelijking: Rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (begrotingen 2009, in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
1a) Elektriciteit						
1b) Drinkwater						
1c) Riolering en afvalwaterzuivering	1.629.600	1.517.600				
1d) Afval	1.888.059	728.000	448.284		618.530	
1e) Begraafplaatsen						
1f) Tele-communicatie						
Totaal	3.517.659	2.245.600	448.284		618.530	

- Zie opmerkingen bij de begrotingen

Tabel 1.2.c) Controlevergelijking: Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
1a) Elektriciteit						
1b) Drinkwater						
1c) Riolering en afvalwaterzuivering	1.439.346		126.773		81.928	
1d) Afval	1.021.513	404.880	205.682	76.160	139.278	54.880
1e) Begraafplaatsen						
1f) Tele-communicatie						
Totaal	2.460.859	404.880	332.455	76.160	221.206	54.880

- 1a), 1b) en 1f) worden door Havermans buiten het solidariteitsfonds gehouden.
- 1e) begraafplaatsen worden niet afzonderlijk onderscheiden.

Tabel 1.2.d) Controlevergelijking: Begrotingen Waddeneilanden 2012 in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779		Terschelling 4.733		Vlieland 1.160		Ameland 3.501		Schiermonniko og 942	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
1a) Elektriciteit										
1b) Drinkwater										
1c) Riolering en afvalwaterzuivering	273	316	130	190	409	270	202	207	308	268
1d) Afval	188	200	281	258	639	519	535	517	529	516
1e) Begraafplaatsen	9	5	12	2	71	15	51	8	61	47
1f) Tele-communicatie										
Totaal	470	521	423	450	1.119	804	788	732	898	831

- 1a) elektriciteit, 1b) drinkwater en 1f) telecommunicatie lopen niet via gemeenten.
- De lasten van 1c) en 1d) zijn relatief hoog, maar wel globaal kostendekkend. De relatief hoge lasten zullen vermoedelijk samenhangen met de kleinschaligheid en het insulair karakter. Dit nemen we in de ondergrens en bovengrens mee in de omrekeningsfactoren.
- 1e) De netto uitgaven voor begraafplaatsen zijn circa \$ 50.000. Alleen Ameland geeft netto meer uit en Vlieland minder.

Conclusie controlevergelijkingen

De taken van dit beleidsveld zijn in Europees Nederland kostendekkend. De lasten voor begraafplaatsen echter zijn bij de Waddeneilanden niet kostendekkend. Dit vanwege de kleinschaligheid van de eilanden. Naar aanleiding daarvan hebben we het vast bedrag van \$ 50.000 meegenomen in de bovengrens. Dit bedrag is reeds in de cijfers van tabel 1.1 verwerkt.

1.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

De taken 1a) elektriciteit, 1b) drinkwater en 1f) telecommunicatie zijn verondersteld kostendekkend te zijn in de ondergrens. Voor de bovengrens hebben we een bedrag PM meegenomen. Dit omdat een kostenbijdrage vanuit de eilanden mogelijk is zeker gezien achterstallig onderhoud. Bij de bovengrens maken deze taken dus eventueel wel onderdeel uit van de vrije uitkering.

Iets vergelijkbaars geldt voor 1e) begraafplaatsen. Met als verschil dat we voor de bovengrens een bedrag van \$ 50.000 voor deze taak hebben opgenomen. Bij de bovengrens maakt deze taak dus wel onderdeel uit van de vrije uitkering.

Voor 1c) riolering en afvalwater gaan we voor Sint Eustatius en Saba uit van kostendekkendheid. Deze taak is voor die eilanden niet meegenomen bij de vrije uitkering. Voor 1c) riolering en afvalwater Bonaire gaan we uit van een bijdrage vanuit de vrije uitkering. Wel berekenen we ook een substantiële bijdrage van inwoners, toeristen en bedrijven. Deze bijdrage is voor de ondergrens op 50% gesteld en voor de bovengrens op 25%.

Voor 1d) afval gaan we voor alle drie de eilanden uit van een bijdrage vanuit de vrije uitkering aan deze taak. Afval kan qua wetgeving kostendekkend zijn. We berekenen een substantiële bijdrage van inwoners, toeristen en bedrijven en wel 50%.

Tabel 1.3.1 geeft een overzicht van de kosten die niet zijn meegenomen in de berekeningen van de vrije uitkering.

Tabel 1.3.1 Kosten niet meegenomen in de vrije uitkering

Genormeerde bijdragen

1a) Elektriciteit	Ondergrens: kostendekkend Bovengrens: PM
1b) Drinkwater	Ondergrens: kostendekkend Bovengrens: PM
1c) Riolering	Ondergrens: Bonaire genormeerde bijdrage 50% Bovengrens: Bonaire genormeerde bijdrage 25% Ondergrens en bovengrens Sint Eustatius en Saba kostendekkend
1d) Afval	Ondergrens: genormeerde bijdrage 50% Bovengrens: genormeerde bijdrage 25%
1e) Begraafplaatsen	Ondergrens: kostendekkend Bovengrens: kostendekkend uitgezonderd vast bedrag van \$ 50.000
1f) Telecommunicatie	Ondergrens: kostendekkend Bovengrens: PM

Hoe zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

De taak 1c) riolering Bonaire is een taak met een uniek kostenkarakter, dat wil zeggen de exploitatiekosten kunnen gegeven de aangelegde infrastructuur worden geraamd. Het verschil tussen de ondergrens en bovengrens zit uitsluitend in de genormeerde bijdrage van gebruikers. In de ondergrens is de bijdrage van gebruikers hoger dan in de bovengrens.

De taak afval is een omkaderde taak. Voor omkaderde taken wordt de bandbreedte berekend door een specifieke berekening en door een gemiddelde van gemeente. Het laagste bedrag, het gemiddelde van gemeenten is de ondergrens en de specifieke berekening is de bovengrens.

Tabel 1.3.2 geeft een overzicht van bandbreedten voor beleidsveld 1.

De *marge* bij deze taken is beperkt, omdat bij deze taken de kosten grotendeels vastliggen, zodra er is geïnvesteerd. Aan de investeringen gaat de vraag vooraf met welke ambitie de taak wordt gedaan. Vervolgens is het de vraag of gebruikers de volledige kostprijs betalen of niet. Dit is bijvoorbeeld bij de riolering op Bonaire het geval.

Bij de taak afval zit een marge, omdat daar de investeringen nog niet of niet helemaal zijn gedaan en de ambitievraag nog niet volledig is beantwoord.

De *controlevergelijkingen* hebben geleid tot aanpassingen van de bovengrens voor begraafplaatsen. Dit naar aanleiding van de lasten bij de Waddeneilanden.

Tabel 1.3.2 Bandbreedten beleidsveld 1) Nutsbedrijven en andere individuele diensten

	Bonaire ondergrens	bovengrens	Sint Eustatius ondergrens	bovengrens	Saba ondergrens	bovengrens
1a	kostendekkend	PM	kostendekkend	PM	kostendekkend	PM
1b	kostendekkend	PM	kostendekkend	PM	kostendekkend	PM
1c	\$1.986.500	\$2.979.750	kostendekkend	Kosten-dekkend	kostendekkend	Kosten-dekkend
1d	\$1.747.778	\$1.948.800		\$491.562	\$685.125	\$485.664
1e	kostendekkend	\$50.000	kostendekkend		kostendekkend	\$50.000
1f	kostendekkend	PM	kostendekkend	PM	kostendekkend	PM
1	\$3.734.278	\$4.978.550	\$491.562	\$735.125	\$485.664	\$726.904

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

Voor 1c) riolering Bonaire zijn de incidentele kosten en de structurele kosten bekend. Het is met name de vraag hoeveel gebruikers gaan bijdragen en hoe de resterende aansluitkosten van \$ 17 miljoen worden betaald.

Voor de drinkwaterleiding op Sint Eustatius wordt de infrastructuur nu aangelegd. De incidentele kosten zijn daarmee gegeven. De structurele lasten kunnen pas bij gebruik worden bepaald, omdat het met name van belang is hoeveel afgenomen gaat worden.

Bij de taken 1a) elektriciteit, 1b) drinkwater en 1f) telecommunicatie is het nog niet bekend of er wordt geïnvesteerd en wat de kosten zijn.

Voor Bonaire zijn de kosten geraamd voor de nazorg van de oude stortplaatsen en de nieuwe stortplaatsen. Daarmee is het achterstallig onderhoud voor taak 1d) afval bekend. De structurele kosten voor afvalverwerking in de bovengrens hangen samen met het inhalen van het achterstallig onderhoud van de stortplaats. Ook bij de ondergrens is er een relatie met het inhalen van achterstallig onderhoud, alleen met een iets ander ambitieniveau.

Voor de twee andere eilanden is het achterstallig onderhoud nog niet precies berekend. Voor deze kosten en de structurele lasten wordt voorjaar 2012 een implementatieplan gemaakt. In dit referentiekader zijn de structurele lasten van Sint Eustatius en Saba afgeleid van Bonaire. Ook bij deze eilanden is er een samenhang tussen het inhalen van achterstallig onderhoud en structurele lasten.

De aansluitkosten van de scholen zijn incidentele kosten die noodzakelijk zijn voor het in gebruik nemen met de schoolgebouwen.

Beleidsveld 2) Mobiliteit

2.I Overzicht beleidsveld en taken

Beschrijving beleidsveld

De Caribisch Nederlandse eilanden zijn kleinschalige eilanden die op enige afstand (Bonaire) of grote afstand (Sint Eustatius en Saba) van het vaste land van Zuid-Amerika liggen. De luchthaven is het belangrijkste middel voor personen om van en naar de eilanden te gaan, met andere woorden de luchthaven is de spil van het openbaar vervoer *van en naar* de eilanden. Er zijn ook veerboten. Op dit moment is er een reguliere dienst tussen Saba en Sint Maarten. Incidenteel zijn er boten van en naar Sint Eustatius en omliggende eilanden. De zeehaven is van wezenlijk belang voor met name de aanvoer van goederen en levensmiddelen. Daarnaast heeft de haven een functie voor toerisme op met name Bonaire. Er is geen openbaar vervoer *op* de eilanden, omdat er op Bonaire een pilot is hebben we openbaar vervoer toch als taak opgenomen.

De in dit beleidsveld opgenomen taken zijn:

- 2a) Luchthaven
- 2b) Zeehavens
- 2c) Openbaar vervoer

De luchthaven en maritieme haven zijn geen wettelijk verplichte taken. Het zijn wel taken die onvermijdelijk zijn. Openbaar vervoer op de eilanden is niet wettelijk verplicht.

De taakverdeling tussen het Rijk en de eilanden is globaal gelijk aan de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten wat betreft de luchthaven en de zeehaven. De kaderstellende wetgeving rond luchthavens en zeehavens alsmede het toezicht daarop wordt door het Rijk gemaakt.

In Europees Nederland zijn de luchthavens en zeehaven veelal overheids-N.V. De aandelen van luchthavens in Europees- Nederland zijn veelal in handen van meerdere overheden, bijvoorbeeld provincies en gemeenten. De zeehavens zijn vaak via een overheids-N.V.'s in eigendom van één overheid in Europees Nederland. Openbaar vervoer is in Europees-Nederland aan het Rijk of aan provincies en 18 OV-autoriteiten

Op de eilanden zijn de lucht- en zeehavens onderdelen van het openbaar lichaam. Dit uitgezonderd de luchthaven op Bonaire; dit is een overheids-N.V. De mate waarin het reguliere verkeer (openbaar vervoer) tussen de eilandgebieden een verantwoordelijkheid van de eilanden of van het Rijk is, is nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Het gaat dan met name om de luchtvaartmaatschappijen. Winair – de enige maatschappij die vliegt tussen Sint Maarten en Sint Eustatius en Sint Maarten en Saba – is verliesgevend. Wij gaan ervan uit dat de zorg voor de luchtvaartmaatschappijen een Rijkstaak is en laten deze hier verder buiten beschouwing.

Samenhang met andere beleidsvelden

- *Beleidsveld 6) Armoedebestrijding, werk en economie:* stimulering economische sectoren is gerelateerd aan de zeehaven en aanlegsteiger voor cruiseschepen.

Beschrijving taken

2a) Luchthaven

Minimumeisen De luchthavens van de eilanden dienen aan de minimale internationale voorschriften van de International Civil Aviation Organisation (ICAO) te voldoen. Deze voorschriften zijn iets minder zwaar dan de EU-voorschriften. De EU-voorschriften zijn gericht op dichtbevolkte gebieden en veel vliegbewegingen.

De eilanden zijn verantwoordelijk voor de exploitatie van de luchthaven. Het Rijk draagt zorg voor enkele aanpalende taken, zoals de meteorologische en seismologische dienst (uitgevoerd door het KNMI), de douane en de KMAR.

Stand van zaken De luchthavens voldoen niet aan de minimale internationale voorschriften. Er ligt een uitgebreid masterplan van Bonaire om de luchthaven in een aantal stappen te laten voldoen aan de internationale voorschriften (Masterplan Bonaire International Airport, 2009). Voor Sint Eustatius en Saba zal het masterplan voorjaar 2012 gereed zijn.

Het niet voldoen bestaat enerzijds uit de fysieke omgeving, dat is de start- en landingsbaan, omgeving van de baan, locatie gebouwen en dergelijke. Anderzijds heeft het te maken met kennis en opleiding van het personeel en het ontbreken van veiligheidsmanagement systemen.

De luchthaven van Bonaire is een overheids N.V.; de Bonaire International Airport (BIA). BIA maakt verlies. De luchthavens van Sint Eustatius en Saba zijn een onderdeel van het openbaar lichaam. Beide luchthavens maken ook een verlies, zeker als investeringen in aanmerking worden genomen.



Specifieke factoren De luchthavens zijn alle drie te klein om rendabel te zijn. Voor een break-even-point bij de exploitatie van een internationale luchthaven, zoals die van Bonaire, zijn circa 1 miljoen reizigers nodig. Het vliegveld van Bonaire heeft 500.000 à 600.000 reizigers.

Saba heeft een luchthaven waar alleen kleine vliegtuigen landen; ze hebben alleen vluchten naar en van Sint Maarten. Sint Eustatius heeft een luchthaven waar ook grotere vliegtuigen kunnen landen. Ook vanaf Sint Eustatius wordt op dit moment wat betreft reguliere vluchten alleen van en naar Sint Maarten gevlogen. Voor groepen kunnen aparte vluchten worden geregeld, bijvoorbeeld naar Sint Maarten of Sint Kitts.

De luchthavens van Sint Eustatius en Saba zijn op dit moment niet kostendekkend op de exploitatie. Daarbij komen dan nog de investeringen / kapitaallasten. De meeste regionale en lokale luchthavens in Europees Nederland zijn ook niet in staat zelf de benodigde investeringen te doen om te voldoen aan de minimale internationale voorschriften; ook voor luchthavens in Europees Nederland worden investeringen met Rijksmiddelen gedaan.

Ontwikkelingen De luchthavens waren en blijven een eilandelijke taak. De eisen aan de luchthavens zijn niet veranderd. Aan de eisen (internationale voorschriften) werd echter niet voldaan.

De taak luchthavens valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter. Dit omdat de kosten vanwege de investeringen en internationale voorschriften grotendeels vaststaan. In 2.III wordt ingegaan op de kosten van deze taak.

2b) Zeehaven

Minimumeisen De eilanden zijn verantwoordelijk voor de exploitatie van de haven. Er zijn diverse eisen rond zeehavens van toepassing, waaronder eisen voor veiligheid, handhaving en toezicht. Het gaat bijvoorbeeld om de Wet maritiem beheer BES, Loodsenwet 2001 BES en de Haven beveiligingswet BES.

Stand van zaken -

Bonaire: er is een containerhaven en cruiseterminal in Kralendijk, daarnaast hebben Bopec (oliebedrijf) en Cargill (zoutbedrijf) ieder een haven. Ook is er een steiger voor het lossen van brandstof voor het vliegveld.

De containerhaven is bij het centrum van Kralendijk evenals de pier voor de cruiseschepen. De haven en de pier hinderen elkaar, omdat ze erg dicht bij elkaar liggen. Uitbreiding betekent dat het beter mogelijk wordt direct goederen in te voeren in plaats van via Curaçao. Dit zou gunstig kunnen zijn voor de prijzen van levensmiddelen (minder invoerrechten en dergelijke).

Uitbreiding betekent echter verlegging van de haven.

Er is achterstallig onderhoud bij de haven (containerhaven en cruiseterminal) door de orkaan Omar. De pieren zijn daarom op tijdelijke wijze verankerd.

Sint Eustatius: De haven is qua bruto tonnage op Rotterdam na de grootste haven van Nederland. Dit komt met name door olieoverslag voornamelijk voor de Amerikaanse markt door Nustar. De olieterminal is eigendom van en wordt geëxploiteerd door het Amerikaanse bedrijf Nustar. Nustar heeft ook zijn eigen pier. Nustar is een grote werkgever op Sint Eustatius. Op het moment van schrijven van dit rapport wordt gesproken over een mogelijke uitbreiding van Nustar.



De goederenhaven wordt met EU-middelen geupgrade (\$ 5,3 mln.), dit houdt onder andere in dat de pier wordt uitgebreid, zodat grotere schepen stabiever kunnen liggen bij het lossen van de lading. De faciliteiten voor het aan land brengen van de goederen worden ook verbeterd, zodat dit minder moeizaam gaat. Tot slot worden er plekken gemaakt waar jachten kunnen ankeren en wordt een dinky haven voor de jachten aangelegd.

Sint Eustatius denkt erover de goederenhaven te verplaatsen naar de buurt van de haven van Nustar en de huidige goederenhaven om te vormen tot een uitsluitend toeristische haven. Dit met als doel meer

mogelijkheden voor directe aanvoer van goederen – in plaats van via Sint Maarten – en daardoor goedkopere producten. Een ander doel is meer mogelijkheden voor toerisme te ontwikkelen doordat de goederenhaven uit het toeristisch gebied weg is.

Saba: de haven wordt geupgrade met USONA / SEI middelen. Het gaat om nieuwe keerwal, een nieuwe boothelling en de kade in Fort Bay. In de tweede fase gaat het om de bouw van een nieuw kantoor voor havenmeester en douane, een nieuw complex voor de vissers en duikscholen en uitbreiding van de container opslagplaats. De haven van Saba is kwetsbaar voor

orkanen. Het streven is daarom de haven orkaanbestendiger te maken. Dit vergt incidentele investeringen die zich zouden kunnen terugverdienen door minder schade bij orkanen.

Specifieke factoren -

Ontwikkelingen Het waren en zijn eilandelijke taken. De eisen zijn formeel niet veranderd (voor veiligheid, handhaving en toezicht zie *beleidsveld 5) veiligheid, toezicht en handhaving*). Alle drie de eilanden willen hun haven uitbreiden of anderszins verbeteren. Dit ter stimulering van de economie en om de prijzen van goederen, met name levensmiddelen te doen verlagen. Doordat de goederen nu via hetzij Curaçao, hetzij Sint Maarten worden vervoerd wordt er extra indirecte belastingen en invoerrechten en transportkosten betaald.

De taak zeehavens valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter. Dit omdat de kosten vanwege de investeringen en internationale voorschriften grotendeels vaststaan. Nieuwe investeringen geven een ander kostenplaatje. In 2.III wordt ingegaan op de kosten van deze taak.

2c) Openbaar vervoer

Minimumeisen Openbaar vervoer is geen wettelijke verplichting. Geen openbaar vervoer betekent particuliere auto's en busjes; taxi's, busjes voor leerlingenvervoer (zie ook *beleidsveld 8) Onderwijs*).

Stand van zaken -

Bonaire: er is een busverbinding in de vorm van een soort 'belbus'; op verzoek rijden chauffeurs bepaalde routes. Met USONA / SEI middelen wordt een pilot voor een busroute (van Rincon naar Playa) uitgevoerd. Er worden abri's gebouwd en een nul- en nameting voor de buslijn gehouden. Ook wordt de regelgeving aangepast, zodat openbaar vervoer mogelijk is. De pilot start eind 2011. Het gaat om bussen van 9 à 12 passagiers. Grote bussen kunnen niet over de wegen rijden.

Sint Eustatius: er is geen openbaar vervoer. Er is wel leerlingenvervoer.

Saba: er is geen openbaar vervoer. Er is wel leerlingenvervoer.

Er zijn alleen reguliere veerdiensten, van Sint Maarten naar Saba (enkele malen per week). Dit wordt gedaan door twee particuliere bedrijven. Zowel op Bonaire als Sint Eustatius voer voorheen een veerboot. Een veerboot kan op verzoek wel varen; op Sint Eustatius bijvoorbeeld als er minimaal 15 personen zijn.

Specifieke factoren De kleinschaligheid maakt openbaar vervoer op de eilanden onrendabel.

Ontwikkelingen Het was en blijft een eilandelijke taak. De eisen zijn niet veranderd.

De taak openbaar vervoer valt in de categorie vrije taken, dat is bij de taken waarvoor geen specifieke verplichtingen zijn. In 2.III worden de kosten van deze taak berekend.

2.II Overzicht incidentele kosten

Luchtvaart



Het Rijk heeft geïnvesteerd in de prioriteiten van het masterplan Bonaire te weten de landingsbaan, het hekwerk en het egaliseren van de zone rond de landingsbaan. Ook wordt de brandweerkazerne op Bonaire verplaatst en is er een nieuwe brandweerauto aangeschaft. Voor de overige investeringen op alle 3 luchthavens wordt, met de masterplannen als basis, een financieel beeld opgemaakt. Op het moment van schrijven van dit rapport zijn de door het Ministerie van I&M geschatte kosten achterstallig onderhoud voor Bonaire nog € 30 miljoen, Sint Eustatius: € 9 miljoen

(waarvan circa € 3 miljoen voor de landingsbaan en Saba € 4 miljoen (waarvan circa € 1,3 miljoen voor de landingsbaan)).

Zeehavens

Bonaire: Er is achterstallig onderhoud bij de haven (containerhaven en cruiseterminal) door de orkaan Omar. De pieren zijn daarom op tijdelijke wijze verankerd. Het herstellen van de schade wordt geschat op \$ 6 à \$ 8 miljoen (rapporten Onderzoek noordsteiger, middensteiger en zuidsteiger, april 2009).

Bonaire wil uitbreiding van de haven, en daardoor verplaatsing, om direct goederen te kunnen invoeren in plaats van via Curaçao en voor verdere stimulering van de economie.

Met incidentele middelen USONA/SEI (\$ 5,3 miljoen) heeft *Sint Eustatius* de haven geupgrade en schades van orkanen hersteld.

Daarnaast wil *Sint Eustatius* de goederenhaven verplaatsen naar de buurt van de haven van Nustar. De huidige goederenhaven is dan alleen een haven voor jachten en toerisme.

Saba: met USONA/SEI middelen (\$ 3,8 miljoen) is de haven verbeterd en orkaanschade hersteld. Saba zoekt nog middelen voor het versterken van de haven, zodat er een betere bescherming is tegen orkanen.

Openbaar vervoer

Bonaire: Er is een pilot met USONA/ SEI middelen; kosten: \$ 290.000

2.III Referentiekosten

2a) Luchthaven

De taak luchthavens valt in de categorie taken met een *uniek kostenkarakter*, omdat de kosten vanwege de investeringen en internationale voorschriften grotendeels vaststaan. We leiden de referentiekosten af van het masterplan luchtvaart Bonaire en jaarrekeningen van Bonaire International Airport (BIA). Voor *Sint Eustatius* en *Saba* gaan we eveneens uit van de masterplannen die worden gemaakt en de begrotingen.

Kapitaallasten: we gaan ervan uit dat de kosten voor de start- en landingsbaan regulier zijn en de overige kosten van de drie masterplannen het inhalen van achterstallig onderhoud betreft.

Deze overige kapitaallasten worden niet meegenomen, omdat deze in Europees Nederland ook veelal op andere wijzen worden bekostigd. De landingsbaan van Bonaire heeft circa € 9 miljoen gekost (exclusief het egaliseren van het terrein). Voor Sint Eustatius respectievelijk Saba zijn de ramingen € 3 miljoen respectievelijk € 1,3 miljoen (1/3 van de investeringen in de masterplannen). We gaan uit van een afschrijvingsperiode van 15 jaar voor de landingsbanen.

Exploitatielasten: in de exploitatielasten zitten de onderhoudslasten, evenals de beheerslasten. Onder de beheerslasten worden onder andere verstaan de kosten voor brandweer, verkeersleiding, afhandeling, energie, security enzovoort. Er zijn ook inkomsten: vliegtuigmaatschappijen betalen voor gebruik van de luchthaven. Passagiers betalen ook, via de luchthavenbelasting. Voor Sint Eustatius en Saba kunnen we de baten en lasten uit de begrotingen afleiden. Voor Bonaire kan dat uit de jaarrekeningen van BIA.

Hiermee komen we op de referentiekosten van tabel 2a1.

Tabel 2a1) Kosten op basis van masterplannen luchtvaart en begrotingen

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
kapitaallasten	€ 600.000	€ 266.667	€ 86.667
na omrekening euro - dollar	\$822.000	\$365.333	\$118.733
exploitatielasten		\$775.000	\$590.000
inkomsten		\$350.000	\$100.000
verlies BIA	\$560.000		
Totale lasten	\$1.382.000	\$790.333	\$608.733

Voor de luchthavens hanteren we geen alternatieve berekeningswijzen. Bij andere taken met een uniek kostenkarakter rekenen we vaak met verschillende bijdragen van gebruikers. Bij deze luchthavens is dit op korte termijn niet goed te veranderen. We geven daarom geen variant met een hogere genormeerde bijdrage.

2b) Zeehavens

De taak zeehavens valt in de categorie taken met een *uniek kostenkarakter*, omdat de kosten gegeven de investeringen en wettelijke verplichtingen zijn gegeven. Voor Bonaire en Sint Eustatius gaan we uit van kostendekkende havens in de ondergrens. Deze havens zijn in de praktijk kostendekkend of zelfs winstgevend. De winsten verrekenen wij in *beleidsveld 13) algemeen besteedbare middelen*. De haven van Saba is kleiner en niet rendabel. Voor Saba gaan we uit van een verlies van \$ 286.000 op basis van de begroting van Saba.

Tabel 2b1) Netto lasten zeehavens huidige situatie

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
lasten	PM	PM	\$386.000
Baten	PM	PM	\$100.000
Netto lasten	kostendekkend	kostendekkend	\$286.000

In de tweede variant gaan we uit van investeringen in de havens van Bonaire en Sint Eustatius. De kostenschattingen daarvan zijn niet bekend en zijn daarom PM gezet. Denkbaar is dat deze havens in de nieuwe situatie weer kostendekkend zijn. Voor Saba gaan we uit van de huidige

situatie. De wens van Saba de haven te versterken zodat deze orkaanbestendiger is. Ook dit nemen we PM mee. In tabel 2b2) vatten we de tweede mogelijkheid samen.

Tabel 2b2) Netto lasten zeehaven na investeringen

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
lasten	PM	PM	\$ 386.000 plus PM
Baten	PM	PM	\$ 100.000
Netto lasten	PM	PM	\$ 286.000 plus PM

2c) Openbaar vervoer

Openbaar vervoer is een *vrije taak*. Voor vrije taken berekenen we de referentiekosten via een gemiddelde van gemeenten en een Caribisch gemiddelde. Voor openbaar vervoer doen we dat niet, omdat deze taak tot nu toe in wezen niet aanwezig is op de eilanden. Bij de berekeningen van de ondergrens gaan we er daarom vanuit dat deze taak niet wordt gedaan. Bij de berekeningen van de boven grens nemen we de pilot openbaar vervoer op Bonaire mee, omdat deze wordt ontwikkeld.

Voor de pilot openbaar vervoer gaan we uit van één route die met een beperkte frequentie wordt gereden. We rekenen \$ 60.000 voor de bus en onderhoud, \$ 60.000 voor de salarislosten en \$ 40.000 voor overige, zoals de abri's. In totaal gaat het om \$ 160.000. Vervolgens rekenen we een bijdrage van de reizigers van 25%. Meer inzet van openbaar vervoer (meer lijnen bijvoorbeeld) is ook mogelijk, maar zou moeten betekenen dat andere kosten, zoals leerlingenvervoer afnemen en/of dat de lijnen meer kostendekkend worden. We beperken de berekening daarom tot een basisbedrag.

Tabel 2c2 Referentiekosten gebaseerd op globale kostenschattingen

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Kapitaallasten	\$60.000		
Salarislosten	\$60.000		
Overige	\$40.000		
Totaal voor bijdrage	\$160.000		
<i>Genormeerde bijdrage (25%)</i>	<i>\$40.000</i>		
Totaal na bijdrage	\$120.000		

2.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 2.1 vatten we de referentiekosten en bijdragen gebruikers van dit beleidsveld samen.

Tabel 2.1 Overzicht referentiekosten van de bandbreedten

2a) Luchthaven

Wettelijke verplichting:	noodzakelijk		
Bijzondere uitkering:	-		
Taakgebonden inkomsten:	inkomsten verrekend		
Categorie taak:	uniek kostenkarakter		
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>geraamde kosten</i>		
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>geraamde kosten</i>		
Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$1.382.000	\$790.333	\$608.733
Bovengrens	\$1.382.000	\$790.333	\$608.733

2b) Zeehaven

Wettelijke verplichting:	noodzakelijk		
Bijzondere uitkering:	-		
Taakgebonden inkomsten:	inkomsten verrekend		
Categorie taak:	uniek kostenkarakter		
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>geraamde kosten</i>		
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>geraamde kosten</i>		
Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	kostendekkend	kostendekkend	\$286.000
Bovengrens	PM	PM	\$286.000 + PM

2c) Openbaar vervoer op het eiland

Wettelijke verplichting:	niet verplicht		
Bijzondere uitkering:	-		
Taakgebonden inkomsten:	genormeerde bijdrage (25%) voor de bovengrens bij Bonaire		
Categorie taak:	vrije taak		
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>niet aanwezig</i>		
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>beperkt aanwezig</i>		
Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	-	-	-
Bovengrens	\$120.000	-	-

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 2.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekeken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 2.2 Controlevergelijkingen

Tabel 2.2.a) Controlevergelijking: Begrotingen eilanden 2012 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
2a) Luchthaven	0	0	773.756	338.092	592.414	101.897
2b) Zeehavens	716.152	2.273.743	639.805	1.500.000	386.813	104.501
2c) Openbaar vervoer						
Totaal	716.152	2.273.743	1.413.561	1.838.092	979.227	206.398

- 2a) De luchthaven van Bonaire is een overheids NV (BIA). De lasten en baten van de luchthaven lopen daarom niet via de begroting van Bonaire.

- 2b) De baten van Bonaire bij de zeehaven zijn ook baten voor loodsen. De lasten zijn niet volledig hier opgenomen. Toezicht op kaden, pieren en strand is \$ 429.000 (zie beleidsveld 5)

Tabel 2.2.b) Controlevergelijking: Rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (begrotingen 2009, in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
2a) Luchthaven	61.600		712.141		427.563	
2b) Zeehavens	2.311.487	1.517.600		533.409	120.205	
2c) Openbaar vervoer						
Totaal	2.373.087	1.517.600	712.141	533.409	427.563	120.205

- Opgemerkt wordt dat er geen onderhouds- of beheersplannen zijn voor de luchthavens en dat de zeehavens kostendekkend zouden moeten zijn.

- Bij de zeehaven Bonaire zijn lasten opgeteld die wij onder beleidsveld 5) veiligheid, toezicht en handhaving hebben opgenomen.

Tabel 2.2.c) Controlevergelijking: Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
2a) Luchthaven			364.000		154.000	
2b) Zeehavens		1.064.000	112.000		49.280	
2c) Openbaar vervoer	1.597.680		140.560		91.280	
Totaal	1.597.680	2.352.000	616.560	0	294.560	0

- 2a) luchthaven: opgenomen is het verlies van Sint Eustatius en Saba. Uitgangspunt is dat de luchthavens en zeehavens kostendekkend worden. Voor Bonaire zijn geen cijfers opgenomen, omdat dit via de overheids NV BIA loopt.

- 2b) zeehavens: uitgangspunt kostendekkend. Voor Sint Eustatius en Saba is voorlopig het bedrag van het verlies opgenomen. Op termijn zou deze post uit het solidariteitsfonds kunnen.

- 2c) openbaar vervoer: de commissie Havermans gaat uit van openbaar vervoer op de eilanden.

Tabel 2.2.d) Controlevergelijking: Begrotingen Waddeneilanden 2012 in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779 inw.		Terschelling 4.733 inw.		Vlieland 1.160 inw.		Ameland 3.501 inw.		Schiermonnikoog 942 inw.	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
2a) Luchthaven			1				71	38		
2b) Zeehavens	83	82	259	69	343	278	24	6	238	72
2c) Openbaar vervoer			1				17			
Totaal	83	82	261	69	343	278	112	44	238	72

- De Waddeneilanden zijn minder afhankelijk van luchtvaart. Alleen Ameland heeft een luchthaven. Deze is echter voornamelijk recreatief met enkele zakelijke landingen van kleine vliegtuigen. De verbindingen met het vaste land lopen met name via zee.
- De havens van Texel en Vlieland zijn kostendekkend, de andere Waddeneilanden leiden verlies op de haven variërend van \$ 60.000 tot \$ 800.000 op basis van de begrotingen.
- Aan openbaar vervoer dragen de eilanden beperkt bij.

Conclusie controlevergelijkingen

De controlevergelijkingen geven geen aanleiding tot aanpassingen aan de bandbreedten. De taken van dit beleidsveld zijn te specifiek.

2.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

De taken van dit beleidsveld zijn taken waarmee inkomsten worden verworven die in zijn algemeenheid kostendekkend kunnen zijn. Gezien echter de schaal van de eilanden en het insulair karakter is dit niet voor alle taken het geval. Voor de luchthavens is specifiek berekend wat de kosten kunnen zijn. Dit is in de onder- en bovengrens opgenomen. Voor zeehavens gaan we voor Bonaire en Sint Eustatius uit van kostendekkendheid bij de ondergrens. Eventuele winstgevendheid van de havens is meegenomen in *beleidsveld 13) Algemeen besteedbare inkomsten*. Voor de bovengrens zijn lasten PM opgenomen. Voor Saba zijn zowel bij de ondergrens als bovengrens lasten opgenomen, gezien de kleinschaligheid van de haven. Dit op basis van de begrotingen. In de bovengrens is er ook nog een PM opgenomen vanwege eventuele investeringen.

De taak 1c) openbaar vervoer hebben we alleen voor Bonaire beperkt meegenomen en voor de andere twee eilanden buiten beschouwing gelaten. Dit omdat er op de eilanden geen openbaar vervoer is. Op Bonaire is een pilot.

Tabel 2.3.1 geeft een overzicht van de kosten die niet zijn meegenomen in de berekeningen van de vrije uitkering.

Tabel 2.3.1 Kosten niet meegenomen in de vrije uitkering

Genormeerde bijdragen

2a) Luchthavens	Bijdrage verrekend Bijdrage verrekend
2b) Zeehavens	Ondergrens: kostendekkend voor Bonaire en Sint Eustatius; voor Saba bijdrage verrekend Bovengrens: PM i.v.m. mogelijke investeringen Mogelijke winst is opgenomen in <i>beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen</i>
2c) Openbaar vervoer	Ondergrens: taak niet opgenomen. Bovengrens: Bonaire genormeerde bijdrage 25%

Hoe zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

De taken 2a) luchthavens en 2b) zeehavens zijn genormeerd met een uniek kostenkarakter. Door regelgeving en door infrastructuur zijn de kosten gegeven. Voor luchthavens is de ondergrens en bovengrens gelijk. Bij de zeehavens zijn de havens van Bonaire en Sint Eustatius kostendekkend of zelfs winstgevend in de ondergrens. Bij de bovengrens is een eventuele bijdrage op PM gesteld dit in verband met eventuele investeringen. Bij Saba is het verlies in de ondergrens opgenomen en de mogelijkheid van investeringen is PM in de bovengrens opgenomen.

2c) Openbaar vervoer is een vrije taak. Er is geen openbaar vervoer op de eilanden. We hebben voor Bonaire een bedrag opgenomen bij de bovengrens, omdat er in Bonaire een pilot is opgezet.

Marge Bij 2a) luchthavens is een beperkt verschil tussen de onder- en bovengrens. Bij 2b) zeehavens komt het verschil tussen onder- en bovengrens met name voort uit de vraag waar de middelen voor het betalen van kosten, met name van eventuele investeringskosten vandaan komen. Bij 2c) openbaar vervoer is de marge bepaald rond de vraag of openbaar vervoer (beperkt) ontwikkelt kan worden op Bonaire of niet.

De controlevergelijkingen hebben niet geleid tot aanpassingen. Dit omdat de taken een uniek kostenkarakter hebben. Tabel 2.3.2 geeft een overzicht van bandbreedten voor beleidsveld 2.

Tabel 2.3.2 Bandbreedten beleidsveld 2) Mobiliteit

	Bonaire ondergrens bovengrens		Sint Eustatius ondergrens bovengrens		Saba ondergrens bovengrens	
2a	\$1.382.000	\$1.382.000	\$790.333	\$790.333	\$608.733	\$608.733
2b	kostendekkend	PM	kostendekkend	PM	\$286.000	\$286.000 plus PM
2c	-	\$120.000	-	-	-	-
2	\$1.382.000	\$1.502.000	\$790.333	\$790.333	\$894.733	\$894.733

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

Bij de taken in dit beleidsveld is een sterke relatie tussen investeringen en structurele uitgaven. Bij de taken 2a) luchthavens is een vrije directe relatie tussen het masterplan voor de luchthavens, de investeringen en de daaruit volgende structurele kosten. Er is geen verschil tussen de ondergrens en bovengrens.

Voor de taak 2b) zeehavens is er eveneens een directe relatie. De huidige situatie, zonder investeringen zoals het verplaatsen van de havens is de situatie in de ondergrens. Bij de bovengrens zijn mogelijke investeringen en de eventuele gevolgen daarvan PM gezet.

Beleidsveld 3) Beheer openbare ruimte

3.1 Overzicht beleidsveld en taken

Beschrijving beleidsveld

In dit beleidsveld zijn alle taken opgenomen met betrekking tot beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het gaat dan om wegen, trottoirs, parkeerplaatsen, bruggen, openbare verlichting, speeltoestellen en dergelijke. Ook opgenomen in dit beleidsveld zijn natuurbescherming en -beheer, milieu, waaronder bodembescherming en het saneren van bodem of andere vervuilde plekken (daken met asbest, autowrakken). Tot slot valt ook landbouw en visserij in dit beleidsveld. Niet opgenomen zijn afval en riolering; deze taken zijn in *beleidsveld 1) Nutsbedrijven en andere individuele diensten* opgenomen.

De in dit beleidsveld opgenomen *taken* zijn:

- 3a) Wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en overige
- 3b) Milieu
- 3c) Natuurbeheer en –bescherming
- 3d) Landbouw en visserij

Wettelijke taken De taken 3b) milieu en 3c) natuurbeheer en –bescherming zijn wettelijk verplichte taken. Voor milieu was er voor 10-10-10 geen aangenomen landsverordening voor milieubeheer. Eind 2011 is de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES aangenomen door de Eerste Kamer; deze geeft het wettelijk kader voor de eilanden. Het betreft een kapstokwet, dat wil zeggen dat eilanden in aanvulling op de wetgeving hun eigen verordeningen moeten maken. Verplichtingen voor natuurbeheer en –bescherming zijn opgenomen in de Wet grondslagen natuurbeheer en – bescherming BES en voor visserij in de Visserijwet- en besluit BES. Deze wetgeving is een afgeleide van internationale richtlijnen. De taken 3a) Wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en overige en 3d) Landbouw en visserij zijn geen wettelijk verplichte taken. Wel is er wetgeving voor enkele randvoorwaarden en aanpalende taken. Zo is het hebben van een slachthuis niet verplicht, maar als er een slachthuis is zijn er wettelijke eisen aan deze taak. De verantwoordelijkheid voor het beheer van wegen, pleinen en groen is bij de staatkundige hervorming belegd bij de eilanden.

De *taakverdeling* tussen het Rijk en de eilanden is wat betreft beheer van wegen vergelijkbaar met de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten. Met twee verschillen. In de eerste plaats zijn er in Europees Nederland ook provinciale wegen (dit zijn met name verbindingswegen) en Rijkswegen (snelwegen). In de tweede plaats zijn gemeenten in Europees Nederland aansprakelijk wanneer schade ontstaat door gebrekkig onderhouden wegen, bruggen en dergelijke.

Voor 3b) milieu en 3c) natuurbeheer en –bescherming is de taakverdeling eveneens op hoofdlijnen vergelijkbaar met die in Europees Nederland. Met ook hier als verschil dat in Europees Nederland de provincie ook een rol speelt. Een ander verschil is dat de Wet

volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES, Europees Nederlandse wetgeving met enkele vereenvoudigingen betreft.

De taak 3d) landbouw en visserij is in Europees Nederland maar beperkt een taak voor gemeenten. Bij deze taak zijn ook provincies, Rijk en de Europese Unie betrokken.

Samenhang met andere beleidsvelden:

- Er is een relatie met *beleidsveld 1) Nutsbedrijven en andere individuele diensten*; de taken afval en riolering zijn ze in beleidsveld 1 opgenomen.
- In *beleidsveld 4) Ruimtelijke ordening* is de visie op de openbare ruimte opgenomen. Beleidsveld 4 geeft het kader voor het beheer van de openbare ruimte.
- De toezichts- en handhavingsaspecten van de diverse onderwerpen zijn opgenomen in *beleidsveld 5) Veiligheid, toezicht en handhaving*.

Beschrijving taken

3a) Wegen, pleinen, parkeerplaatsen, straatverlichting en overige

Minimumeisen Er zijn geen formele minimumeisen aan het beheer van de openbare ruimte. Het doel van wegen, straten en pleinen is mensen in staat te stellen zich te verplaatsen. Ook goederenvervoer is noodzakelijk, evenals parkeerplaatsen.

Naast het aanleggen, beheer en onderhoud van wegen, pleinen, kunstwerken, bermen en verlichting is van belang dat dit zo gebeurt dat er enige doorstroming is en er niet te veel hinder en gevaarlijke situaties ontstaan.

Stand van zaken Er is achterstallig onderhoud voor wegen op alle drie de eilanden, maar met name op Bonaire en Sint Eustatius. Er is een onderzoek door DHV en CROW gedaan in opdracht van het Ministerie van BZK om het achterstallig onderhoud en de structurele onderhoudskosten in te schatten (*Rapport Quick scan Beheerkosten BES-eilanden, 2011*). Uitgangspunt daarbij is het huidige wegennet met huidige ondergrond. Bonaire en Sint Eustatius hebben zelf ook een onderzoek laten doen. Het uitgangspunt van deze onderzoeken is ook de bestaande wegen en huidige ondergrond. Het geraamde achterstallig onderhoud is opgenomen in 3.II.

Bonaire: het verkeer neemt toe; doordat het bevolkingsaantal stijgt, het toerisme toeneemt en het autobezit toeneemt. De wegen zijn niet op vrachtwagens berekend. Dit leidt tot verkeersonveiligheid en tot extra onderhoud op sommige wegen. Ook het aantal parkeerplekken is niet toereikend meer.

In 2010 en 2011 heeft de gemeente Breda technische ondersteuning geleverd om de veiligheid en kwaliteit van het verkeerssysteem op Bonaire te verbeteren. In 2011 is hiervoor het *Masterplan Verkeer Bonaire* afgerond. Dit masterplan is tot stand gekomen in een samenwerking van de gemeente Breda met de desbetreffende afdeling van Bonaire. In dit rapport is een aanzet gedaan tot integraal mobiliteitsbeleid en is een strategische visie op de verkeersveiligheid voor de korte en lange termijn weergegeven. Ook voor de verdere ontwikkeling en uitwerking van dit beleid zal de gemeente Breda ondersteuning leveren. Deze ondersteuning wordt gefaciliteerd door het Ministerie van I&M.

Sint Eustatius: er is veel achterstallig onderhoud. Daarnaast beïnvloedt de erosie het verkeer; de regen neemt zand en stenen van de berg mee naar beneden. Erosie kan worden tegengegaan door het vergroten van dammen en het opvangen van regenwater in natuurlijke reservoirs. Ook bij de wijze van aanleggen van wegen kan meer rekening worden gehouden met voorkomen van erosie. Loslopend vee versterkt de erosie.

Sint Eustatius heeft een stichting voor het wegonderhoud; het wegenfonds. 75% van de opgehaalde motorrijtuigenbelasting gaat daarin. Dit is het budget voor het onderhoud van de wegen.



Saba: er is één hoofdweg die de haven, luchthaven en de vier dorpen verbindt. Er zijn diverse andere kleinere wegen. De weg is steil. Er is weinig achterstallig onderhoud. Bij harde wind vallen stenen van de berg en raakt de weg beschadigd.

Specifieke factoren Klimaat: veel regen (intensiteit), veel zon (uv) en geen vorst. Op Saba zijn zeer steile wegen; helling > 30%

Ontwikkelingen De eilanden waren en blijven verantwoordelijk voor het beheer van de openbare ruimte. Er worden wettelijk geen hogere eisen gesteld.

De taak wegen, pleinen, parkeerplaatsen, straatverlichting en overige valt in de categorie vrije taken, dat is bij de taken waarvoor geen of algemene wetgeving is. In 3.III worden de kosten van deze taak berekend.

3b) Milieu

Minimumeisen Er was voor 10-10-10 geen aangenomen landsverordening voor milieubeheer. Het Rijk heeft voor, onder ander milieu daarom de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES ingediend. Eind 2011 is deze door de Eerste Kamer aangenomen. In Europees Nederland zijn deze milieutaken deels gemeentelijk en deels provinciaal. Zo zijn vergunningen en dergelijke voor zware industrie en zware ongevallen provinciaal. Voor het midden en klein bedrijf is het vergunningverlening en dergelijke een gemeentelijke taak.

De minimumeisen voor milieu zijn, samengevat:

- Het maken van milieubeleid met algemene regels voor inrichtingen en milieuvergunningen voor zwaardere inrichtingen zoals ziekenhuizen, vliegvelden, energiecentrales, afvalstortplaatsen, olieterminals, havens en zoutproductiebedrijven.
- Beleid rond gevaarlijke stoffen, zoals het tegengaan van gebruik van (H)Cfk's, andere ozonlaagafbrekende stoffen en asbest, als ook het opruimen ervan.
- Bescherming van de bodem, tegengaan van ontgronding en erosie en sanering van bodemverontreiniging. Ook de afwatering (afvoer van hemelwater) nemen we bij deze taak, omdat dit anders tot erosie leidt.
- Een milieueffectrapportage met daarin een overzicht van de relevante milieuaspecten, zodat er informatie is die nodig is bij afwegingen, zoals beslissingen op het terrein van de ruimtelijke ordening.

Stand van zaken Milieubeleid, milieuvergunningen, beleid voor het transport en opslag van gevaarlijke stoffen, bodembescherming, afwatering en de milieueffectrapportage zijn nauwelijks tot niet aanwezig. Zo heeft Bopec geen vergunning en Nustar een verouderde vergunning. De staat van de inrichtingen is momenteel grotendeels afhankelijk van het milieubeleid van de betrokken bedrijven zelf. Het ontbreken van milieubeleid en maatregelen kan leiden tot

aantasting van de natuurgebieden, zoals de koraalriffen en kunnen risico's voor de gezondheid met zich meebrengen.

Bonaire: Bonaire groeit qua bevolking en qua toerisme. Tegengaan van milieuproblemen en natuurbehoud en -bescherming wordt daardoor belangrijker. Te meer ook omdat Bonaire zichzelf promoot als "groen eiland" richting toeristen. Gezien de hoeveelheid regen die valt is afwatering van belang.

Er is bodemverontreiniging bij Bopec en bodemverontreiniging vanwege asbest. Het opvangen van hemelwater en afwatering (via dammen en rooien) is niet tot beperkt aanwezig. Dit heeft gevlogen voor natuur, leefbaarheid en het benodigd onderhoud van wegen en andere infrastructuur.



Sint Eustatius: er is verontreiniging vanwege het nog niet scheiden van afval. Autowrakken en banden zijn het grootste probleem. Ook illegaal afvalstorten is een probleem. Een ander probleem is bodembescherming en de afvoer van hemelwater.

Saba: de grootste verontreiniging betreft het afval. De ligging van de afvalberg en het inzamelen en de verwerking van autowrakken en banden zijn het grootste probleem. Daarnaast is ook bodembescherming relevant.

Specifieke factoren-

Ontwikkelingen Milieu was een eilandelijke taak en blijft een eilandelijke taak. De eisen voorgesteld in de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES zijn een verzwaring ten op zichte van wat gebruikelijk was. Het Rijk ondersteunt bij taken, met name bij de vergunningverlening aan Bopec en Nustar. In Europees Nederland zou deze vergunningverlening een provinciale taak zijn.

De taak milieu valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken die specifieke wetgeving kennen. In 3.III worden de kosten van deze taak berekend.

3c) Natuurbeheer en -bescherming

Minimumeisen Volgens de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES stelt de minister eenmaal per vijf jaar een natuurbeleidsplan vast voor de drie eilanden. Dit gebeurt in nauw overleg met de eilanden. Het plan zorgt ervoor dat wordt voldaan aan internationale verplichtingen. De bestuurscolleges op hun buurten stellen eenmaal per vijf jaar een natuurplan vast en leggen daar jaarlijks verantwoording over af aan de minister. Dat plan is gericht op internationale verplichtingen en de verplichtingen die voortvloeien uit het natuurbeleidsplan. De belangrijkste onderwerpen van natuurbeheer en -bescherming zijn

- Het aanwijzen van natuurparken en vervolgens het beheer van deze parken. De natuurparken dienen aan internationale eisen te voldoen.
- Bescherming en beheersmaatregelen van beschermdere soorten en van de biodiversiteit, bestrijden handel in beschermdere dieren.
- Opstellen voorschriften die voortkomen uit de Wet (Sint Eustatius, Saba).
- Toezicht en handhaving (zie hiervoor beleidsveld 5) veiligheid, toezicht en handhaving.

Stand van zaken: Er is geen gestructureerd beeld van de biodiversiteit. Met behulp van het Rijk wordt nu een monitoringsysteem voor de biodiversiteit opgezet. Het Rijk heeft in dat kader een structureel onderzoeksprogramma opgezet ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling op de eilanden. De eilanden kunnen daarbij aangeven wat voor hen belangrijke vragen zijn. Voor deze onderzoeken is een afzonderlijk rijkssbudget. Voor de territoriale wateren en de Exclusieve Economische Zone is een beheerplan opgesteld voor mariene biodiversiteit en visserij. Aan de uitvoering nemen de drie eilanden en Rijk deel (convenant). De eilanden zijn verantwoordelijk voor het beheer van de territoriale wateren (binnen 12 mijl vanuit de kust). Dit is overigens anders dan bij gemeenten; gemeenten zijn verantwoordelijk voor het water tot 1 kilometer vanaf de kust.

Alle drie de eilanden hebben natuurgebieden. Dit is aangegeven in hun ruimtelijk ontwikkelingsplan. De natuurparken worden gemanageerd door de Openbare Lichamen beheerd door stichtingen. Op alle drie de eilanden is één stichting. In die stichting zijn naast het openbaar lichaam, diverse andere belanghebbende organisaties vertegenwoordigd, zoals die voor duikers, toerisme en schilpadden.

Bonaire heeft regelgeving voor natuurbeheer en -bescherming. Sint Eustatius heeft een eilandverordening maritiem milieu en bescherming natuur historische waarde. Saba heeft verordeningen op het gebied van natuurbescherming, zoals de marine milieu verordening die de bescherming van het zeeleven regelt. Aan aanvullende verordeningen wordt nog gewerkt. De zes eilanden hadden de afspraak middelen vanuit fondsen, zoals het Prins Bernhard fonds en de postcodeloterij in een gezamenlijk fonds te doen met als doel vanaf 2016 de parken vanuit de rente te kunnen onderhouden. Gezien de economische crisis is dit vermoedelijk niet meer reëel.



Bonaire: Er is een onderwaterpark en één landpark (Washington Slagbaai) dat wordt beheerd door de Stichting Nationale Parken Bonaire (STINAPA). Ook vindt beheer plaats van het Goto meer (internationaal beschermd Ramsar gebied). De Stichting krijgt de middelen met name uit heffingen van duikers (80%) daarnaast van het openbaar lichaam, het wereldnatuurfonds en individuele donaties. Voor investeringen heeft de stichting geen middelen; ze zouden betere wegen willen hebben om het park toegankelijker te maken en zo meer toeristen te kunnen trekken.

Naast de natuurgebieden van STINAPA heeft Bonaire nog vier Ramsar gebieden die buiten STINAPA vallen. Op dit moment is er geen actief beheer van deze gebieden.

Sint Eustatius: er zijn twee landnatuurparken (de Botanische tuin en de Quill) en een onderwaterpark gemanageerd beheerd door Sint Eustatius nationale parken (STENAPA) De beheerorganisatie STENAPA verkeert in een slechte financiële positie. STENAPA krijgt een subsidie van het openbaar lichaam, inkomsten van giften en donaties en fees van toeristen; het aantal toeristen is echter beperkt. In een eilandelijke verordening is opgenomen dat STENAPA ook middelen krijgt van de anchor fees. De laatste jaren is dat niet gebeurd. In 2012 zijn deze middelen wel in de eilandelijke begroting opgenomen. Gezien de ontwikkelingen van het eilandsoverkoepelende fonds probeert STENAPA weer zelf fondsen te gaan werven.

Saba: er is één landnatuurpark en een onderwaterpark¹. Beheer vindt gemanageerd plaats door de Saba conservation foundation (SCF). De Saba conservation foundations krijgt middelen via de yacht fees (niet van vrachtwagen of duikboten). De toeslagen die duikers betalen zijn voor de decompressiekamer en zijn dus specifiek besteedt. Het openbaar lichaam betaalt een staflid en betaalt een bijdrage aan de exploitatie. Er zijn vier parkrangers: deze verzorgen het beheer van het mariene en landpark en geven voorlichting en onderwijs. Er is ook een administratieve kracht. Daarnaast wordt gewerkt met vrijwilligers. Zij komen in de periode januari – april en zorgen voor het onderhoud van de trails (herstel na stormen en orkanen). Indien er mensen zoek zijn op Saba (verdwaald op een trail of op water) is de conservation foundation betrokken cq. leidend bij het zoeken.

Op alle drie de eilanden speelt dat natuur en biodiversiteit buiten de parken onder druk staat door onder andere bouwactiviteiten, illegale dumping, rampen (olie) e.d. Voor Bonaire is met name relevant dat delfstoffen (zoals basalt) (illegal) worden gewonnen. Voor Sint Eustatius is relevant dat het mariene park groter is qua oppervlakte dan het eiland zelf. Tevens is de druk daarop door de scheepvaart hoog, omdat Sint Eustatius de tweede haven van Nederland is qua bruto tonnage.

Hier speelt toezicht, vergunning en handhaving een belangrijke rol. Zie verder *beleidsveld 5) Veiligheid, toezicht en handhaving*.

Specifieke factoren De taken waren en blijven eilandelijk. De eisen zijn formeel niet toegenomen, maar de uitvoering ervan wel.

Ontwikkelingen Formeel zijn de wettelijke eisen niet veranderd. In de praktijk wordt er nu meer invulling gegeven aan de wettelijke eisen.

De rolverdeling tussen Rijk en eilanden is formeel dat het Rijk verantwoordelijk is en de eilanden uitvoeren. In de praktijk houdt dit in dat het beheer van de parken aan de eilanden is en met rijksmiddelen in samenwerking met de eilanden een aantal programma's worden opgezet ter verbetering van de mogelijkheden voor het toekomstig beheer. Het Rijk draagt daarvoor maximaal \$ 1,5 miljoen per jaar bij.

De taak natuurbescherming en -beheer valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken die specifieke wetgeving kennen. In 3.III worden de referentiekosten van deze taak berekend.

3d) Landbouw en visserij

Minimumeisen

Landbouwontwikkeling is geen wettelijke taak. De eilandelijke taken richten zich op mogelijke ontwikkeling van bedrijvigheid. Het slachten van vee, diergezondheid, bestrijdingsmiddelen is wel een wettelijke taak. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van EL&I; de uitvoering is aan de eilanden. Er is decentrale regelgeving aanwezig onder andere op het terrein van doorvoer van dieren.

- De verplichtingen rond slachthuizen richten zich op hygiëne en de voedselkwaliteit. De minister is verantwoordelijk. De openbare lichamen zijn eigenaar van de slachthuizen en op grond daarvan verantwoordelijk voor het realiseren van de minimumeisen.

¹ Bij Saba ligt de Saba-bank; een groot atol (dat wil zeggen een eiland waar op de randen koraal zit) 30 meter onder water. Dit natuurgebied ligt op circa 12 mijl van de kust dat wil zeggen op de grens van het territoriaal water (eilandelijke verantwoordelijkheid) en van de exclusieve economische zone (riksverantwoordelijkheid). Besloten is dat de Saba-bank onder riksverantwoordelijkheid valt.

- Visserij is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de eilanden. Het betreft dan met name vergunningverlening, monitoring en registratie (voor boten langer dan 12 meter) om de visstand te beschermen. Er zijn soorten die onder CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) vallen. Dit betekent kort samengevat dat als er bijvoorbeeld visvangst is van een beschermd soort er een systeem moet zijn voor monitoring.

Stand van zaken-

Bonaire: landbouw is gering op Bonaire. Het klimaat heeft invloed op de landbouw (risico van insecten). De geiten zijn een belangrijk onderdeel van landbouw, maar omdat geiten loslopen richten ze veel schade aan onder andere de biodiversiteit aan. Ter ontwikkeling van de landbouw heeft Bonaire fokprogramma's en programma's voor het verzorgen van dieren opgezet, evenals diergeneeskundige zorg voor vee en huisdieren en een programma voor het verspreiden van technieken en methoden, onder meer door het geven van adviezen, voorlichting en demonstraties en de inkoop, verkoop en bemiddeling van producten, goederen en fokdieren.

Er is één slachthuis dat niet voldoet aan de eisen. Volledige renovatie kost (\$ 315.100). Voor de korte termijn stelt het Rijk middelen beschikbaar (€ 68.500) om verbeteringen aan het slachthuis aan te brengen. De lange termijn oplossingen zijn voor het Openbaar lichaam als eigenaar van het slachthuis.

Er is weinig commerciële visserij op Bonaire.

Sint Eustatius: Sint Eustatius was tot voor 30 jaar een landbouweiland. De grond en het klimaat zijn geschikt voor landbouw. Nu is er beperkt land- en tuinbouw. Er zijn twee particuliere landbouwbedrijven op enigszins grotere schaal en 8 tot 12 bedrijven die neveninkomsten uit de landbouw halen. In het kader van de economische ontwikkeling van Sint Eustatius wordt in samenwerking tussen Rijk en openbaar lichaam een programma landbouw opgesteld (*Assessment of opportunities for agriculture and fisheries on St. Eustatius, 2011*).



Wat betreft veeteelt is een forse inhaalslag nodig om de veeteelt te moderniseren, dat wil zeggen om loslopende dieren (met name stieren en geiten) achter omheiningen te krijgen en het overschot, volgens de regels, te slachten en uit te voeren. Loslopend vee is een groot probleem. Het gaat bijvoorbeeld om ongeveer 1500 stieren en koeien. Er wordt een contract met het buureiland Nevis gemaakt waarin Nevis iedere maand een bepaalde hoeveelheid vlees afneemt. Boeren worden door het openbaar lichaam geholpen met bijvoorbeeld het omheinen van hun land en het registreren van vee. Handhaving moet nog worden opgezet (zie verder

onder *beleidsveld 5) veiligheid, toezicht en handhaving*). Het traject om het loslopend vee onder controle te krijgen duurt naar verwachting circa vijf jaar.

Algemeen probleem bij landbouw is: het is moeilijk aan krediet te komen, er is weinig aanbod van arbeid en de benodigde logistiek is er niet; het eiland is te klein voor vrijwel iedere vorm van landbouw om van alleen de verkoop op het eiland te leven. Voor het afvoeren van het eiland is nog niet de goede infrastructuur. Door deze complexiteiten is het bestaan in de landbouw onzeker en is het aanbod van arbeid zo beperkt dat dit ook een probleem is

Er is één slachthuis. Dit slachthuis voldoet niet aan de voorwaarden. Met rijksmiddelen wordt een keurmeester, slager en dierenarts opgeleid zodat deze aanwezig kunnen zijn.

Er is weinig commerciële visserij op Sint Eustatius. Een tiental vissers heeft een behoorlijk (neven)inkomen uit de visserij van vooral kreeft. Kroonslakken (conch) worden ook redelijk bevist maar hiervoor is het uitermate belangrijk dat er zo spoedig mogelijk beheersmaatregelen gesteld worden vanwege het CITES verdrag (verdrag beschermde diersoorten). Concreet betekent dit dat bijgehouden moet worden hoeveel kroonslakken er zijn, waarna quota worden ingesteld. Voor Sint Eustatius is het gewenst om de visserijcapaciteit te moderniseren en deze duurzaam te exploiteren.

Saba: op Saba is weinig landbouw. Landbouw wordt gestimuleerd enerzijds door de sociale werkplaats waar mensen een opleiding krijgen. Hiervoor is ook een landbouwbedrijf (op 'the level'). Daarnaast worden kleine groentetuintjes gestimuleerd. Hiervoor kunnen mensen training en zaden krijgen. Ook zorgt het openbaar lichaam voor bestrijding van ratten en wilde katten. Op Saba is landbouw moeilijker dan op Sint Eustatius, vanwege de steile rotsachtige vulkaan. Wel zijn er meer mogelijkheden dan nu worden benut. Gezien de voedselprijs is dit een onderwerp dat recentelijk meer aandacht krijgt.

Er is geen slachthuis op Saba.

De visserij op Saba is professioneel en winstgevend onder andere vanwege de vangst van kreeften in het bijzonder op de Saba bank.

Specifieke factoren-

Ontwikkelingen Het zijn en waren eilandelijke taken. Wel is de minister van EL&I verantwoordelijk voor een deel van de taken, waarna vervolgens de uitvoering bij de eilanden ligt. In de praktijk zijn de eisen voor visserij en slachthuizen toegenomen, bijvoorbeeld omdat de voorwaarden voor het naleven van het CITES-verdrag nu concreet wordt vormgegeven. Landbouw en visserij bieden beide de mogelijkheden voor werkgelegenheid. Ook is het de vraag of landbouw en visserij kunnen zorgen voor goedkoper en kwalitatief beter aanbod van voedsel. In de praktijk is er een samenwerking tussen Rijk en eilanden voor de taak landbouw en visserij.

De taak landbouw en visserij is een vrije taak met een wettelijke kern. Dit betekent dat er enkele verplichtingen zijn, maar dat er veel vrijheid is bij het vormgeven van de taak en de reikwijdte van de taak. In 3.III worden de referentiekosten van deze taak berekend.

3.II Overzicht incidentele kosten



Achterstallig onderhoud wegen

Met incidentele middelen is al enig achterstallig onderhoud bij het wegonderhoud ingehaald. Ook is geïnvesteerd in het verhoging van de verkeersveiligheid. Het gaat dan om de volgende USONA/SEI-middelen:

Bonaire:

- Abraham boulevard: \$ 1.596.000 (project uit de tranche 2004-2007)

- aanleg rotondes Bonaire: \$ 911.680
- infrastructuur SVP bon: \$ 829.384
- verlichting zeepromenade Bonaire: \$ 256.002
- duikers Playa Pabou Bonaire: \$ 505.500
- waterpark playa pabou Bonaire: \$ 164.964

Sint Eustatius:

Uit projectmiddelen USONA tranche 2004-2007 zijn diverse investeringen gedaan voor het historische centrum van Sint Eustatius. Het gaat onder andere om de wegen in het centrum. We hebben deze middelen opgenomen in *beleidsveld 9) Cultuur, cultureel erfgoed en sport*, omdat het met name cultureel erfgoed betreft.

Saba:

- resurface roads Saba: \$ 392.000
- verlichting in centrum The Bottom : \$ 112.000

Door DHV en CROW is in opdracht van met Ministerie van BZK onderzoek gedaan naar de kosten van het inhalen van achterstallig onderhoud. Hierbij is gekeken naar herstel van de huidige wegen, gegeven de huidige ondergrond. Het beeld van het achterstallig onderhoud van het DHV en CROW-onderzoek is dat de eilanden niet werken met een systeem van rationeel wegbeheer, opleiding van medewerkers in dergelijke systematieken ontbreekt. Het beeld van het achterstallig onderhoud van DHV en CROW is als volgt:

Achterstallig onderhoud Bonaire:

Verhardingen: onderspoeling van wegen door onvoldoende afwatering,

Groen: bescherming vrije doorgang

Water: ingezakte taludbescherming

Kunstwerken: inwerking zeezouten.

Door DHV en CROW geschat achterstallig onderhoud \$ 23,3 mln. (wegen, groen, water en kunstwerken)

Achterstallig onderhoud Sint Eustatius:

Verhardingen: pleisterlaag cementbeton te dun. Schade door aanleggen waterleidingen (niet naast maar onder de weg aangelegd)

Groen: belemmering vrije doorgang

Kunstwerken en water: in orde

Door DHV en CROW geschat achterstallig onderhoud \$ 4,8 mln. (wegen, groen, water en kunstwerken)

Achterstallig onderhoud Saba:

Verhardingen: langsscheuren onder betonplaten en schade door vallend gesteente

Groen: achterstallig onderhoud Wilhelminapark

Door DHV en CROW geschat achterstallig onderhoud \$ 1,2 mln. (wegen, groen, water en kunstwerken)

Op Bonaire heeft Civil engineering Caribbean N.V met Witteveen en Bos een onderzoek gedaan in opdracht van het openbaar lichaam (*Beheer wegen Bonaire 2012-2016*). In dit onderzoek wordt uitgegaan van het inhalen van achterstallig onderhoud in een periode van vijf jaar. Het achterstallig onderhoud in dit rapport is circa \$ 43 miljoen (voor de berekening zie 3.III). Dit bedrag is hoger dan van DHV en CROW, omdat er in het rapport van Civil engineering Caribbean N.V met Witteveen en Bos bijvoorbeeld van is uitgegaan dat de onderlaag van wegen ook wordt vervanging. Dit met als doel een efficiënter wegbeheer in de toekomst.

De kosten van achterstallig onderhoud op Sint Eustatius zijn berekend op \$ 6,9. Het rapport hebben we niet ontvangen. Een verdere toelichting kunnen we daarom hier niet geven.

Milieu

De behoefte aan incidentele middelen voor het opzetten van de milieutaak op Bonaire wordt geschat op \$ 2.640.000, waarvan het grootste deel (\$ 2.500.000) voor watermanagement en bodembeheer. Deze berekeningen zijn gebaseerd op de brief van het Ministerie van I&M aan de Eerste Kamer (*Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Implementatie Wet VROM BES, 2011*). Deze taken zijn voor Saba en vooral Sint Eustatius ook van belang. De kosten van de inhaalslag voor die eilanden zijn nog niet berekend. Op basis van Bonaire zouden de kosten voor Sint Eustatius en Saba tussen de \$ 500.000 en \$ 2.000.000 per eiland geschat kunnen worden.

Natuurbeheer en -bescherming

Met rijksmiddelen wordt in samenwerking met de eilanden een aantal programma's opgezet. Het gaat dan om circa \$ 1,5 miljoen per jaar.

Bonaire heeft het beheer van de Ramsar gebieden buiten STINAPA nog niet vormgegeven.

Landbouw en visserij

De taak landbouw en visserij is in ontwikkeling op de eilanden. Bij enkele deeltaken is achterstallig onderhoud. Dit geldt voor de slachthuizen: op Bonaire gaat het om renovatie van het slachthuis (geschat op \$ 315.000) en op Sint Eustatius gaat het om een slachtmeester, keurmeester en veearts.

Op Bonaire en met name op Sint Eustatius gaat het daarnaast om het opzetten en ontwikkelen van deze sectoren op een duurzame manier. Hiervoor is er een proefproject landbouw op Sint Eustatius via het Rijk en een project om de visvangst cq. soorten en hoeveelheid vissen in beeld te krijgen.

3.III Referentiekosten

3a) Wegen, pleinen, parkeerplaatsen, straatverlichting en overige

De taak wegen pleinen, parkeerplaatsen, straatverlichting en overige valt onder de categorie vrije taken. Dit omdat er geen specifieke vereisten voor de taak zijn. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

- 3a1) Een gemiddelde van gemeenten
- 3a2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

De berekeningen van Civil engineering Caribbean N.V. met Witteveen en Bos voor Bonaire hebben we meegenomen bij 3a1. De berekeningen van DHV en CROW hebben we niet meegenomen, omdat het een quick scan betreft en geen uitgebreide berekening. Het rapport over Sint Eustatius hebben we niet ontvangen en dus niet meegenomen.

3a1) Een gemiddelde van gemeenten

De gemiddelde lasten voor het beheer van wegen en pleinen zijn berekend door de lasten van functie 210) wegen, straten en pleinen en de lasten van functie 211) verkeersmaatregelen te

nemen en te vermenigvuldigen met het aantal inwoners op de drie eilanden. Het gaat om € 189 per inwoner.

Voor Bonaire nemen we de berekeningen van Civil engineering Caribbean N.V met Witteveen en Bos mee. Deze zijn, geschoond voor het inhalen van achterstallig onderhoud, ongeveer gelijk, maar ze zijn preciezer berekend. Het schonen hebben we als volgt gedaan: Civil engineering Caribbean N.V met Witteveen en Bos berekenen \$ 12,1 miljoen per jaar gedurende vijf jaar (2012 – 2016) voor onderhoud en inhalen van achterstallig onderhoud. Vervolgens rekenen ze \$ 3,4 miljoen per jaar voor de jaren na 2016. Dit bedrag halen we van het bedrag van \$ 12,1 miljoen. Hierdoor hebben we een jaarlijks bedrag van \$ 3,4 miljoen en een bedrag voor de inhaalslag van achterstallig onderhoud van: (\$ 12,1 miljoen - \$ 3,4 miljoen) * 5 jaar = \$ 43,5 miljoen.

Voor het onderhoud van groen nemen we de helft van functie 530) openbaar groen en openlucht recreatie mee, omdat er op deze functie ook diverse andere kosten worden geboekt behalve onderhoud van openbaar groen. De gemiddelde lasten op deze functie zijn € 89. De helft is daarmee € 44,50 per inwoner.

We berekenen de bedragen om van euro's naar dollars (het bedrag voor wegen van Bonaire is reeds in dollars). Vervolgens berekenen we voor Bonaire de centrumfunctiefactor voor openbaar groen, omdat het oppervlakte van Bonaire groot is ten opzichte van een gemeente in Europees Nederland met hetzelfde inwoneraantal. Voor Sint Eustatius en Saba berekenen we de windwardfactor. Dit omdat de eilanden hogere kosten hebben vanwege het klimaat (intensieve regen) in combinatie met de bergen. Hierdoor is beschermingen van de wegen nodig. Tabel 3a1 van de berekening samen.

Tabel 3a1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten wegen en verkeersveiligheid per inwoner	PM	€ 189	€ 189
aantal inwoners	-	3.750	1.950
gemiddelde lasten gemeente wegen en verkeersveiligheid	\$3.361.707*	€ 708.750	€ 368.550
gemiddelde lasten openbaar groen	€ 44,50	€ 44,50	€ 44,50
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten openbaar groen	€ 712.000	€ 166.875	€ 86.775
Totaal voor omrekeningsfactoren (cursieve bedragen opgeteld)	PM	€ 875.625	€ 455.325
na omrekening euro – dollar	\$4.337.147	\$1.199.606	\$623.795
na omrekening met centrumfunctiefactor**	\$5.495.539		
na omrekening met windwardfactor		\$1.799.409	\$935.693
Totaal na omrekeningsfactoren	\$5.495.539	\$1.799.409	\$935.693

* op basis van onderzoek Civil engineering Caribbean N.V en Witteveen en Bos

** centrumfunctiefactor alleen over openbaar groen

3a2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op \$ 190 per inwoner. We berekenen voor Bonaire de centrumfunctiefactor gezien het grote oppervlakte van het eiland ten opzichte

van het inwonersaantal. Voor Sint Eustatius en Saba berekenen we de windwardfactor, omdat de kosten op de bovenwinden relatief hoog zijn en omdat de bergen in combinatie met de regen hogere kosten vergen. Zie verder tabel 3a2.

Tabel 3a2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$190	\$190	\$190
aantal inwoners	16000	3750	1950
gemiddelde lasten	\$3.040.000	\$712.500	\$370.500
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$3.040.000	\$712.500	\$370.500
na centrumfunctiefactor	\$3.800.000		
na windwardfactor		\$1.068.750	\$555.750
Totaal na omrekeningsfactoren	\$3.800.000	\$1.068.750	\$555.750

3b) Milieu

De taak milieu valt onder de categorie omkaderde taken, omdat het een wettelijk verplichte taak is. We berekenen de referentiekosten daarom als volgt:

- 3b1) Een specifieke berekening
- 3b2) Een gemiddelde van gemeenten

3b1) Een specifieke berekening (brief aan Eerste Kamer)

Wij nemen de berekende kosten voor Bonaire van het Ministerie van I&M (*Implementatie Wet VRONM BES, Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu*) als uitgangspunt.

De kosten voor afval en riolering hebben we eruit gehaald, omdat deze onder beleidsveld 1 vallen. De kosten voor ruimtelijke ordening en de milieueffectrapportage hebben we onder *beleidsveld 4) ruimtelijke ordening* meegenomen. De kosten zijn geschoond voor de incidentele kosten van \$ 2,6 miljoen (zie 3.II). Vervolgens hebben we een gemiddelde over de vijf jaren heen berekend. Voor handhaving gaan we uit van 20% handhavingskosten. Deze hebben we eruit gehaald en in *beleidsveld 5) veiligheid, toezicht en handhaving* opgenomen.

Voor Sint Eustatius en Saba wordt voorjaar 2012 een implementatieplan gemaakt. Omdat dit plan er nog niet is rekenen we hier de kosten van Bonaire om naar Sint Eustatius en Saba. Dit hebben we gedaan door de kosten om te rekenen naar inwoners. Dit leidt tot een bedrag van \$ 287 per inwoner.

We hebben geen omrekeningsfactoren voor Sint Eustatius en Saba gebruikt. De schaal maakt dat deze eilanden relatief duur zijn. De vervuiling is echter, zoals het er nu naar uit ziet, ook minder. Dit met name omdat er absoluut, maar ook relatief minder toeristen zijn. We gaan ervan uit dat dit elkaar compenseert.

Tabel 3b1) Een specifieke berekening: berekeningen Ministerie van I&M (brief aan Eerste Kamer)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
kosten milieu (gemiddelde 5 jaar)	\$5.712.800		
kosten handhaving (20%)	\$1.142.560		
na verrekening kosten handhaving	\$4.570.240		
lasten per inwoner	\$286		
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
Totale lasten	\$4.570.240	\$1.071.150	\$556.998

3b2) Een gemiddelde van gemeenten en provincies

De gemiddelde lasten zijn berekend door de lasten van functie 723) milieubeheer voor gemeenten per inwoner (€ 37) te nemen en te vermenigvuldigen met het aantal inwoners op de drie eilanden. Daarnaast zijn de provinciale lasten voor milieu (€ 33) erbij genomen. We nemen voor alle drie de eilanden de omrekeningsfactor kleinschaligheid mee. Dit omdat de taak bij een kleine schaal relatief duur is. Daarnaast nemen we de omrekeningsfactor centrumfunctie mee voor Bonaire. Dit vanwege het toerisme op dit eiland. Voor Sint Eustatius en Saba rekenen we met de windwardfactor, omdat een deel van de kosten vaste kosten zijn en de prijzen op beide eilanden relatief hoog zijn. Tabel 3b2 vat de berekening samen.

Tabel 3b2) Een gemiddelde van gemeenten en provincies

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 70	€ 70	€ 70
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten gemeente	€ 1.120.000	€ 262.500	€ 136.500
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 1.120.000	€ 262.500	€ 136.500
na omrekening euro – dollar	\$1.534.400	\$359.625	\$187.005
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$1.726.200	\$404.578	\$210.381
na omrekening met centrumfunctiefactor	\$2.157.750		
na omrekening met windwardfactor		\$606.867	\$315.571
Totaal na omrekeningsfactoren	\$2.157.750	\$606.867	\$315.571

3c) Natuurbeheer en -bescherming

De taak natuurbeheer en –bescherming valt onder de categorie omkaderde taken, omdat het een wettelijk verplichte taak is. We berekenen de kosten daarom door:

3c1) Een specifieke berekening:

3c2) Een gemiddelde van gemeenten.

3c1) Een specifieke berekening

Er zijn geen specifieke kostenberekeningen voor de taak natuurbeheer en –bescherming beschikbaar.

Er zijn normkosten voor natuur- en landschapsbeheer, opgesteld door de gezamenlijk terreinbeheerders in Nederland. De kosten per eenheid variëren sterk. Afhankelijk van de soort natuur varieert het van € 2 - € 1800 per hectare. Wij gaan hier uit van de gemiddelde kosten van

een groot bosachtig natuurpark. De kosten zijn € 100 per hectare voor beheer. Bonaire heeft de Washington Slagbaai van 5.643 ha en Lac 700 ha als natuurparken met actief beheer.

Sint Eustatius heeft de Quill en de botanische tuin van 340 ha en 5,3 ha. Saba tot slot heeft Mount Scenary van 43 ha.

Bij deze taak is er sprake van een deel vaste kosten. Gezien het geringe inwoneraantal van Sint Eustatius en Saba rekenen we hier een vast bedrag voor. Dit doen we niet door de omrekeningsfactoren maar door een vast bedrag van \$ 50.000. Dit omdat de steilheid van de bergen het onderhoud duurder zal maken. Het standaardbedrag van € 100 is afgeleid van vlak Nederlands landschap.

Voor het onderwaterpark zijn geen standaard normkosten. We rekenen voor het beheer van het onderwaterpark 3 fte, dat wil zeggen gedurende de meeste uren overdag kunnen er twee beheerders aanwezig zijn. Vervolgens rekenen we een vast bedrag voor materieel van 1/3 van de personeelskosten (1/3 van \$ 180.000 = \$ 60.000).

Tot slot gaan we ervan uit dat de helft van de middelen door toeristen of andere inkomsten, zoals internationale fondsen, worden binnengehaald. Dit resulteert in tabel 3c1.

Tabel 3c1) Een specifieke berekening

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per ha landpark	€ 100	€ 100	€ 100
aantal ha (landpark)	6.343	345	43
gemiddelde lasten landpark	€ 634.300	€ 34.530	€ 4.300
na omrekening euro – dollar	\$868.991	\$47.306	\$5.891
vast bedrag		\$50.000	\$50.000
<i>Totale lasten landpark</i>	<i>\$868.991</i>	<i>\$97.306</i>	<i>\$55.891</i>
aantal fte's waterpark	3	3	3
kosten één fte	\$60.000	\$60.000	\$60.000
kosten materiaal	\$60.000	\$60.000	\$60.000
<i>Totale lasten waterpark</i>	<i>\$240.000</i>	<i>\$240.000</i>	<i>\$240.000</i>
Totale lasten natuurbescherming	\$1.108.991	\$337.306	\$295.891
<i>genormeerde bijdrage 50%</i>	<i>\$554.496</i>	<i>\$168.653</i>	<i>\$147.946</i>
na verrekening genormeerde bijdrage	\$554.496	\$168.653	\$147.946
Totale netto lasten	\$554.496	\$168.653	\$147.946

3c2) Een gemiddelde van gemeenten

De gemiddelde lasten van een gemeente zijn voor de eilanden een te lage schatting, omdat een deel van de gemeenten geen of weinig natuurgebied heeft. We gaan daarom uit van de gemiddelde uitgaven van een kleinere gemeente met veel natuurgebied. Gemiddeld zijn die lasten € 50.000 per gemeente. Omdat de eilanden zowel een landpark als een onderwaterpark hebben rekenen we twee maal € 50.000. Daarnaast rekenen we ook de kosten voor provincies mee. Deze zijn € 34 per inwoner.

We rekenen de euro's om naar dollars. Ook berekenen we met de omrekeningsfactor prijs verschil in salarissen de lagere loonkosten op de eilanden. Dit doen we over de helft van de taak, omdat niet alle kosten salarislasten zijn. Vervolgens rekenen we ook met de omrekeningsfactor kleinschaligheid, omdat de eilanden niet of moeilijk kunnen samenwerken met ander eiland of met een provincie. We berekenen voor Bonaire de centrumfunctiefactor vanwege het grote oppervlakte van de natuurgebieden. Voor Sint Eustatius en Saba rekenen we met de

windwardfactor, omdat ook deze eilanden een groot en bovendien bergachtig natuurgebied hebben in relatie tot het aantal inwoners.

Tot slot gaan we ervan uit dat de helft van de middelen door toeristen of andere inkomsten, zoals internationale fondsen, worden binnengehaald. Dit resulteert in tabel 3c2.

Tabel 3c2) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddeld vast bedrag per gebied	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
lasten provincies per inwoner	€ 34	€ 34	€ 34
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 644.000	€ 227.500	€ 166.300
na omrekening euro – dollar	\$882.280	\$311.675	\$227.831
na omrekening prijsverschil salarissen	\$661.710	\$233.756	\$170.873
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$744.424	\$262.976	\$192.232
na omrekening met centrumfunctiefactor	\$930.530		
na omrekening met windwardfactor		\$394.464	\$288.349
<i>genormeerde bijdrage 50%</i>	<i>\$465.265</i>	<i>\$197.232</i>	<i>\$144.174</i>
na verrekening genormeerde bijdrage	\$465.265	\$197.232	\$144.174
Totaal na omrekeningsfactoren	\$465.265	\$197.232	\$144.174

3d) Landbouw en visserij

Landbouw en visserij vallen onder de categorie *vrije taken met een wettelijke kern*. Er zijn enkele verplichtingen in met name de randvoorwaardelijke sfeer. Zo zijn slachthuizen niet verplicht, maar als ze er zijn, zijn er wettelijke verplichtingen. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

3d1) Een gemiddelde van gemeenten

3d2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

3d1) Een gemiddelde van gemeenten

Aan landbouw geven gemeenten veelal niets uit. Voor overige agrarische zaken, jacht, visserij en slachthuizen geven de meeste gemeenten ook niets uit. Die gemeenten die lasten hebben, hebben gemiddeld € 50.000 lasten per gemeente voor een gemeente kleiner dan 20.000 inwoners. Omdat provincies in Europees Nederland ook enkele taken hebben op dit terrein nemen we ook de provinciale kosten mee. Het gaat om € 12 per inwoner. We berekenen over deze kosten de wisselkoers en de omrekeningsfactor prijsverschil salarissen. Zie verder tabel 3d1.

De mogelijke inkomsten van deze taak zijn opgenomen bij *beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen*.

Tabel 3d1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddeld vast bedrag per gebied	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
lasten provincies per inwoner	€ 12	€ 12	€ 12
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
totale lasten	€ 242.000	€ 95.000	€ 73.400
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 242.000	€ 95.000	€ 73.400
na omrekening euro – dollar	\$331.540	\$130.150	\$100.558
na omrekening prijsverschil salarissen	\$248.655	\$97.613	\$75.419
Totaal na omrekeningsfactoren	\$248.655	\$97.613	\$75.419

3d2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op \$ 54 per inwoner. Zie verder tabel 3d2.

Tabel 3d2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$54	\$54	\$54
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	\$864.000	\$202.500	\$105.300
Totale lasten	\$864.000	\$202.500	\$105.300

3.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 3.1 vatten we de referentiekosten, bijdragen van gebruikers en taken die we buiten de berekening houden samen.

Tabel 3.1 Overzicht referentiekosten van de bandbreedten

3a) Wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en overige

Wettelijke verplichting: niet verplicht

Bijzondere uitkering: -

Taakgebonden inkomsten: -

Categorie taak: vrije taak

Bepaling ondergrens: Caribisch gemiddelde

Bepaling bovengrens: gemiddelde gemeente

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$3.800.000	\$1.068.750	\$555.750
Bovengrens	\$5.495.539	\$1.799.409	\$935.693

3b) Milieu

Wettelijke verplichting:	verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	-
Categorie taak:	omkaderde taak
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>specifieke berekening</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$2.157.750	\$606.867	\$315.571
Bovengrens	\$4.570.240	\$1.071.150	\$556.998

3c) Natuurbeheer en -bescherming

Wettelijke verplichting:	verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	genormeerde bijdrage 50%
Categorie taak:	omkaderde taak
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>specifieke berekening</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$465.265	\$197.232	\$144.174
Bovengrens	\$554.496	\$168.653	\$147.946

3d) Landbouw en visserij

Wettelijke verplichting:	beperkt verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	bij algemeen besteedbare inkomsten opgenomen
Categorie taak:	vrije taak met wettelijke kern
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>Caribisch gemiddelde</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$248.655	\$97.613	\$75.419
Bovengrens	\$864.000	\$202.500	\$105.300

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 3.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekeken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 3.2 Controlevergelijkingen

Tabel 3.2.a) Controlevergelijking: Begrotingen eilanden 2012 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
3a) Wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en overige	2.861.590		247.619	476.649	1.290.641	6.704
DROB algemeen beheer	498.713		1.508.912			
Openbaar Groen	304.480		341.899		31.044	
3b) Milieu						
3c) Natuurbeheer en - bescherming	257.998		125.000		71.351	
Waterkering, afwatering, gebiedsbesch. land en zee			6.704			
3d) Landbouw en visserij	922.666	71.959	355.833	537.839	101.536	
Totaal	4.853.296	71.959	2.585.967	1.014.488	1.494.572	6.704

- 3a) De kosten voor beheer en onderhoud openbare ruimte zijn moeilijk te bepalen, omdat de boekingswijze verschilt. Bij Saba staat bijvoorbeeld het onderhoud van gebouwen ook onder onderhoud.
- 3b) Milieu kan worden opgevat als een nieuwe taak en is daarom niet geraamd.
- 3c) Dit zijn met name de subsidies aan de natuurbeschermingsstichtingen
- 3d) De baten van Sint Eustatius bij landbouw en visserij zijn vermoedelijk deels de verkoop van loslopend vee aan bijvoorbeeld Nevis. De inkomsten zijn verder meegenomen in *beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen*.

Tabel 3.2.b) Controlevergelijking: Rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (begrotingen 2009; in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
3a) Wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en overige	2.853.972		360.503		985.126	
Openbaar groen	1.800.456		903.621		172.764	
3b) Milieu						
3c) Natuurbeheer en - bescherming	243.191		81.427			
3d) Landbouw en visserij	768.099	65.573	541.552		78.044	
Totaal	5.665.718	65.573	1.887.103	0	1.235.934	0

- 3a) Opgemerkt wordt dat de eilanden geen beheerplannen voor de openbare ruimte hebben
- 3a) Onder openbaar groen en openluchtrecreatie wordt opgemerkt dat dit veelal voor toerisme is.
- 3d) Over Bonaire wordt opgemerkt dat hier ook deels openbaar groen onder wordt geboekt.
- uitgangspunt is verder dat slachthuizen kostendekkend zouden moeten zijn.

Tabel 3.2.c) Controlevergelijking: Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
3a) Wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en overig	1.345.971		593.074		1.162.000	
Openbaar groen	18.405		1.689		2.285	
3b) Milieu	473.458		34.496		21.560	
3c) Natuurbeheer en -bescherming						
3d) Landbouw en visserij	485.330		86.912		46.480	
Totaal	2.323.164	0	716.171	0	1.232.325	0

- De wijze van taakindeling is anders in het rapport Havermans dan in dit referentiekader. In het rapport Havermans wordt onder landbouw ook verstaan dieren- en floraparken, dierenbescherming en openbaar groen. Het is bij dit beleidsveld daarom beter het hele beleidsveld te vergelijken met de bandbreedte.

Tabel 3.2.d) Controlevergelijking: Waddeneilanden (begrotingen 2012) bedragen in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779 inw.		Terschelling 4.733 inw.		Vlieland 1.160 inw.		Ameland 3.501 inw.		Schiermonnikoog 942 inw.	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
3a) Wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en overige	338	99	249	1	498		183		458	
algemeen beheer	27		3		248				215	
Openbaar groen	174		80		233	3	431	10	449	8
3b) Milieu	81	14	31	24	132				210	
Waterkering					303		29		12	
3c) Natuurbeheer en -bescherming										
3d) landbouw en visserij	1									
Totaal	622	113	363	25	1.410	3	643	10	1.344	8

- 3a) De lasten zijn relatief hoog ten opzichte van het gemiddelde van gemeenten.

- 3b) De lasten voor milieu wisselen sterk

- Natuurbeheer en -bescherming en landbouw en visserij zijn niet geraamd.

Overzicht controlevergelijkingen

De controlevergelijkingen laten een groot verschil zien bij taak 3d) landbouw en visserij; de eilanden geven er relatief veel aan uit. De uitgaven van de Waddeneilanden aan landbouw en visserij zijn verwaarloosbaar. De taakverdeling tussen overheden bij deze taak is in Caribisch Nederland anders dan in Europees Nederland, evenals de ontwikkelingsfase van deze taak. Omdat het vooral een taak in ontwikkeling is, zien we dit verschil met name als een inhaalslag. Het verschil in uitgaven is dan incidenteel, met name ook omdat met landbouw en visserij ook inkomsten gegeneerd kunnen worden.

3.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

Alle taken van dit beleidsveld hebben we met een berekening in de vrije uitkering opgenomen. Er zijn geen bijzondere uitkeringen. Voor natuurbeheer en -bescherming zijn we uitgegaan van 50% bijdrage van inwoners, toeristen, bedrijven en (internationale) fondsen. Dit bij zowel de onder- als bovengrens. De inkomsten van de taak landbouw en visserij nemen we in *beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen* op. Zie verder tabel 3.3.1

Tabel 3.3.1 kosten niet meegenomen in de vrije uitkering

Genormeerde bijdragen

3c) natuurbeheer en -bescherming	genormeerde bijdrage 50%
3d) landbouw en visserij	eventuele inkomsten zijn in <i>beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen</i> opgenomen.

Hoe zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

De taken 3a) wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en 3d) landbouw en visserij zijn vrije taken. We hebben de bandbreedte bepaald door een gemiddelde van gemeenten en een Caribisch gemiddelde te nemen voor de drie eilanden. Het hoogste bedrag is de bovengrens en het laagste bedrag de ondergrens.

De taken 3b) milieu en 3c) natuurbeheer en -bescherming zijn omkaderde taken. De bandbreedten van omkaderde taken zijn een specifieke berekening en een gemiddelde van gemeenten. Het hoogste bedrag is de bovengrens en het laagste bedrag de ondergrens. Zie tabel 3.3.2 voor de bandbreedten.

De marge bij 3a) wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en 3d) landbouw en visserij is groot. Beide zijn vrije taken. Bij wegen is het niveau van onderhoud sterk bepalend voor de kosten, waarbij het van belang is dat achterstallig onderhoud duurder is dan regulier onderhoud op een minimumniveau, dat wil zeggen een paar jaar niet of minder onderhoud en dan alles weer op een minimumniveau brengen is normaal gesproken in totaliteit duurder dan het jaarlijks regulier onderhoud. Bij landbouw en visserij gaat het deels om een ontwikkelingstaak met als doel de inkomsten op termijn van de eilanden te vergroten en/of de kosten van levensonderhoud van de inwoners te verlagen.

De marge bij de taak 3b) milieu is ook vrij groot, ondanks dat het om een omkaderde taak gaat. Dit kan komen doordat er verschillende ambitieniveaus mogelijk zijn. Ook kan een deel van het verschil veroorzaakt worden doordat in Europees Nederland deze taak al decennia geleden is ontwikkeld, waardoor nu de structurele lasten lager zijn.

De marge bij taak 3c) natuurbeheer en -bescherming is beperkt. Het is een omkaderde taak.

De controlevergelijkingen hebben niet tot veranderingen geleid. Er zijn wel opvallende verschillen bijvoorbeeld bij landbouw en visserij, maar de oorzaak ligt daar vermoedelijk bij de nog te maken inhaalslag van de eilanden.

Tabel 3.3.2) Bandbreedten beleidsveld 3) Beheer openbare ruimte

	Bonaire ondergrens	bovengrens	Sint Eustatius ondergrens	Bovengrens	Saba ondergrens	bovengrens
3a	\$3.800.000	\$5.495.539	\$1.068.750	\$1.799.409	\$555.750	\$935.693
3b	\$2.157.750	\$4.570.240	\$606.867	\$1.071.150	\$315.571	\$556.998
3c	\$465.265	\$554.496	\$197.232	\$168.653	\$144.174	\$147.946
3d	\$248.655	\$864.000	\$97.613	\$202.500	\$75.419	\$105.300
3	\$6.671.670	\$11.484.274	\$1.970.462	\$3.241.712	\$1.090.914	\$1.745.936

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

Bij de taak 3a) wegen, pleinen, parkeerplaatsen en straatverlichting en overige is achterstallig onderhoud. Hoe groot het achterstallig onderhoud precies is, is deels een ambitiekwestie. De structurele lasten zijn vervolgens een gevolg van het ambitieniveau en keuze. Dit ervan uitgaande dat toekomstige kapitaalvernietiging wordt vermeden.

Bij de taak 3a) wegen, pleinen, parkeerplaatsen en straatverlichting en overige is door DHV en CROW voor alle drie de eilanden een schatting gemaakt van het achterstallig onderhoud. Door Civil engineering Caribbean N.V en Witteveen en Bos is voor Bonaire een specifieke berekening gemaakt door een bureau is dit voor Sint Eustatius gedaan. We komen tot de volgende instellingen:

- Bonaire tussen de \$ 23,3 miljoen en \$ 43,5 miljoen
- Sint Eustatius tussen de \$ 4,8 en \$ 6,9 miljoen
- Saba circa \$ 1,2 miljoen.

Qua berekeningen is de inschatting van \$ 43,5 miljoen voor Bonaire gekoppeld aan de bovengrens voor deze taak; de inschatting en de bovengrens zijn beide gebaseerd op de berekening van Civil engineering Caribbean N.V. en Witteveen en Bos.

Voor de andere eilanden is er een minder direct verband. In algemene zin koppelen we het hoogste bedrag van het achterstallig onderhoud aan de bovengrens en het laagste bedrag aan de ondergrens.

In de bovenstaande berekeningen wordt uitgegaan van de huidige wegen en de huidige ondergrond.

Bij de taak 3b) milieu is eveneens achterstallig onderhoud. Om aan de wet te voldoen is een inhaalslag nodig. Hoe groot deze precies moet zijn is deels een ambitiekwestie. De structurele lasten zijn vervolgens een gevolg van het ambitieniveau en keuze. Voor Bonaire zijn de kosten van de inhaalslag berekend; deze zijn \$ 2,6 miljoen; deze inhaalslag is berekenings-technisch gekoppeld aan de bovengrens. Voor Sint Eustatius en Saba worden dergelijke berekeningen voorjaar 2012 gemaakt. Voorlopig houden we de schatting voor deze eilanden daarom op een bedrag tussen de \$ 500.000 en \$ 2.000.000 per eiland en koppelen we dit bedrag aan de bovengrens.

Bij taak 3c) natuurbeheer en -bescherming; de inhaalslag wordt in een samenwerking tussen de eilanden en het Rijk bepaald en gemaakt. Het Rijk heeft een programma van circa \$ 1,5 miljoen hiervoor. De marge tussen ondergrens en bovengrens is bij deze taak niet zo groot; we gaan ervan uit dat de bovengrens aansluit bij de inhaalslag, maar waarschijnlijk is dat voor beide grenzen het geval.

Bij taak 3d) landbouw en visserij wordt ook een inhaalslag gemaakt. Die is in de uitgaven van de eilanden te zien. We beschouwen voor deze taak het verschil tussen ondergrens en bovengrens als een inhaalslag die de eilanden maken.

Daarnaast is er met name bij de slachthuizen achterstallig onderhoud. Voor Bonaire gaat het naar schatting om \$ 315.000. Voor Sint Eustatius gaat het om opleidingen; deze worden in samenwerking met het Rijk opgepakt.

Beleidsveld 4) Ruimtelijke ordening

4.I Overzicht beleidsveld en taken

Beschrijving beleidsveld

In dit beleidsveld zijn de taken opgenomen met betrekking tot de ruimtelijke inrichting van de eilanden. Het gaat dan om de ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen, als ook om het aankopen van grond, het bouwrijp maken en het verkopen van grond. Plannen voor volkshuisvesting en het (laten) uitvoeren van deze plannen in samenwerking met corporaties / woningbouw stichtingen is de derde taak van dit beleidsveld.

De in dit beleidsveld opgenomen taken zijn:

- 4a) Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen
- 4b) Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie
- 4c) Volkshuisvesting

De wettelijke taken betreffen het maken van ontwikkelings- en bestemmingsplannen.

Grondverkaveling, -uitgifte en tot bepaalde hoogte grondexploitatie is een gevolg van het hebben van eilandelijke grond in combinatie met gebiedsontwikkeling. Tot het maken van ontwikkelingsplannen hoort ook de taak tot het zorgdragen voor een evenwichtige verdeling van gebruik van de ruimte, waaronder het zorgdragen voor woningen voor kwetsbare groepen (volkshuisvesting).

De taakverdeling tussen het Rijk en de eilanden is vergelijkbaar met de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten. Verschil is dat in Europees Nederland de provincie een rol heeft bij de toetsing van ruimtelijke ordeningsbeleid van gemeenten. Bij de eilanden is dit niet het geval.

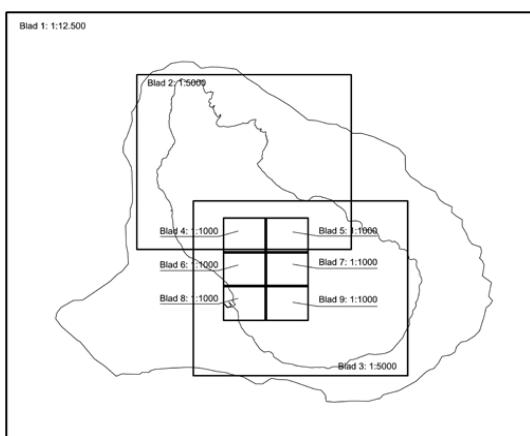
Samenhang met andere beleidsvelden:

- Voor ruimtelijke ordening is een totale visie op het eiland nodig; het gaat er om welke functie of voorziening wel en niet op de verschillende locaties kan plaatsvinden. Dit beleidsveld heeft in die zin een relatie met diverse andere beleidsvelden. Immers de locatie van het vliegveld, haven, ligging van wegen, buurhuizen, scholen, monumenten enzovoorts zijn bepalend voor de beleidsvelden 2) Mobiliteit, 3) Beheer openbare ruimte, 7) Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg, 8) Onderwijs en 9) Cultuur, sport en cultureel erfgoed.
- Daarnaast is er een nauwe samenhang met Beleidsveld 5) Toezicht, handhaving en veiligheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om bouw- en woningtoezicht.

Beschrijving taken

4a) Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen

Minimumeisen De eisen voor het ruimtelijke ordeningsbeleid zijn vastgelegd in de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES. Bepaald is dat de drie eilanden, verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming en realisering van het eigen ruimtelijk beleid. Daarvoor moeten de eilanden ontwikkelingsplannen vast stellen. Bij deze plannen moeten zij rekening houden met onder andere het evenwicht tussen beschikbare ruimte, het bevorderen van ontwikkeling en de bevolkingsgroei, ruimtelijke voorwaarden voor een gezond leefmilieu, het beschikbaar komen van woonruimte en van de bijbehorende sociale en culturele voorzieningen in lijn met de groei van de bevolking en de uitvoering van de ontwikkelingsprojecten. De ontwikkelingsplannen dienen in de ontwerpfase ter inzage te worden gelegd.



Bron: <http://www.ro-sinteustatius.nl/home/spatial-development-plan/15.html> (16 februari 2012)

Stand van zaken Bonaire heeft een ontwikkelingsplan en is bezig met het inventariseren van de gebouwenbehoefte. Ook is er een structuurvisie voor het centrum ontwikkeld. Sint Eustatius heeft een ontwikkelingsplan cq. bestemmingsplan en een woonvisie. De woonvisie is ontwikkeld door de woningbouwvereniging Woonlinie, die Sint Eustatius en Saba ondersteunt. Saba heeft een woonvisie, maar nog geen ontwikkelingsplan of bestemmingsplan. Het bestemmingsplan had minder prioriteit, maar wordt wel nodig bevonden. De noodzaak ligt vooral in het in de toekomst kunnen voorkomen van bouw die niet gewenst is op bepaalde plekken. Grootste ruimtelijk ordeningsprobleem voor Saba op dit moment zijn de huurprijzen en het gebrek aan sociale woningbouw. Saba heeft een woonvisie. Deze is gemaakt door Woonlinie.

Specifieke factoren Voor het beleid en de plannen is specifieke kennis nodig. Deze kennis is met name bij het maken van de plannen, dus tijdelijk, relevant. Deze tijdelijk benodigde kennis is ingehuurd.

Ontwikkelingen Het betreft taken die eilandelijk waren en zijn gebleven. De eisen zijn in de kern niet veranderd. Wel is er nu meer nadruk op het actueel houden van de ontwikkelingsplannen. Met USONA / SEI middelen zijn recent de ruimtelijke ontwikkelingsplannen van Bonaire en Sint Eustatius geactualiseerd. Het centrumplan Bonaire is ook met USONA middelen bekostigd (zie ook 4.II).

De taak ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen is een vrije taak met een wettelijke kern. Dit betekent dat er enkele verplichtingen zijn, maar dat er veel vrijheid is bij het vormgeven van de taak en de reikwijdte van de taak.

4b) Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie

Minimumeisen Bouwgrondexploitatie kan passief en actief. In het laatste geval doet het eiland zelf de grond aankopen of heeft de gronden al in bezit, maakt deze bouwrijp en verkoopt deze. Bij passief grondbeleid ligt het voortouw meer bij projectontwikkelaars. In beide gevallen is verkaveling een noodzakelijke voorwaarde, evenals het afgeven van bouwvergunningen.

Stand van zaken De ontwikkelingsplannen cq. bestemmingsplannen zijn gereed bij Bonaire en Sint Eustatius. Het toetsen aan de plannen en het uitgeven van gronden en dergelijke is in de opstartfase.

Bonaire: er is één medewerker voor verkaveling. Komende drie jaar kunnen 60 verkavelingen worden uitgevoerd. Er is een vraag voor 600 kavels. Tot nu toe was er erfacht, maar veelal laag ingeschat. Opzet is meer marktconforme prijzen te vragen en meer over te gaan op verkoop in plaats van erfacht. Ook is de opzet meer kosten van aanleg leidingen en wegen bij nieuwbouw door te berekenen.

Bonaire heeft criteria voor gronduitgifte vastgelegd om het proces transparanter te maken. Daarnaast is een handleiding grondbeleidsinstrumenten gemaakt, die een grotere diversiteit aan instrumenten geeft dan tot op heden. Het streven is voorjaar 2012 medewerkers op te leiden om hiermee te werken. Kernprobleem voor Bonaire voor deze taak is gebrek aan personeel met de juiste deskundigheid.

Sint Eustatius: het grondbeleid moet nog worden opgezet. Van wie welke gronden zijn is nog niet altijd goed in het kadaster opgenomen. Een deel van de landmetingen moet nog gebeuren. De benodigde metingen worden 'opgespaard' waarna iemand van Sint Maarten komt voor de metingen. Veel gronden zijn in particuliere handen. De gronden die het openbaar lichaam heeft worden in erfacht uitgegeven. De erfacht is tegen lage prijzen. Verhoging wordt overwogen. Ook bij Sint Eustatius speelt dat personeel niet altijd voldoende opleiding heeft.

Saba: er is weinig eigendom in bezit van het eiland. Het gaat om circa 4%. Verkoop is daarom niet direct een optie. Het kopen van grond is complex, omdat veel grond diverse eigenaren heeft. Het gaat om grond die al generaties lang in handen is van families en door bijvoorbeeld overerving versplinterd is. De eigenaren zijn veelal wel bekend, maar soms niet meer vindbaar of bereikbaar als ze zijn geëmigreerd. Ook is het lastig een unaniem bod te krijgen bij veel eigenaren. Ook bij Saba speelt dat personeel niet altijd voldoende opleiding heeft.

Specifieke factoren De kleine schaal in combinatie met de bergen op de eilanden en de natuurgebieden maakt de mogelijkheden voor grondexploitatie zeer beperkt op Sint Eustatius en Saba. Versnipperd eigendom is een extra complicatie.

Ontwikkelingen De taken waren eilandelijk en zijn eilandelijk gebleven. De eisen aan de taken zijn indirect toegenomen door ontwikkelingen bij andere taken, zoals milieu en handhaving. Verkoop van gronden en verhoging erfacht kan ook tot inkomsten leiden, indien het eiland grond in bezit heeft.

De verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie is een vrige taak met een wettelijke kern. Dit betekent dat er enkele verplichtingen zijn, maar dat er veel vrijheid is bij het vormgeven van de taak en de reikwijdte van de taak.

4c) Volkshuisvesting

Minimumeisen In de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES wordt een instrumentarium voorgesteld waarmee de eilanden in kunnen grijpen in “*de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. Dit ingrijpen is bedoeld om mogelijkheden te bieden voor de bescherming van kwetsbare groepen.*” Concreet betekent het dat de eilanden een huisvestingsverordening kunnen maken waarmee ze het in gebruik geven en nemen van woonruimte en de uitgifte van bouwkavels kunnen regelen, als ook de wijze waarop vergunningen kunnen worden verkregen, wie in aanmerking komt voor de huisvestingsvergunning en eventueel welke voorrangscategorieën daarbij nog worden onderscheiden.

Stand van zaken Op alle drie de eilanden is een gemeentelijk woningbedrijf: Fundashon Cas Bonairiano op Bonaire, Housing association op Sint Eustatius en Own your own home foundation op Saba. Het woningbedrijf van Bonaire is verzelfstandigd. Op Sint Eustatius en Saba zijn de woningbedrijven deels verzelfstandigd, maar is er nog een relatie met het openbaar lichaam sterker, bijvoorbeeld omdat het openbaar lichaam het salaris betaalt van de directeur (in plaats van een subsidie). Bovendien zijn de woningen op Sint Eustatius vrijwel allemaal in eigendom van de eilanden en heeft het woningbouwbedrijf alleen de beheertaak. Bonaire heeft een huisvestingsverordening waarin het woningsysteem is geregeld. Bonaire heeft nog geen verordening voor de woningverdeling. Sint Eustatius en Saba hebben geen verordeningen.

De woningbouwbedrijven verhuren huizen aan huurders. De woningbouwbedrijven verlenen direct of indirect huursubsidie. Indirect betekent dat de huurders een deel van de huur betalen, maar zijn hier geen expliciete afspraken over. De eilanden subsidiëren de woningbouwbedrijven, maar niet de huurders. De subsidie aan de woningbouwbedrijven kan verschillende vormen hebben, zoals het betalen van salarissen van de directeur van het woningbouwbedrijf.

Volkshuisvestingsproblemen zijn te weinig doorstroming, de inning van huur en te weinig middelen bij de woningbouwverenigingen voor groot onderhoud en nieuwbouw. Er heeft de laatste decennia weinig tot geen sociale woningbouw plaatsgevonden op de eilanden.

Nederlandse corporaties ondersteunen de eilanden. Het gaat om Woonlinie uit Zaltbommel voor Sint Eustatius en Saba en Aert Swaens uit Velthoven voor Bonaire. Woonlinie bouwt de nieuwe woningen op Sint Eustatius (6) en Saba (20) en geeft andere vormen van ondersteuning bijvoorbeeld bij de Woonvisie van Sint Eustatius en Saba. Aert Swaens geeft technische ondersteuning aan Bonaire.

Bonaire: er is 8 jaar niet meer gebouwd. Bonaire geeft een subsidie van \$ 700.000 aan de woningbouwstichting. Als tegenprestatie dient de stichting 100 woningen te bouwen. Dit is het plan voor de komende zeven jaar (doel 700 woningen). De financiering van de bouw van de 100 woningen vindt plaats via een lening. De woningbouwstichting kan lenen, omdat ze verzelfstandigd is.

Er is een achterstand met het renoveren van woningen. Met USONA / SEI-middelen zijn sociale huurwoningen op Bonaire verbeterd. Het gaat om 70 sociale huurwoningen. Het project is bijna afgerond (\$ 841.092). Bonaire heeft ook zelf een aantal woningen in bezit die worden verhuurd.

Sint Eustatius: er is sociale woningbouw in twee wijken (Golden Rock circa 80 woningen en in Lodi). Er is een wachtlijst voor 75 woningen. Het woningbouwbedrijf beheert de woningen, maar het eiland heeft bijna alle woningen in bezit.

Er zijn enkele jaren geleden 6 woningen gebouwd met middelen van de Europese Unie (middelen vanuit het fonds: socially deprived urban areas). Er is nu een plan voor meer woningbouw samen met Woonlinie. De eerste fase is de bouw van 6 woningen. Voor de 2^e fase gaat het om circa 20 woningen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met doorstroming. Nu blijven mensen die in de loop van de jaren meer zijn gaan verdienen in de huidige woningen wonen, omdat ze geen alternatief kunnen vinden.

Saba: de woningbouwvereniging is in 1984 gestart en gaf leningen voor zelfbouw, renovatieleningen en bouwde sociale woningbouw. Dit kon vanwege middelen die het Ministerie van BZK beschikbaar had gesteld. Met de komst van de medical school en de stijging van de vraag naar woningen (er zijn circa 400 studenten) konden huiseigenaren hun leningen aflossen. Deze aflossingen heeft de woningbouwvereniging gebruikt voor sociale woningbouw. Aanvullend waren er middelen van Reda Social uit Curaçao. In de wijk The Range zijn 26 woningen gebouwd. Met USONA/SEI middelen zijn er enkele woningen bijgebouwd op The Range (\$ 674.800). Er is druk op de huizenmarkt op Saba vanwege de medical school. Het gaat om 400 studenten op 1.540 inwoners.



Op dit moment is er een wachtlijst van 55 huishoudens voor een sociale woning. Met AMFO-middelen heeft de woningbouwvereniging een stuk grond gekocht. Met EU-middelen wordt de aanleg van wegen en de fundering voor de bouw van 20 nieuwe sociale woningbouw woningen bekostigd. De woningen worden met middelen van Woonlinie betaald en worden daarna eigendom van Woonlinie. Saba heeft het recht deze woningen over te kopen als daarvoor middelen zijn. De huren voor de 20 nieuwe sociale woningbouw zijn afhankelijk van het inkomen van de bewoners (1/3 van het salaris).

Specifieke factoren Het oppervlakte (omvang en bergen) van de eilanden beperkt de mogelijkheden voor meer woningbouw. Het is nodig toe te zien op de woningbouw om ervoor te zorgen dat er genoeg sociale woningbouw is.

Ontwikkelingen Er zijn geen veranderingen ten aanzien van de eilandelijke taken. Ook de eisen aan de taak zijn niet veranderd.

De taak volkshuisvesting is een vrije taak met een wettelijke kern. Dit betekent dat er enkele verplichtingen zijn, maar dat er veel vrijheid is bij het vormgeven van de taak en de reikwijdte van de taak.

4.II Overzicht incidentele kosten

Er was achterstand bij het maken van *ruimtelijke ontwikkelingsplannen* en bestemmingsplannen. Deze achterstand is ingehaald met incidentele middelen (USONA) bij Bonaire (\$ 560.000) en Sint Eustatius (\$ 280.000). Ook is het planningsbureau op Sint Eustatius ondersteund (\$ 118.720). En is een centrumplan voor Bonaire gemaakt \$ 112.000. Voor Saba is geen ruimtelijk ontwikkelingsplan gemaakt.

Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie; deze taak moet nog worden opgezet op Bonaire, evenals op Sint Eustatius. Op Saba is slechts een beperkt deel van de grond in bezit van het openbaar lichaam. Voor de eilanden is grondbeleid een nieuw beleidsinstrument. Het Ministerie van BZK heeft € 70.000 geïnvesteerd een instrumentarium voor grondbeleid. Voor Bonaire is er een website, voor Sint Eustatius wordt die ook ontwikkeld.

Voor Bonaire is het instrumentarium ongeveer gereed, maar is er behoefte aan deskundigheid. Deze wil men inhuren.

Volkshuisvesting: er zijn wachtlijsten voor woningen en er is achterstallig onderhoud bij woningen. Met een inhaalslag is met USONA/SEI- middelen en met EU-middelen begonnen. Ook de samenwerking met de Europees Nederlandse woningbouwcorporaties is gericht op het inhalen van achterstanden. Het Ministerie van BZK heeft voor de samenwerking een startbedrag van € 200.000 per Europees Nederlandse corporatie ter beschikking gesteld.

Bonaire:

USONA/ SEI middelen:

- verbeteren sociale huurwoningen Bonaire \$ 841.092
- reparatie kernwoningen Rincon \$ 101.640. Het gaat om zes woningen in bezit van het eiland, waarin mensen met begeleiding thuis kunnen blijven wonen. USONA heeft als voorwaarde gesteld dat het eiland de woningen overdraagt aan de woningbouwstichting.

Daarnaast is er technische ondersteuning door Aert Swaens. De woningbouwstichting op Bonaire mag bouwen met leningen.

Sint Eustatius: ondersteuning door Woonlinie; Woonlinie bouwt 6 woningen in de eerste fase en 20 in de tweede fase.

Saba:

USONA / SEI: nieuwe volkswoningen in The Range \$ 674.800

ondersteuning van Woonlinie; zij bouwen 20 woningen (Under the Hill). Met EU-middelen wordt de weg naar de nieuwe woningen aangelegd en wordt de fundering van de nieuwe woningen gelegd.

Het Ministerie van BZK heeft in 2011 € 1,3 miljoen beschikbaar gesteld voor de woningbouwbedrijven voor het programma maatschappelijk vastgoed en leefbaarheid.

4.III Referentiekosten

4a) Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen

Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen vallen onder de categorie vrije taken met een wettelijke kern. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

- 4a1) Een gemiddelde van gemeenten
- 4a2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

4a1) Een gemiddelde van gemeenten

De gemiddelde lasten zijn berekend door de lasten van functie 810) structuur- en bestemmingsplannen voor gemeenten per inwoner (€ 40) te nemen en te vermenigvuldigen met het aantal inwoners op de drie eilanden. Dit rekenen we om met de wisselkoers euro – dollar. Vervolgens berekenen we de omrekeningsfactor prijsverschil salarissen (over de helft van de

lasten). Dit omdat de salarissen in Caribisch Nederland lager liggen dan in Europees Nederland. Omdat niet alle kosten salariskosten zijn berekenen we het prijsverschil salarissen over de helft van de kosten. Tot slot, berekenen we de omrekeningsfactor kleinschaligheid, omdat de eilanden maar beperkt mogelijkheden hebben om samen te werken en de schaal van de eilanden klein is. ICT-applicaties zijn dan bijvoorbeeld relatief duur.

Tabel 4a1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 40	€ 40	€ 40
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	€ 640.000	€ 150.000	€ 78.000
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 640.000	€ 150.000	€ 78.000
na omrekening euro – dollar	\$876.800	\$205.500	\$106.860
na omrekening prijsverschil salarissen	\$657.600	\$154.125	\$80.145
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$739.800	\$173.391	\$90.163
Totaal na omrekeningsfactoren	\$739.800	\$173.391	\$90.163

4a2) Gemiddelde kosten Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op \$ 28 per inwoner. We nemen de omrekeningsfactor kleinschaligheid mee in de berekening, omdat de drie eilanden een kleinere schaal hebben en een deel van de lasten vaste lasten zijn.

Tabel 4a2) Gemiddelde kosten Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$28	\$28	\$28
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	\$448.000	\$105.000	\$54.600
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$448.000	\$105.000	\$54.600
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$504.000	\$118.125	\$61.425
Totaal na omrekeningsfactoren	\$504.000	\$118.125	\$61.425

4b) Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie

De taak verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie valt onder de categorie vrije taken met een wettelijke kern. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

4b1) Een gemiddelde van gemeenten

4b2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

4b1) Een gemiddelde van gemeenten

De taak verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie is op vergelijkbare wijze verplicht als in Europees Nederland. Voor deze taak zijn de lasten van functie 823) bouwvergunningen (baten

leges) en functie 830) bouwgrondexploitatie relevant. Ook een deel van functie 822) overige volkshuisvesting is van belang, omdat de vergunningverlening hieronder valt. We gaan uit van de helft van functie 822). De rest valt onder *beleidsveld 5) veiligheid, toezicht en handhaving*. Dit vanwege bijvoorbeeld het bouw- en woningtoezicht.

De netto lasten van de functies 823, 822 en 830 zijn afgerond nul, omdat zowel vergunningen als bouwgrondexploitatie zichzelf terugverdienen. Voor de eilanden gaan we uit van basiskosten voor de taak verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie. Eventuele opbrengsten nemen we mee in *beleidsveld 13) algemeen besteedbare middelen*. Omdat de functionele indeling op € 0 uitkomt berekenen we de basislasten voor de eilanden op een alternatieve manier.

De taak verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie kent met name salarislasten als kosten. Het bouwrijp maken wordt hier buiten beschouwing gelaten, omdat dit wordt verrekend met de kopers van de grond of met de erfpacht. Dit kan ook met de salarislasten, maar omdat op de eilanden nog diverse taken zoals verkaveling plaatsvindt kunnen er ook salarislasten zijn die niet in de exploitatie worden meegenomen.

Een manier om referentiekosten te berekenen is daarom om het gemiddeld aantal fte's voor deze taak in gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners te nemen en te vermenigvuldigen met de salarislasten. Daarbij tellen we de lasten berekend door het Ministerie van I&M in de brief aan de Eerste Kamer voor de taken ruimtelijke ordening en de milieueffectrapportage in relatie tot de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES bij op.

We verrekenen 20% van de kosten als handhaving; zie verder *beleidsveld 5) Toezicht, handhaving en veiligheid*.

We nemen hierbij de omrekeningsfactor centrumfunctie voor Bonaire mee, omdat Bonaire veel (langdurige) toeristen heeft. Voor Sint Eustatius en Saba berekenen we de windwardfactor, omdat er vaste kosten zijn in die zin dat de taak specialistisch werk bevat dat moeilijk door een deel-fte gedaan kan worden. Zie verder tabel 4b1.

Eventuele baten van deze taak vanwege grondexploitaties, erfpacht of leges nemen we mee in *beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen*. Leges zijn taakgebonden inkomsten. We hebben alle baten rond ruimtelijke ordening samengenomen, daarom zijn leges ook meegenomen in beleidsveld 13.

Tabel 4b1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
aantal fte	3	0,7	0,4
kosten 1 fte	\$60.000	\$60.000	\$60.000
totaalkosten fte's	\$180.000	\$42.000	\$24.000
milieubepalingen (VROM-BES)	\$244.000	\$57.188	\$29.738
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$424.000	\$99.188	\$53.738
kosten handhaving (20%)	\$84.800	\$19.838	\$10.748
na verrekening kosten handhaving	\$339.200	\$79.350	\$42.990
na omrekening met centrumfunctiefactor	\$424.000		
na omrekening met windwardfactor		\$119.025	\$64.485
Totaal na omrekeningsfactoren	\$424.000	\$119.025	\$64.485

4b2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op \$ 23 per inwoner. We tellen de kosten geraamd voor ruimtelijke ordening en de milieueffectrapportage voor de Wet volkshuisvesting,

ruimtelijke ordening en milieubeheer BES erbij op. We gaan uit van 20% handhavingskosten. De omrekeningsfactor windwardfactor berekenen we voor Sint Eustatius en Saba, omdat er vaste kosten zijn in die zin dat de taak specialistisch werk bevat dat moeilijk door een deel-fte gedaan kan worden. Zie verder tabel 4b2.

Eventuele baten van deze taak vanwege grondexploitaties, erfpacht of leges nemen we mee in *beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen*. Leges zijn taakgebonden inkomsten. We hebben alle baten rond ruimtelijke ordening samengenomen, daarom zijn leges ook meegenomen in beleidsveld 13.

Tabel 4b2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$23	\$23	\$23
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	\$368.000	\$86.250	\$44.850
milieubepalingen (VROM-BES)	\$244.000	\$57.188	\$29.738
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$612.000	\$143.438	\$74.588
kosten handhaving (20%)	\$122.400	\$28.688	\$14.918
na verrekening handhavingskosten	\$489.600	\$114.750	\$59.670
na omrekening met windwardfactor		\$172.125	\$89.505
Totaal na omrekeningsfactoren	\$489.600	\$172.125	\$89.505

4c) Volkshuisvesting

De taak volkshuisvesting valt onder de categorie *vrije taken met een wettelijke kern*. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

4c1) Een gemiddelde van gemeenten

4c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

4c1) Een gemiddelde van gemeenten

De taken zijn op vergelijkbare wijze verplicht als in Europees Nederland. Verschil is dat in Europees Nederland huurders een inkomensafhankelijke huurtoelage² kunnen krijgen. Op de eilanden is dat niet het geval. Huursubsidie wordt via een korting op de huur door de woningbouwstichting verstrekt. De eilanden subsidiëren de woningstichting.

De gemiddelde lasten zijn berekend door de lasten van functie 820) woningexploitatie en woningbouw en functie 821) stads- en dorpsvernieuwing voor gemeenten per inwoner te nemen en te vermenigvuldigen met het aantal inwoners op de drie eilanden. Voor woningexploitatie gaat het netto om € 3 per inwoner en voor stads- en dorpsvernieuwing en volkshuisvesting samen om € 21. In totaal gaat het om € 24. We rekenen deze lasten om van euro's naar dollars. Vervolgens berekenen we de kleinschaligheidsfactor voor alle drie de eilanden. Dit omdat de schaal van de eilanden gering is. Het aantal huizen van de woningbouwbedrijven is ook gering vergeleken met Europees Nederland. Voor Sint Eustatius en Saba rekenen we vervolgens met de omrekeningsfactor windwardfactor en de drempelfactor (alleen Saba). Dit omdat er een bepaalde basisorganisatie moet zijn en omdat bouwen op de eilanden relatief duur is. Zie de samenvatting in tabel 4c1.

² De huurtoeslag in Europees Nederland in 2012 is begroot op € 2 694 518 000. (begroting 2012, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Dat is circa € 168 gemiddeld per inwoner.

Tabel 4c1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 24	€ 24	€ 24
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	€ 384.000	€ 90.000	€ 46.800
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 384.000	€ 90.000	€ 46.800
na omrekening euro – dollar	\$526.080	\$123.300	\$64.116
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$591.840	\$138.713	\$72.131
na omrekening met windwardfactor		\$208.069	\$108.196
na omrekening met drempelfactor			\$205.572
Totaal na omrekeningsfactoren	\$591.840	\$208.069	\$205.572

4c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op \$ 17 per inwoner. Vervolgens berekenen we de kleinschaligheidsfactor voor alle drie de eilanden. Dit omdat de schaal van de eilanden kleiner is dan die op Curaçao en Sint Maarten. Voor Sint Eustatius en Saba rekenen we vervolgens met de omrekeningsfactor windwardfactor en de drempelfactor (alleen Saba). Dit omdat er een bepaalde basisorganisatie moet zijn en omdat bouwen op de eilanden relatief duur is.

Tabel 4c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$17	\$17	\$17
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	\$272.000	\$63.750	\$33.150
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$306.000	\$71.719	\$37.294
na omrekening met windwardfactor		\$107.578	\$55.941
na omrekening met drempelfactor			\$106.287
Totaal na omrekeningsfactoren	\$306.000	\$107.578	\$106.287

4.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 4.1 vatten we de referentiekosten van dit beleidsveld samen.

Tabel 4.1 Overzicht referentiekosten van de bandbreedten

4a) Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen

Wettelijke verplichting:	beperkt verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	-
Methode referentiekosten:	vrije taak met wettelijke kern
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>Caribisch gemiddelde</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$504.000	\$118.125	\$61.425
Bovengrens	\$739.800	\$173.391	\$90.163

4b) Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie

Wettelijke verplichting:	beperkt verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	bij algemeen besteedbare inkomsten opgenomen
Methode referentiekosten:	vrije taak met wettelijke kern
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>Caribisch gemiddelde</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$424.000	\$119.025	\$64.485
Bovengrens	\$489.600	\$172.125	\$89.505

4c) Volkshuisvesting

Wettelijke verplichting:	beperkt verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	-
Methode referentiekosten:	vrije taak met wettelijke kern
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>Caribisch gemiddelde</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$306.000	\$107.578	\$106.287
Bovengrens	\$591.840	\$208.069	\$205.572

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 4.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekeken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 4.2 Controlevergelijkingen

Tabel 4.2.a) Controlevergelijking: Begrotingen eilanden 2012 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
4a Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen						
4b Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie, bouwleges	1.241.985	1.376.788		25.000		50.279
<i>Gebouwen in eigendom van het openbaar lichaam</i>	584.783	1.368.067	107.173	157.500	49.064	29.547
4c Volkshuisvesting			202.070	202.070		
Totaal	1.826.768	2.744.855	309.243	384.570	49.064	79.826

- Cursief is niet opgeteld bij totaal
- 4a) Wordt als eenmalig gezien en is niet verder begroot
- 4b) Betreft vooral vergunningen. Het bedrag bij gebouwen en gronden in eigendom van het openbaar lichaam betreft erfpacht, huren en dergelijke. Dit is verder veelal niet uitgesplitst. De baten nemen we mee bij *beleidsveld 13) algemeen besteedbare middelen*, evenals de baten van de leges (inkomsten van bouwleges, Bonaire \$ 1.005.000, Sint Eustatius \$ 25.000 en Saba \$ 50.000).
- 4c) Dit zijn subsidies aan of betalingen aan de woningbouwstichting

Tabel 4.2.b) Controlevergelijking: Rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (begrotingen 2009; in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
4a Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen						
4b Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie	467.191	1.159.200		112.476		49.307
4c Volkshuisvesting						
(hoofdfunctie 8)	894.953	1.159.200	91.560	140.028	0	49.307
Totaal	4.678.191	1.159.200		112.476		49.307

- De baten betreffen leges bouwvergunningen en bouwgrondexploitatie. Er zijn netto baten.

Tabel 4.2.c) Controlevergelijking: Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
4a Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen						
4b Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie	234.662		44.150		32.054	
4c Volkshuisvesting	26.611		5.141		3.629	
Totaal	261.274		49.291		35.683	

- Voor 4b en 4a zijn door de commissie Havermans bedragen per huishouden toeberekend

Tabel 4.2.d) Controlevergelijking: Waddeneilanden (begrotingen 2012) bedragen in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779 inw.		Terschelling 4.733 inw.		Vlieland 1.160 inw.		Ameland 3.501 inw.		Schiermonnikoog 942 inw.	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
4a Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen	117		123		158		70		170	
4b Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie, bouwleges	137	75	145	35	164	61	140	63	48	
Gebouwen in eigendom van het openbaar lichaam	45	65	88	116	20	27	108	116	283	195
4c Volkshuisvesting	120	13	89		13		481	457	80	
Totaal	374	88	357	35	335	61	691	520	298	0

- Cursief is niet opgeteld

- Er zijn vermoedelijk wat verschillen in boekingsmethode. Een vergelijking over het beleidsveld heen geeft daarom vermoedelijk het beste beeld. De netto lasten van de Waddeneilanden zijn hoger dan het landelijk gemiddelde.

Overzicht controlevergelijkingen

De controlevergelijkingen van dit beleidsveld laten een grote diversiteit zien. Dit komt ook door de mogelijke opbrengsten bij grondexploitatie en leges van vergunningen. We stellen de bandbreedten niet bij naar aanleiding van de controlevergelijkingen. De opbrengsten nemen we mee bij *beleidsveld 13) algemeen besteedbare middelen*.

4.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

De taken 4a) ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen, 4b) verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie en 4c) volkshuisvesting zijn vrije taken met een wettelijke kern. Er zijn geen bijzondere uitkeringen voor deze taken. De taken leveren inkomsten op, maar voor de eilanden vermoedelijk niet voldoende om volledig kostendekkend te zijn. We nemen daarom deze drie

taken op in de vrije uitkering. Een deel van de inkomsten bespreken we ook in *beleidsveld 13) algemeen besteedbare middelen*.

Hoe zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

Alle drie de taken zijn vrije taken met een wettelijke kern. Voor alle drie is daarom een gemiddelde van gemeenten en een gemiddelde van het Caribisch gebied berekend. Het laagste bedrag per taak is de ondergrens en het hoogste bedrag de bovengrens. Tabel 4.3 geeft de bandbreedten aan.

Marge Het betreft vrije taken met een wettelijke kern. Er is dus een zekere ondergrens, maar tevens zijn er diverse mogelijkheden voor taakinvulling. De marge bij deze taken is redelijk ruim.

De controlevergelijkingen hebben geen aanleiding gegeven tot een aanpassing van de bandbreedten. De taken en mogelijkheden zijn vrij specifiek. De inkomsten zijn ook van belang. Deze zijn meegenomen bij beleidsveld 13) algemeen besteedbare inkomsten.

Tabel 4.3) Bandbreedten beleidsveld 4) Ruimtelijke ordening

	Bonaire ondergrens	bonengrens	Sint Eustatius ondergrens	bovengrens	Saba ondergrens	Bovengrens
4a	\$504.000	\$739.800	\$118.125	\$173.391	\$61.425	\$90.163
4b	\$424.000	\$489.600	\$119.025	\$172.125	\$64.485	\$89.505
4c	\$306.000	\$591.840	\$107.578	\$208.069	\$106.287	\$205.572
4	\$1.234.000	\$1.821.240	\$344.728	\$553.584	\$232.197	\$385.240

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

Met incidentele middelen zijn achterstanden voor de taak 4a) ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen reeds ingelopen. Alleen voor Saba is dat minder het geval.

Voor de taak 4b) verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie is op dit moment vooral behoefte aan kennisontwikkeling. Voor alle drie de eilanden is de inschatting dat met een investering in (de kennis en ontwikkeling van) 1 à 2 werknemers een achterstand kan worden ingelopen. Dit geldt voor zowel de ondergrens als bovengrens.

Voor 4c) volkshuisvesting is een achterstand bij woningbouw en renovatie. Strikt genomen is dat niet direct een probleem van het openbaar lichaam, maar van de woningbouwbedrijven. Op met name Sint Eustatius en Saba zijn deze woningbouwbedrijven en de eilanden met elkaar verweven, omdat de eilanden de woningen deels in bezit hebben en personeelsleden van woningbouwbedrijven formeel in dienst hebben. Ook voorzien de eilanden dat ze eventuele financiële problemen van de woningbedrijven moeten oplossen. Deze problematiek heeft vooralsnog geen directe relatie met de structurele lasten; de ondergrens en bovengrens zijn niet direct gekoppeld aan dit probleem.

Beleidsveld 5) Veiligheid, toezicht en handhaving

5.1 Overzicht beleidsveld en taken

In dit beleidsveld zijn de eilandelijke taken voor veiligheid opgenomen en de toezichts- en handhavingstaken voor de diverse eilandelijke taken, met als uitzonderingen:

- Leerplicht - deze handhavingstaak is opgenomen in *beleidsveld 8) Onderwijs*
- De handhavingstaken vanuit de Wet publieke gezondheidszorg – deze zijn opgenomen in *beleidsveld 7) Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg*.
- Toezicht en handhaving luchthaven. Zie hiervoor *beleidsveld 2) Mobiliteit*

Onder toezicht en handhaving verstaan we het nagaan of taken plaatsvinden, zoals bedoeld in wet- en regelgeving en verordeningen en vervolgens ingrijpen als dit niet het geval is. Ingrijpen kan een heel spectrum aan activiteiten zijn van informeren tot en met boetes en uiteindelijk veroordelingen. Onder toezicht en handhaving verstaan we niet het innen van belastingen of andere betalingen aan de eilandelijke overheden. Dit is onderdeel van de desbetreffende taak, bijvoorbeeld belastingen of bij erfpacht.

Beschrijving beleidsveld

De in dit beleidsveld opgenomen taken zijn:

- 5a) Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie
- 5b) Toezicht en handhaving op het fysieke domein en economische taken.

De wettelijke taken. Het betreft wettelijke taken, maar nog niet alle wetgeving is gereed. Zo zijn het besluit rampen en zware ongevallen en het besluit gevaarlijke stoffen nog niet gereed en ontbreken de eilandelijke bouwbesluiten nog.

De taakverdeling tussen het Rijk en de eilanden is beperkt vergelijkbaar met de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten. De eilanden hebben de taken die gemeenten in Europees Nederland hebben, maar ze hebben ook taken die in Europees Nederland door met name het Rijk worden gedaan. Het gaat dan om de taken van de Voedsel- en Warenautoriteit, Algemene Inspectiedienst Landbouw, natuur en voedselkwaliteit, de plantenziektenkundige dienst en het ijkwezen (metrologie); dit zijn in Europees Nederland rijkstaken.

Samenhang met andere beleidsvelden:

Dit beleidsveld hangt samen met die beleidsvelden waarover toezicht en handhaving plaatsvindt. Het gaat dan om alle beleidsvelden in het fysieke domein.

Beschrijving taken

5a) Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie

Minimumeisen Vrijwel alle taken rond veiligheid liggen bij het Rijk. De politie, de brandweer, de kustwacht, de Koninklijke Marechaussee, de douane, het Openbaar Ministerie, de Algemene

Inlichtingen en Veiligheidsdienst, Recherche Samenwerkend Team, Nationaal Coördinator Terrorismebescherming en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid zijn rijkstaken.

Het eiland is verantwoordelijk voor drie taken:

- De gezaghebber dient voor zowel politie als brandweer de prioriteiten te stellen, vanuit perspectief van openbare orde en veiligheid (het Openbaar Ministerie doet dit vanuit rechercheperspectief).
- De eilandsecretaris is verantwoordelijk voor het rampenplan (land en zee), dat wil zeggen voor het opstellen van een dergelijk plan.
- De gezaghebber is tijdens een ramp de coördinator, daartoe wordt er een groep binnen het ambtelijk apparaat opgeleid; deze groep heeft instructies hoe te handelen bij crisis.

Daarnaast kan een ramp schade tot gevolg hebben. Dit kan tot hersteltaken leiden.

Bij nalatigheid heeft de riksvertegenwoordiger de mogelijkheid om in te grijpen.

De taken zijn vergelijkbaar met die van Nederlandse gemeenten, met de uitzondering dat in Nederland de brandweer het rampenplan maakt. De rol van de gezaghebber bij de politietaken is gelijk aan de rol van de burgemeester, zoals die wordt voorgesteld in het wetsvoorstel dat nu in de kamer ligt.



Luchthavens dienen, evenals alle andere bedrijven met een bepaald risico, zelf een brandweer te hebben. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor Nustar en Bopec.

Stand van zaken De taken zijn nog in ontwikkeling. De eilanden hebben nog geen rampenplan.

Specifieke factoren Het insulaire karakter speelt een rol, bijvoorbeeld doordat incidentenbestrijding niet alleen op land, maar ook op zee plaats zou moeten vinden.

De eilanden hebben alle drie verschillende kenmerken, waardoor de rampenplannen en dus ook de maatregelen verschillend zijn. Het gaat bijvoorbeeld om verschillende risico's voor orkanen, verschillende risico's met chemische bedrijven en de luchthavens.

Ontwikkelingen De brandweer was een eilandelijke taak en is een rijkstaak geworden. De eilanden hebben nu alleen nog coördinerende taken. Aan deze taken worden meer eisen gesteld dan voor de staatkundige hervormingen. Preventie, pro-actie van branden en incidenten is een nieuwe werkwijze. Tot nu toe was veiligheid vooral gericht op acteren tijdens een incident. De nieuwe werkwijze betekent enerzijds dat plannen moeten worden gemaakt (de eilandelijke taak) en anderzijds dat toezicht en handhaving bij diverse taken meer aandacht krijgen.

De taak veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter, dat is bij de taken waarvan de kosten gegeven zijn door wettelijke bepalingen en specifieke omstandigheden. In 5.III worden de kosten van deze taak berekend.

5b) Toezicht en handhaving op het fysieke domein en economische taken

Minimumeisen In wezen is bij alle gebods- en verbodsbepalingen een vorm van toezicht en handhaving nodig. Als basis voor het overzicht van de taken waarop toezicht en handhaving plaats vindt gebruiken we de taken in de beleidsvelden:

- a) water (drinkwater, riool, afvalwater)
- b) afval (illegale stort, chemisch afval), zoals opgenomen in de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES
- c) milieu (bodembescherming, gevaarlijke stoffen, milieuvergunningen, delfstoffen, zoals opgenomen in de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES
- d) bouw- en woningtoezicht
- e) zeehaven en schepen (veiligheid op water, port state control, regelingen scheepvaart, toezicht op onderhoud van pieren en kade)
- f) natuurbeheer en -bescherming
- g) landbouw en visserij (levende dieren en planten, slacht en voedsel en warenkeuringen).
- h) economische taken (vestigingsbeleid bedrijven, winkelsluiting, maximumprijzen, ijkwezen en strategische voorraden)
- i) overige (kinderopvang en scholen, evenementen, feesten, drank- en horecavergunningen, handhaving openbare orde (APV) e.d.)

Stand van zaken Veel wet- en regelgeving is nieuw wat betreft taken en/of de eisen. Toezicht en handhaving zijn derhalve ook nieuw en veelal nog in ontwikkeling. Bovendien is een deel van de wet- en regelgeving nog niet gereed. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Besluit rampen- en zware ongevallen (Rijk) en bouwbesluiten (eilanden). Andere onderwerpen zijn qua uitvoering nog in ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de aanleg en inrichting van een strategische oliereserve. Het Ministerie van EL&I heeft de drie eilanden toegezegd hiervoor zorg te dragen voor de aanleg/inrichting van een strategische olievoorraden.

Bonaire: in het nieuwe organisatieplan is er vanaf 2012 een directie toezicht en handhaving waarin alle eilandelijke taken op dit gebied zijn gebundeld, exclusief leerplaat. Een deel van de handhavingstaken moeten nog worden ontwikkeld het gaat dan om de inspectie op het ijkwezen, strategische olievoorraden, milieu, een deel van de natuurgebieden. Het gaat om de taken die niet bij STINAPA zijn neergelegd. Het gaat bijvoorbeeld om taken als beheer van de Ramsar natuurgebieden die niet onder STINAPA vallen.

Bonaire heeft bewaking van stranden (beachcontrol) opgezet. Dit om diefstal te voorkomen, maar ook toezicht op het schade aanrichten aan de natuur door toeristen.

Toezicht op en handhaving bij bouw- en wonen, milieu en afval zijn eveneens relatief nieuwe taken. De taken rond de haven, zee en overige waren er, maar worden doorontwikkeld.

Bonaire houdt ook toezicht op het casino (binnenkort opent een tweede casino).

Toezichthouders controleren op frequentie van bezoek en de leeftijd. Ook zijn toezichthouders aanwezig bij het tellen van de winsten. Dit toezicht is eigen beleid van Bonaire en in principe kostendekkend.



Sint Eustatius: er is behoefte aan handhavers voor veeteelt en landbouw. Dit omdat loslopend vee een probleem is voor het eiland. Registratie van viervoeters en handhaving is onderdeel van een oplossing voor dit probleem. Voor de mogelijkheden voor export naar andere eilanden is registratie en handhaving voor de Franse en Britse eilanden nodig volgens Europese richtlijnen. Voor landbouw en natuurbescherming wordt gedacht aan buitengewone agenten; een soort boswachters die controleren op loslopend vee, illegale stort, oogsten uit natuurgebieden en controle op ziekten

(actuele vraag is of er een leguanenziekte is uitgebroken).

Voor de verdere ontwikkeling van landbouw en voor natuurbeheer is handhaving voor het slachten van vee ook een aandachtspunt, omdat onder de boom slachten niet ongebruikelijk is. Handhaving op voorschriften voor voedsel-en waren dient ook nog te worden ontwikkeld.

Voor het marinapark is er controle nodig in verband met koraal, maar ook op visserij. Hoeveel van sommige vissen worden bevist kan onderwerp van controle zijn (quota vanuit CITES-verdrag), evenals de wijze van vissen (zodat er geen fuiken achterblijven waar steeds meer vissen in verstrikken raken) als ook wie er vist (bijvoorbeeld vanuit andere eilanden). Sint Eustatius zou vanuit doelmatigheidsoverwegingen graag zien dat de kustwacht deze taken op het water erbij neemt.

Wat betreft milieu is met name het afval van garages een punt van aandacht voor Sint Eustatius. Verder zijn er niet veel milieu/afvalproblemen. Nustar heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid.

Er worden bouwvergunningen afgegeven. Toezicht en handhaving is nog niet ontwikkeld. Nu het bestemmingsplan er is zijn er wel mogelijkheden voor ontwikkeling van bouw- en woningtoezicht.

Saba: voor Saba is handhaving rond natuurbeheersing en -bescherming relevant; op het land en op het water. De zeehaven heeft bijzondere aandacht. Landbouw en visserij krijgt recent meer aandacht. Daarnaast zijn er taken als bouw- en woningtoezicht, de economische taken en de taken genoemd onder overige. Toezicht en handhaving bij water, milieu en afval zijn relatief beperkt relevant op Saba.

Specifieke factoren

- Toezicht en handhaving is een taak die in Europees-Nederland steeds meer regionaal wordt opgepakt (regionale uitvoeringsdiensten) en waarvan een deel van de taken ook bij het Rijk ligt.
- De toezicht en handhaving die nodig is kan, naast gemeenschappelijke punten, per eiland verschillen.

Ontwikkelingen Veel van de eisen waaraan deze taak moet voldoen zijn nieuw.

Op het gebied van het ijkwezen moet er nog een keuze worden gemaakt hoe dit voor de drie eilanden gezamenlijk wordt georganiseerd. Het Ministerie van EL&I denkt daarbij aan twee mogelijke modellen. In het eerste model neemt Bonaire deze taak op zich voor heel Caribisch Nederland. In het tweede model ligt het zwaartepunt op Bonaire, maar wordt in de uitvoering samengewerkt met een of meerdere medewerkers met die taak op de bovenwindse eilanden.

De taak toezicht en handhaving op het fysieke domein en economische taken valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken die specifieke wetgeving kennen. In 5.III worden de kosten van deze taak berekend.

5.II Overzicht incidentele kosten

Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie

Voor het maken van het rampenplan wordt een incidentele bijzondere uitkering verstrekt.

Toezicht en handhaving op het fysieke domein en gezondheidszorg

Een aantal taken is nieuw. Bovendien is de wet- en regelgeving deels nog niet gereed. Dit maakt dat ook de organisaties nog niet gereed zijn. Voor toezicht en handhaving is er kennisachterstand. Ook zijn er investeringen in apparatuur nodig. Dit maakt dat dit een taak in ontwikkeling is.

Het Ministerie van EL&I zal zorgdragen voor de aanschaf van de apparatuur voor het *ijkwezen* en zal tevens zorgdragen voor opleidingen aan de handhavers van het openbaar lichaam in het jaar 2012. Er is nog geen rekening gehouden met de aanschaf van een testopstelling voor watermeters op Bonaire, kosten ca. € 25.000. Vanaf 2013 is er dan de reguliere situatie. In de plannen voor het ijkwezen wordt géén voorziening gecreëerd voor het testen van nog niet tot de markt toegelaten apparatuur. Dat is gezien de beperkte schaalgrootte niet haalbaar. Het Ministerie van EL&I heeft de drie eilanden ook toegezegd zorg te dragen voor de aanleg/inrichting van strategische olievoorraden. Dat betekent dat het Ministerie zorgdraagt voor de tanks en de eerste vulling.

5.III Referentiekosten

5a) Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie

Voor de eilandelijke taken voor veiligheid, rampenbestrijding en de incidentenorganisatie is het Kostenbesluit Veiligheidswet BES relevant. Dit Besluit regelt drie bijzondere uitkeringen, waaronder één structurele en twee incidentele:

- Voor het maken van de rampenplannen wordt eenmalig een bijzondere uitkering ter beschikking gesteld. Het Rijk is nog in overleg met de eilanden over de plannen.
- Indien deze plannen gereed zijn komt er een structurele bijzondere uitkering³.
- Indien er een incident of ramp is kan het eiland een deel van de kosten declareren bij het Rijk. Dit onder voorwaarden en met een eigen bijdrage van het eiland.

Voor het maken van het rampenplan wordt incidenteel € 100.000 (\$ 137.000) ter beschikking gesteld in 2012. Vervolgens wordt er een bijzondere uitkering voor de coördinerende taak ingesteld (vanaf 2013) deze is vermoedelijk eveneens € 100.000 (\$ 137.000) voor alle drie de eilanden samen.

Daarnaast is er bij deze taak nog het risico van incidenten en rampen. Indien er een incident of ramp heeft plaatsgevonden kan het Rijk bijdragen op voorwaarden dat de eilanden ook bijdragen. Voor de ondergrens beschouwen we dit als incidentele kosten en nemen we deze kosten niet mee in de berekening van de vrije uitkering.

Het risico op orkanen op met name Sint Eustatius en Saba is dusdanig dat het reëel is orkaanschade als reguliere kosten in de vrije uitkering op te nemen. We nemen daarom bij de bovengrens een bedrag per jaar op. Dit bedrag is voor alle drie de eilanden gelijk. Bonaire kan, omdat het groter is, meer schade hebben dan de twee andere eilanden, maar de kans op orkanen is er geringer. Het bedrag kan worden gezien als een jaarlijks te reserveren bedrag voor toekomstige orkanen en andere incidenten. Aan dit bedrag kan een maximum van bijvoorbeeld \$ 500.000 worden gesteld. Het bedrag is opgenomen in tabel 5a1.

³ Kostenbesluit Veiligheidswet BES Artikel 2:

1. De openbare lichamen ontvangen jaarlijks ten laste van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (inmiddels het Ministerie van Veiligheid & Justitie) een uitkering als bijdrage in de kosten die voor hen voortvloeien uit
 - a. de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing, en
 - b. de brandweerzorg.

Tabel 5a1 Jaarlijkse bijdrage rampenreservering

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Jaarlijkse bijdrage rampenreservering	\$100.000	\$100.000	\$100.000

b) Toezicht en handhaving op het fysieke domein en economische taken

De taak toezicht en handhaving op het fysieke domein en economische taken valt onder de categorie omkaderde taken. We berekenen de referentiekosten van de bandbreedten door:

5b1) Een gemiddelde van gemeenten en andere overheden

5b2) Een specifieke berekening

Opgemerkt dient te worden dat de taak toezicht en handhaving lastig is in te schatten, omdat de taken sterk in ontwikkeling zijn en deels anders zijn georganiseerd dan in Europees Nederland. We hebben de kosten wel ingeschat, maar stellen voor om gedurende de eerste jaren aandacht te besteden aan de ontwikkeling van deze taak.

Ook opgemerkt dient te worden dat met een deel van deze taak inkomsten gegenereerd worden, zoals met de haven. Deze opbrengsten hebben we hier buiten beschouwing gelaten, maar nemen we mee in *beleidsveld 13) algemeen besteedbare middelen*.

5b1) Een gemiddelde van gemeenten en andere overheden

Voor deze taak zijn gegevens van gemeenten niet voldoende. Diverse taken worden door agentschappen gedaan. We berekenen de kosten daarom als volgt:

- Kosten geschat door het Ministerie van I&M (*Implementatie Wet VROM BES, Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu*) of via berekeningen van het Ministerie van I&M zijn opgenomen.
- Voor die taken waarvan gemiddelden in Europees Nederland zijn berekend zijn opgenomen
- Van de overige taken hebben we de kosten afgeleid door ze in te schatten via hetzelfde berekeningen van het Ministerie van I&M hetzelfde via de gemiddelden in Europees Nederland.

Voor de taken water, afval, milieu en RO (a, b, c en d)

- Riolering Bonaire: \$ 685.000 (€ 500.000) (zie 1c)
- Afval 20% van de berekende kosten van afval (zie 1d)
- Milieu 20% van de berekende kosten van milieu (zie 3b)
- Ruimtelijke ordening 20% van de berekende kosten van de taak verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie (zie 4b)

Voor de taken zeehaven (e): € 5 per inwoner

Dit naar rato van de kosten voor voedsel- en warenautoriteit; we schatten dit in op de helft van de inzet.

Voor de taken f, g en delen van i, samen € 15 per inwoner

- Voedsel- en warenautoriteit⁴: Onderwerpen: voedsel, waren, diergezondheid en dierenwelzijn: personeelslasten circa € 10 per inwoner
- Algemene Inspectiedienst Landbouw, natuur en voedselkwaliteit: onderwerpen: Dierenwelzijn, Diergezondheid en Voedselveiligheid, Mest, Akker- en Tuinbouw,

⁴ De Voedsel- en Warenautoriteit, Algemene Inspectiedienst Landbouw en de Plantenziektenkundige Dienst fuseren per 1 januari 2012. De berekeningen zijn gebaseerd op de jaarverslagen 2010.

Natuurbescherming, Visserij, Subsidies en Premieregelingen en Opsporing. personeelslasten circa € 4 per inwoner

- Plantenziektenkundige Dienst: Onderwerpen: Plantenziekten en -plagen en ongewenste planten. personeelslasten circa € 1 per inwoner

Voor de economische taken (h): € 4 per inwoner

- Dat is € 2 voor het ijkwezen gemiddelde lasten € 1 (kosten) + € 1 (personele inzet) per inwoner
- En € 2 voor de overige economische taken; dit in verhouding tot de kosten voor het ijkwezen

Voor de taken onder overige (i) € 4

- Er is gemiddeld € 1,30 toegevoegd aan het gemeentefonds per inwoner voor de toezichts- en handhavingstaken binnen de kinderopvang (buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en kinderdagverblijven)
- Voor de overige handhavingstaken rekenen we € 2,70; dit in verhouding tot de toezichts- en handhavingstaken kinderopvang.

Dit leidt tot een totaal van handhavingskosten van € 5 + € 15 + € 4 + € 4 = € 28. Dit rekenen we om van euro's naar dollars; dit is \$ 38. Vervolgens nemen we de handhavingskosten van riolering, afval, milieu en ruimtelijke ordening mee (zie de berekeningen van de taken 1c, 1d, 3b en 4b). Daarna berekenen we de omrekeningsfactor kleinschaligheid voor alle drie de eilanden, omdat de schaal van de eilanden van invloed is op de kosten van deze taak. We berekenen ook de windwardfactor voor Sint Eustatius en Saba en de drempelfactor voor Saba. Dit omdat er een vast bedrag component bij deze taken zit. Dit leidt tot tabel 5b1.

Tabel 5b1) Een gemiddelde van gemeenten en andere overheden

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner exclusief a, b, c en d	\$38	\$38	\$38
aantal inwoners	16000	3750	1950
gemiddelde lasten	\$608.000	\$142.500	\$74.100
handhaving riolering	\$685.000		
handhaving afval	\$224.400	\$52.594	\$27.349
handhaving milieu	\$1.142.560	\$267.788	\$139.250
handhaving ruimtelijke ordening	\$84.800	\$19.838	\$10.748
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$2.744.760	\$482.719	\$251.446
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$3.087.855	\$543.059	\$282.876
na omrekening met windwardfactor		\$814.588	\$424.315
na omrekening met drempelfactor			\$806.198
Totaal na omrekeningsfactoren	\$3.087.855	\$814.588	\$806.198

5b2) Een specifieke berekening

Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar de kosten voor toezicht en handhaving. Wij schatten de kosten voor toezicht en handhaving door fte's in te schatten, daar waar mogelijk vanuit gemeenten. Vervolgens rekenen we een percentage voor materiële kosten toe; dat is apparatuur voor de taak.

Uitgangspunt is Bonaire.

- a) Water (drinkwater, riool, afvalwater): 1 fte
- b) en c) Afval en milieu: 4 fte
- d) Bouw- en woningtoezicht: 3 fte
- e) Zeehaven en schepen: 2 fte⁵
- f) Natuurbeheer en -bescherming: 3 fte
- g) Landbouw en visserij: 4 fte
- h) Economische taken: 5 fte plus 0,5 fte ijkwezen en 0,5 fte voor de inspectie strategische olievoorraden
- i) Overige: 5 fte
- j) Beleid 2 fte

Dit leidt tot een totaal van 30 fte voor Bonaire. Dit berekenen we als een bedrag per inwoner (30 * \$ 60.000 gedeeld door het inwoneraantal van Bonaire). Dat is \$ 113 per inwoner. Voor faciliteiten rekenen we de helft van dit bedrag. Het totaal komt daarmee op \$ 169 per inwoner. Over dit bedrag berekenen we de kleinschaligheidsfactor, omdat alle drie de eilanden een beperkte schaal hebben, hetgeen inefficiënties met zich meebrengt. Vervolgens berekenen we voor Bonaire de centrumfunctiefactor vanwege de relatief grote druk van toeristen. Voor Sint Eustatius en Saba berekenen we de windwardfactor en de drempelfactor (alleen Saba) om te corrigeren voor prijsverschillen en voor vaste kosten.

Tabel 5b2) Een specifieke berekening

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$169	\$169	\$169
aantal inwoners	16000	3750	1950
gemiddelde lasten	\$2.704.000	\$633.750	\$329.550
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$2.704.000	\$633.750	\$329.550
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$3.042.000	\$712.969	\$370.744
na omrekening met centrumfunctiefactor	\$3.802.500		
na omrekening met windwardfactor		\$1.069.453	\$556.116
na omrekening met drempelfactor			1.056.620
Totaal na omrekeningsfactoren	\$3.802.500	\$1.069.453	\$1.056.620

5.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 5.1 vatten we de referentiekosten en bijzondere uitkering van dit beleidsveld samen.

⁵ Extra fte's ten opzichte van de kosten van de haven; zie verder *beleidsveld 2) mobiliteit*.

Tabel 5.1 Overzicht referentiekosten en bandbreedten

5a) Veiligheid

Wettelijke verplichting:	verplicht
Bijzondere uitkering:	\$ 137.000 voor de drie eilanden samen
Taakgebonden inkomsten:	-
Categorie taak:	uniek kostenkarakter
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>incidentele uitgaven</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>reservering van \$ 100.000 per jaar per eiland met een maximum van \$ 500.000 per eiland</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	-	-	-
Bovengrens	\$100.000	\$100.000	\$100.000

5b) Toezicht en Handhaving

Wettelijke verplichting:	verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	-
Categorie taak:	omkaderde taak
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente en andere overheden</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>specifieke berekening</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$3.087.855	\$814.588	\$806.198
Bovengrens	\$3.802.500	\$1.069.453	\$1.056.620

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 5.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekijken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 5.2 Controlevergelijkingen

Tabel 5.2.a) Controlevergelijking: Begrotingen eilanden 2012 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
5a) Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie			10.000			
5b) Toezicht en handhaving.	1.891.142	388.522			49.203	
Totaal	1.891.142	388.522	10.000		49.203	

- Kosten zijn vaak niet afzonderlijk te onderscheiden van de taak.

- Bij Bonaire zijn de lasten van de centrale bewaking die diverse taken heeft, waaronder handhaving. De baten zin de baten voor toezicht op de casino's

Tabel 5.2.b) Controlevergelijking: Rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (begrotingen 2009; in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
5a) Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie						
5b) Toezicht en handhaving.	759.757	266.000				
Totaal	759.757	266.000				

- Het bedrag voor Bonaire is afgeraamd, omdat het deels taken bevat die naar het Rijk zijn gegaan.

Tabel 5.2.c) Controlevergelijking: Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
5a) Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie	1.331.624		112.812		73.438	
Brandweer	1.032.119		253.428		370.378	
5b) Toezicht en handhaving.	2.240		560			
Totaal	2.365.983	0	366.800	0	443.816	

- 5a) Veiligheid is moeilijk vergelijkbaar, omdat de taken grotendeels naar het Rijk zijn gegaan. Alleen de brandweer is te onderscheiden.

- 5a) Orkanen zijn expliciet buiten beschouwing gelaten.

Tabel 5.2.d) Controlevergelijking: Waddeneilanden (begrotingen 2012) bedragen in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779 inw.		Terschelling 4.733 inw.		Vlieland 1.160 inw.		Ameland 3.501 inw.		Schiermonnikoog 942 inw.	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
5a) Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie	10		23	9	105	11	92		85	14
<i>Brandweer</i>	<i>120</i>		<i>165</i>		<i>778</i>		<i>254</i>		<i>0</i>	
5b) Toezicht en handhaving.	15	1	211	17	58	24	121	8	92	1
Totaal	25	1	234	26	163	35	213	8	177	15

- 5a) De taken van de Waddeneilanden rond veiligheid zijn iets breder dan die van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

- 5b) Lasten en baten van toezicht en handhaving zijn moeilijk uit de begrotingen te halen, omdat ze vaak op de taak zijn geboekt. Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben meer taken op het terrein van toezicht en handhaving dan de Waddeneilanden.

Overzicht controlevergelijkingen

Er is geen aanleiding de bandbreedten bij te stellen. Deze taak is nog in ontwikkeling en relatief afwijkend van de taken van gemeenten.

5.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

Voor de taak 5a) veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie is een bijzondere uitkering voor de coördinerende taken. Voor de kosten van voorkomende rampen (orkanen) nemen we in de ondergrens geen bedrag op. In de boven grens wel.

De taak 5b) toezicht en handhaving op het fysieke domein en economische taken is nog in ontwikkeling. We hebben wel referentiekosten meegenomen, maar stellen voor de ontwikkeling van deze taak te volgen. Tabel 5.3.1 geeft een overzicht van de kosten die niet zijn meegenomen in de berekeningen van de vrije uitkering.

Tabel 5.3.1 kosten niet meegenomen in de vrije uitkering

Bijzondere uitkeringen	
5a) Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie	\$137.000 voor de drie eilanden samen

Hoe zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

De taak 5a) veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie is een taak met een uniek kostenkarakter; deze taak wordt bekostigd uit een bijzondere uitkering. Voor het resterende deel is een bedrag in de boven grens meegenomen. Zie verder hierboven.

Taak 5b) toezicht en handhaving is een omkaderde taak; dat is een taak met specifieke wetgeving. De taak is in ontwikkeling en is deels anders opgezet dan in Europees Nederland. De

referentiekosten zijn berekend via een gemiddelde van gemeenten en andere overheden en een specifieke berekening. Tabel 5.3.2 geeft een overzicht van de bandbreedten.

Er is een *marge* tussen de bandbreedten. Dit komt omdat het taken zijn met specifieke wetgeving, maar tevens grotendeels taken in ontwikkeling. Het ambitieniveau moet nog worden bepaald.

De controlevergelijkingen hebben geen aanleiding gegeven tot een verandering. Dit onder andere omdat de taken in ontwikkeling zijn en anders zijn opgezet dan in Europees Nederland.

Tabel 5.3.2) Bandbreedten beleidsveld 5) Veiligheid, toezicht en handhaving

	Bonaire ondergrens	bovengrens	Sint Eustatius ondergrens	bovengrens	Saba Ondergrens	Bovengrens
5a	-	\$100.000	-	\$100.000	-	\$100.000
5b	\$3.087.855	\$3.802.500	\$814.588	\$1.069.453	\$806.198	\$1.056.620
5	\$3.087.855	\$3.902.500	\$814.588	\$1.169.453	\$806.198	\$1.156.620

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

Voor de taak 5a) veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie is voor de incidentele kosten voor het rampenplan \$ 137.000 beschikbaar in de vorm van ondersteuning door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Andere incidentele kosten zijn de kosten bij een ramp of incident. Deze zijn in de bovengrens als structurele last geraamde. Dit met het oog op spreidung in de tijd. In de ondergrens zijn ze niet geraamde; in dat geval zal er ad hoc middelen gezocht moeten worden.

De taak 5b) is in ontwikkeling. Opleiding en kennis is belangrijk bij deze taak. Ook zijn de kosten voor deze taak complex te schatten. We stellen voor deze taak te volgen, om zo zich te krijgen op de structurele lasten. De referentiekosten van deze taak zijn in totaliteit rond de 20% van de totale kosten van het fysiek domein.

Beleidsvelden sociaal domein

Beleidsveld 6) Armoedebestrijding, werk en economische zaken

6.I Overzicht beleidsveld en taken

Beschrijving beleidsveld

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

De in dit beleidsveld opgenomen taken zijn:

- 6a) armoedebestrijding
- 6b) arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie
- 6c) stimulering economie (ontwikkeling werkgelegenheid)

De taken van dit beleidsveld hebben een wettelijke kern. Bij arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie is bijvoorbeeld de openbare arbeidsbemiddeling verplicht. Bij stimulering economie is bijvoorbeeld het vestigingsbeleid verplicht. Rond armoedebestrijding zijn er bijvoorbeeld verplichtingen ten aanzien van leerlingen en ten aanzien van begrafenis kosten. Naast deze wettelijke kern is veel ruimte voor invulling van de taken

De taakverdeling tussen het Rijk en de eilanden is vergelijkbaar met de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten in die zin dat de genoemde eilandelijke taken merendeel taken zijn die in Europees Nederland bij gemeenten zijn belegd. Daarnaast zijn er diverse belangrijke verschillen in de taakverdeling. Dit zijn de volgende:

- In Europees Nederland verstrekken gemeenten de bijstand. Op de eilanden is het verstrekken van uitkeringen voor de onderstand een Rijkstaak. Ook de bijzondere onderstand is een Rijkstaak (Besluit onderstand BES).
- Gemeenten hebben samen met het UWV (op de zogenoemde werkpleinen) een taak tot arbeidsbemiddeling, arbeidsmarktregulering en arbeidsparticipatie. Het gaat dan om de begeleiding van werkzoekenden, de registratie, het trainen van gesprekken, benadering van werkgevers en dergelijk. Het UWV doet dit vanuit de werknemersverzekeringen en de gemeente vanuit de Wet werk en bijstand. Bij gemeenten is er een expliciete financiële koppeling tussen arbeidsparticipatie en bijstand; meer mensen uit de bijstand – via onder andere arbeidsparticipatietrajecten - betekent minder uitgaven. De eilanden hebben een wettelijke verplichting voor een openbare arbeidsbemiddeling tussen werknemers en werkgevers. Deze taak delen ze niet met andere instanties. Ook is er geen directe koppeling met de onderstand.

- Gemeenten in Nederland nemen deel aan een sociaal werkvoorzieningsbedrijf (SW-bedrijf) waar mensen met een SW-indicatie werken. Een SW-indicatie wordt gegeven aan mensen die door lichamelijke, psychische en/of verstandelijke beperkingen geen gewone baan kunnen vinden. Deze mensen krijgen een beschutte werkplek. Op de eilanden is geen verplichting tot een sociale werkplaatsvoorziening.
- Ook rond armoedebestrijding hebben gemeenten enkele wettelijke plichten, bijvoorbeeld rond schuldhulpverlening. De eilanden hebben ook enkele verplichtingen, maar andere verplichtingen. Bij de eilanden gaat het met name om verplichtingen vanuit de Wet primair onderwijs BES, waarin de eilanden het dienen te bevorderen dat kinderen van niet-draagkrachtige ouders in staat zijn onderwijs te volgen.
- In Europees Nederland zijn de bevoegdheden over het vestigingsbeleid niet bij gemeenten belegd maar bij de centrale overheid (en inmiddels is de vestigingswetgeving in Europees Nederland geheel gedereguleerd). Voor de eilanden is het wel een eilandelijke taak.
- De eilanden kennen de Prijzenwet, waarbij het bestuurscollege in kan grijpen bij prijsstellingen indien dit in het algemeen belang is. Gemeenten hebben een dergelijke taak niet.
- In Europees Nederland spelen naast gemeenten ook provincies een rol bij het economisch beleid. Wat betreft het versterken van de economie van regio's met een economische achterstand zijn in Europees Nederland op provinciaal niveau regionale ontwikkelingsmaatschappijen opgericht. Voor de eilanden is er niet een dergelijke ontwikkelingsmaatschappij.

Samenhang met andere beleidsvelden:

- Armoedebestrijding heeft een relatie met sociale woningbouw en huurbeleid van sociale woningen. Volkshuisvesting wordt in *beleidsveld 4) Ruimtelijke ordening* besproken. Daarnaast heeft armoedebestrijding een relatie met leerlingenvervoer. Dit is in *beleidsveld 8 Onderwijs* opgenomen.
- Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie heeft een relatie met cursussen en opleidingen voor jongeren (sociale kanstrajecten jongeren), zie hiervoor *beleidsveld 8) Onderwijs*.
- Stimulering economie hangt samen met ruimtelijke ordening (*beleidsveld 4) Ruimtelijke ordening*). Daarnaast heeft het versterken van economische sectoren een samenhang met beleidsvelden waar de taak van de desbetreffende sector onder valt, bijvoorbeeld de haven of landbouw.

Beschrijving taken

6a) Armoedebestrijding

Minimumeisen Er is geen algemene bepaling rond armoedebestrijding, wel zijn er enkele verplichtingen in de zin van zorgplichten: zoals het zorgdragen voor de onkosten van begrafenissen van mensen wiens erfgenamen de begrafenis niet kunnen betalen en het zorgdragen dat kinderen op het basisonderwijs onderwijs kunnen ontvangen door indien nodig kleding, voedsel en vervoer te regelen. De Wet primair onderwijs BES schrijft voor dat het openbaar lichaam ingaande schooljaar 2011/2012 bij verordening regels stelt tot verstrekking van voeding en kleding (en vervoersvoorzieningen) voor leerlingen die zonder deze voorzieningen redelijkerwijs niet in staat zouden zijn de school geregeld te bezoeken.

Daarnaast is in het Besluit onderstand BES opgenomen dat er bijzondere onderstand kan worden gevraagd voor begrafenissen, schooluniformen, het vullen van het waterreservoir en voorgescreven dieetkosten. Bijzondere onderstand kan ook door mensen worden aangevraagd

die niet in de onderstand zitten, maar in de praktijk is het veelal gericht op mensen in de onderstand. Dit deel van armoedebestrijding is een Rijkstaak.

Tot recent was het op alle drie de eilanden gebruikelijk dat mensen die in de onderstand terecht waren gekomen of dreigden te komen een baan aangeboden kregen bij het openbaar lichaam, bijvoorbeeld als schoonmaker. Dit wordt nu afgebouwd; zie verder onder *beleidsveld 12) bedrijfsvoering*.

Stand van zaken

Bonaire: armoedebestrijding houdt in het verstrekken van eenmalige financiële of materiële steun aan behoeftigen. Het inzetten van beperkte vormen van materiële steun aan doelgroepen middels regelingen of subsidies onder andere voor tegemoetkoming begrafenis Kosten, water- en elektriciteitskosten, acute voorzieningen (reparatie lekkende daken), brilkosten en basispakket schoolmateriaal. De hulp richt zich in de praktijk veelal op alleenstaande ouderen met alleen een AOV-uitkering, op werkenden met een minimuminkomen en op kinderen. Zo zorgt een stichting met subsidie van het openbaar lichaam voor het project schoolontbijt. Dit is voor 350 à 400 kinderen.



Sint Eustatius: armoedebestrijding heeft veelal een ad hoc karakter, dat wil zeggen inwoners met een acuut probleem worden soms geholpen. Op Sint Eustatius gaat het dan om het betalen van begrafenis Kosten. Dit kan relatief duur zijn als mensen in het buitenland zijn overleden (en daar niet waren omdat de zorgverzekering hen op een medische zending had gezonden). De begrafenis Kosten worden daar waar mogelijk weer verrekend met het pensioen van de overledene. Daarnaast schiet Sint Eustatius kosten van zorg voor, voor inwoners die het zelf niet kunnen voorschieten. Dit is feitelijk een

lening en zou bij de zorgverzekering moeten worden teruggevorderd.

Sint Eustatius is bezig met het opzetten van een ontbijtproject op één van de scholen. Hiervoor worden particuliere middelen gezocht.

Saba: Er zijn geen schoolontbijten of andere vormen van ondersteuning voor leerlingen, behalve het leerlingenvervoer (zie *beleidsveld 8) Onderwijs*). Voor begrafenis Kosten krijgen mensen financiële hulp indien nodig. Ook zijn er nog andere ad hoc vormen van social assistance. Recent is voor 2012, als pilot opgezet, meals on wheels; een gratis maaltijd voor ouderen waarvoor geen familie is of kan zorgen. Tot voor kort werd dit met AMFO-middelen bekostigd.

Specifieke factoren De inflatie is hoog. Dit heeft gevolgen voor het reële inkomen. Voorjaar 2012 is een onderzoek naar de koopkracht op de drie eilanden gerealiseerd.

Ontwikkelingen Armoedebestrijding was een eilandelijke taak en dat blijft het deels. In het verleden werden armoedebestrijdingsprojecten veelal betaald uit AMFO-middelen (zoals het ontbijtproject op Bonaire en de meals on wheels op Saba). De eilanden nemen deze projecten nu soms over. Een deel van de taak armoedebestrijding heeft het Rijk overgenomen van de eilanden via de bijzondere onderstand.

De taak armoedebestrijding is een vrije taak met een wettelijke kern. Dit betekent dat er enkele verplichtingen zijn, maar dat er veel vrijheid is bij het vormgeven van de taak en de reikwijdte van de taak.

6b) Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie

Minimumeisen De eilanden zijn verplicht openbare arbeidsbemiddeling te verzorgen voor iedere werknemer en werkgever (Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES). Hieronder valt de arbeidsbemiddeling tussen werkgevers en werkzoekenden, het verzamelen van gegevens nodig voor bemiddeling en het stimuleren van voorlichting over beroepskeuzen en bevordering van vakopleidingen binnen het betrokken eilandgebied. Aan arbeidsparticipatietrajecten zijn geen specifieke minimumeisen verbonden. Bij de staatkundige hervormingen is afgesproken dat de verantwoordelijkheid voor activerend beleid ten behoeve van participatie van de burger in het maatschappelijk leven en met name in het arbeidsproces bij de eilanden ligt. Ondersteuning aan burgers met beperkingen om aan werk en samenleving deel te nemen valt hier ook onder. Evenals het leggen van contacten met bedrijven voor stageplaatsen en banen met name voor mensen die trajecten tot arbeidsparticipatie volgen.

Stand van zaken

Bonaire: met USONA / SEI middelen is er ondersteuning geweest voor het opzetten van een vacaturebank en beleid voor arbeidsmarktbemiddeling.

Er zijn twee projecten direct gericht op arbeidsparticipatie. Voor beide projecten is het openbaar lichaam de opdrachtgever en wordt per participant gekeken welke aanbieder van trajecten geschikt is. Het betreft het project toeleiding naar de arbeidsmarkt; gericht op moeilijk bemiddelbare werklozen bekostigd met USONA/SEI-middelen. Dit project loopt twee jaar (2011 en 2012) en wordt uitgevoerd door de stichting FORMA en stichting Magazina di Rei. *¶et andere project betreft jobprogramma's en is gericht op mensen die laag zijn opgeleid en met opleiding kansrijker zijn.* Dit project loopt in 2012. Overleg met mogelijke aanbieders vindt nog plaats. Daarnaast subsidieert het openbaar lichaam volwasseneneducatie (stichting FORMA). Deze subsidie zorgt ervoor dat volwassenen (goedkoper) een cursus kunnen volgen, bijvoorbeeld alfabetiseringscursussen of cursussen naast hun werk. Het Ministerie van SZW doet een project laaggeletterden met de stichting FORMA.

Er is geen sociale werkplaats. Het eiland heeft wel behoefte aan een sociale werkplaats, bijvoorbeeld voor een deel van de mensen dat nu in de onderstand zit.

Bonaire is bezig met het opzetten van een onderdeel van de organisatie om contacten met bedrijven voor *stageplaatsen* en *banen* te regelen. Dit is nog in de beginfase.

Sint Eustatius: werkzoekenden worden ingeschreven. Verder is het bevorderen van arbeidsparticipatie nog niet ontwikkeld. Er is geen sociale werkplaats en er is weinig tot geen volwassenonderwijs of scholing / stage voor volwassenen om hen voor te bereiden op de arbeidsmarkt.

Er zijn wel enkele stageplaatsen aanvullend aan de SKJ trajecten (zie onder *beleidsveld 8 Onderwijs*). Edupartners (een onderdeel van het eiland, waarvan het voornemen is dat het een stichting wordt) heeft stageplaatsen en sinds kort 10 gecertificeerde leerbedrijven. Het streven is dat dit er 30 worden. Ook is het streven dat er trainers voor toekomstige certificeringen worden opgeleid. De leerbedrijven zijn nodig voor SKJ en voor het MBO.

Daarnaast heeft Edupartners met incidentele middelen van het Ministerie van SZW enkele jobprogramma's opgezet. Het gaat dan om trajecten om mensen van ouder dan 24 jaar op te leiden tot een startkwalificatie. Dit door de trajecten touroperator (10 personen), matroos (10 personen) en in de toekomst eventueel voor hospitality en groenonderhoud. Het bedrag tot nu

toe is \$ 21.600 (tour operator) en \$ 104.560 (matroos). Deze trajecten, waaraan het Ministerie bijdraagt, zijn zomer 2012 afgerekend.



Saba: het inschrijven van werkzoekenden is niet geregeld. Er zijn behalve het SKJ-traject (zie onder beleidsveld 8) onderwijs) sociale-werkplaatstrajecten – dit zijn trajecten om mensen te re-integreren op de arbeidsmarkt of een beschutte werkplek te geven – en er is volwasseneducatie. Volwasseneducatie is hetzij voor het vinden van werk, hetzij voor verbetering van mogelijkheden van lager opgeleide mensen. Het gaat om circa 4 personen die een SKJ-traject volgen, 3 voor de sociale werkplaats en circa 50 die een korte cursus via volwasseneducatie volgen. De zeer geringe

aantallen maken de praktische uitvoerbaarheid voor Saba vaak complex; de diverse geldstromen kennen vaak verschillende administratieve regels en verantwoordingen. Omdat het om bijvoorbeeld 3 of 4 mensen per traject gaat is bundeling van trajecten soms handig. Administratief kan dat complex zijn.

Daarnaast is Saba in gesprek met het Ministerie van SZW over een arbeidsmarktproject Youngster Community Service Saba. Dit project houdt in dat er een werkmeester wordt aangesteld om 15 jongeren te begeleiden bij het uitvoeren van hun taakstraf en hun voorbereiding op terugkeer in de maatschappij en arbeidsmarkt.

Specifieke factoren De schaal en het insulair karakter hebben invloed op de mogelijkheden voor arbeidsparticipatie. Ook de mogelijkheden voor onderwijs en het aanbod van arbeid zijn beperkt. Daar staat tegenover dat een deel van het werk op de eilanden door mensen van buiten Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt gedaan.

Ontwikkelingen De participatiatrajecten op Bonaire werden onder andere bekostigd door USONA-middelen. Deze trajecten lopen nog door in 2012. De middelen stoppen eind 2012. De jobprogramma's op Sint Eustatius werden met middelen van het Ministerie van SZW opgezet. De middelen van het Ministerie zijn structurele middelen en worden op jaarlijks wisselende projecten ingezet.

De taak arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie is een vrije taak met een wettelijke kern. Dit betekent dat er enkele verplichtingen zijn, maar dat er veel vrijheid is bij het vormgeven van de taak en de reikwijdte van de taak.

6c) Stimulering economie (ontwikkeling werkgelegenheid)

Er zijn geen minimumeisen voor stimulering van de economie. Deze taak is bij de staatkundige hervormingen bij de eilanden gebleven. Bij deze taak gaat het om het aantrekken van bedrijven en het stimuleren van economische sectoren.

Op basis van de Wet vestiging bedrijven BES zijn de eilanden verplicht vestigingsvergunningen te verlenen. Deze taak was al eilandelijk en is dat gebleven. Het eilandbestuur mag de vergunning alleen weigeren wanneer bij de aanvrager sprake is van een evident tekort aan algemene ondernemersvaardigheden en/of benodigde financiële middelen. Daarnaast kan de Minister van EL&I in bijzondere gevallen instemmen met het weigeren van een vestigingsvergunning, namelijk wanneer sprake is van gevaren voor een aanpalend

beleidsterrein (bijvoorbeeld milieu, openbare orde, ruimtelijke ordening) in geval de adequate regelgeving op het betreffende terrein nog ontbreekt.

Daarnaast zijn er nog enkele andere economische taken, zoals prijzenbeleid. De prijzenwet BES is een wet vanuit de Antilliaanse wetgeving overgenomen en bepaalt dat de eilanden prijzenbeleid hebben. Dat wil zeggen dat de bestuurscolleges maatregelen kunnen nemen als goederen of diensten worden aangeboden tegen prijzen die in strijd zijn met het algemeen belang. Het kan bijvoorbeeld gaan om het verbieden goederen te verkopen of alleen te verkopen voor een lagere of hogere prijs. Ook zijn administratieve voorschriften mogelijk. De eilanden kunnen hiervoor regelgeving maken.

Stand van zaken

- Vestigingsvergunningen: worden op alle drie de eilanden afgegeven.
- Het prijzenbeleid is vormgegeven in diverse verordeningen van voor 10-10-10. Toetsing en actualisering van deze verordeningen aan de staatkundige hervormingen heeft nog niet of beperkt plaatsgevonden.
- Mogelijkheden voor economische ontwikkeling: sectoren die kunnen worden gestimuleerd zijn voor alle drie de eilanden: verdere ontwikkeling van de havens, toerisme, olie, bouw en landbouw. Daarnaast wordt ook het midden- en kleinbedrijf gestimuleerd. Concreet:



Toerisme: projecten (USONA / SEI) rond 'branding' van Bonaire met als doel meer verblijfstoeristen naar Bonaire te halen onder de slogan dat Bonaire een 'ecologisch verantwoorde' bestemming is. Dit is overgedragen aan TCB (NV Tourism Corporation Bonaire). Op Saba is zomer 2011 een masterplan toerisme gemaakt (USONA / SEI). Saba adverteert met name op Sint Maarten om "complementariteit" te bieden; dat wil zeggen om mensen voor één of twee dagen naar Saba te trekken voor andere activiteiten dan op Sint Maarten mogelijk zijn. Ook voor Sint Eustatius is toerisme een optie. Het gaat

dan om duiktoerisme, hiking en bovendien cultuur (monumenten).

Midden- en kleinbedrijf: op Bonaire is de bestaande Kamer van Koophandel met middelen van het Ministerie van EL&I en USONA / SEI gereorganiseerd. Daarnaast is er een stichting MKB (centrum voor kleinbedrijf) die met een subsidie van het openbaar lichaam cursussen en trainingen geeft voor het MKB. Voor de beide bovenwindse eilanden gezamenlijk is bij de transitie een nieuwe Kamer van Koophandel opgericht. Sint Eustatius gaf in het verleden een subsidie aan de Kamer van Koophandel (Sint Eustatius en Saba ressorteerden destijds onder Kamer van Koophandel (business association) Sint Maarten) voor het aantrekken van bedrijven. Op Sint Eustatius is daarnaast een investment officer die verkent wat de economische mogelijkheden zijn. Ook is het project development MKB opgezet met als doel het midden- en kleinbedrijf te ontwikkelen (beide via USONA /SEI).

Voor Landbouw en visserij, zie *beleidsveld 3) Beheer openbare ruimte*. Voor de havens zie *beleidsveld 2) Mobiliteit*.

Algemeen: Bonaire wil bedrijven met name via de website trekken. Het aantrekken van bedrijven is gericht op duurzaamheid om het groene imago van het eiland te versterken. Sint Eustatius is bezig met het opzetten van een afdeling (3 fte) voor het stimuleren van de

economie. Uitgangspunt van Sint Eustatius bij het ontwikkelen van de economie is het zoeken naar mogelijkheden waarbij de huidige infrastructuur benut kan worden, zoals het vliegveld (vliegschool), visverwerkingsindustrie en dergelijke. Saba richt zich op toerisme en landbouw. Saba heeft geen afdeling economische zaken. Ook ligt het niet in de planning een dergelijke afdeling op te richten. Wel zou men dit willen.

Specifieke factoren

- De eilanden zijn door hun kleine schaal (afzet en aanbod arbeid) onaantrekkelijk voor bepaalde economische sectoren. Voor andere sectoren echter kunnen ze wel aantrekkelijk zijn.
- Beperking is dat de eilanden geïsoleerd zijn in die zin dat forenzen niet kan; elders werken betekent (tijdelijk) verhuizen. Er zijn veel mensen van buiten het eiland in bouwprojecten e.d.
- De schaal is zo klein dat de prijzen hierdoor hoog zijn; dure aanvoer en geen tot weinig concurrentie. Ook was er tot dusver een vrij restrictief beleid ten aanzien van vestigingsvergunningen. Door vrijere vestigingen zou concurrentie enigszins kunnen toenemen.

Ontwikkelingen Stimulering van de economie was een eilandelijke taak en blijft een eilandelijke taak. Er is behoefte aan meer werkgelegenheid op de eilanden. Stimulering van de economie was daarom een prioriteit bij USONA / SEI. De middelen lopen af in 2012.

De taak stimulering economie is een vrige taak met een wettelijke kern. Dit omdat er enkele wettelijke verplichtingen zijn op een paar deelterreinen. Voor het grootste deel van de taak zijn er geen wettelijke verplichtingen, waardoor er veel vrijheid is bij het vormgeven van de taak en de reikwijdte van de taak.

6.II Overzicht incidentele kosten

6a) Armoedebestrijding

De projecten onder armoedebestrijding werden tot recent (deels) door AMFO-middelen bekostigd. Daarnaast zijn er projecten door goede doelen zoals door de samenwerkende Fondsen Caribisch deel van het Koninkrijk (Kinderpostzegels, het Oranje Fonds en Skanfonds werken sinds 2005 samen op de diverse eilanden) en organisaties als de Lions club, die op Saba projecten finanziert.

6b) Arbeidsmarktbemiddeling en arbeidsparticipatie

Bonaire: met USONA/SEI middelen is er technische assistentie geweest voor het ontwerp van de vacaturebank, onderzoek naar het werkplein en ondersteuning bij het opzetten van het werkplein (\$ 305.200). Deze investeringen hebben het doel de basisinfrastructuur gereed te maken (vacaturebank, beleid voor arbeidsbemiddeling) en daarnaast was een deel van het project werkplein gericht op jobprogramma's voor werklozen die niet in de onderstand zitten. Daarnaast zijn er de USONA/SEI middelen (\$ 1.120.000) voor het project toeleiding naar de arbeidsmarkt. Dit was met name gericht om mensen met minder kansen op de arbeidsmarkt. Indien dit project is afgerond is het doel dat de belangrijkste uitstroom van mensen uit de uitkering is gerealiseerd, waarna er alleen een 'reguliere' behoeftte aan arbeidsparticipatietrajecten blijft.

Ook loopt het traject arbeidsplaatsen landbouw Bonaire (\$ 257.382). Dit is gericht op ontwikkelen landbouw en opleiding werklozen. De achterstand is met deze trajecten globaal ingelopen.

Op Sint Eustatius en Saba zijn geen investeringen gedaan. Wel zijn er op Sint Eustatius enkele jobprogramma's opgezet. Dit met projectmiddelen van het Ministerie van SZW. Het gaat dan om trajecten om mensen ouder dan 24 jaar op te leiden tot een startkwalificatie, door de trajecten touroperator (10 personen), matroos (10 personen). Het bedrag is \$ 21.600 (tour operator) en \$ 104.560 (matroos). Deze trajecten zijn zomer 2012 afgerond.

6c) Economische ontwikkeling en vestigingsbeleid

Voor economische ontwikkeling zijn diverse USONA-projecten geweest, voor het maken van plannen voor mogelijkheden van de eilanden, investeringen in infrastructuur, zoals de havens en diverse andere projecten. Deze projecten zijn afgerond of zijn in een afrondende fase. Het gaat bijvoorbeeld om:

Bonaire: implementatie branding Bonaire (\$ 280.000), investeringsklimaat Bonaire (\$ 136.080), duurzaam Bonaire (\$ 823.200) en haalbaarheidsstudie vrachthaven Bonaire (\$ 56.064).

Sint Eustatius: development SME Sint Eustatius (\$ 140.000), promotion marketing Sint Eustatius 2010 – 2011 (\$ 117.600), investment officer Sint Eustatius (\$ 322.000)

Saba: feasibility study Cove bay Saba (\$ 47.600) ontwikkelingsplan toeristische sector Saba (\$ 28.000)

Het Ministerie van SZW beziet samen met andere departementen de mogelijkheden voor economisch ontwikkelingen in de regio. Enerzijds door een externe die verbindingen legt tussen partijen in Caribisch Nederland en het departement, met name om een integrale aanpak van de sociaaleconomische problematiek te bevorderen. Anderzijds door, vooralsnog voor één jaar te bezien hoe middelen van meerdere departementen kunnen worden aangewend voor het bredere sociaaleconomische terrein (inclusief wijkaanpak, onderwijs en gezondheidszorg).

Vestigingsbeleid is een wettelijke taak. Momenteel ondervinden alle drie de eilanden nog problemen bij het operationaliseren en uitvoeren van deze taak vanwege nieuwe wetgeving. Vanuit het Rijk wordt daar bijstand bij verleend, onder meer door bijzondere faciliteiten in gevallen waar adequate regelgeving op aanpalende terreinen, zoals milieu en openbare orde, nog ontbreekt. Voor het uitvoeren van de wettelijke taak voor het afhandelen van vergunningaanvragen (Wet vestiging bedrijven BES) is de behoefte voor het inhalen van achterstanden door het Ministerie van EL&I in fte's geraamd op 0,5 fte voor Sint Eustatius en voor Saba tot medio 2012.

6.III Referentiekosten

6a) Armoedebestrijding

Armoedebestrijding valt onder de categorie vrije taken met een wettelijke kern. Dit omdat er wel algemene eisen zijn (zorgplicht), maar geen specifieke vereisten voor de taak zijn. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

- 6a1) Een gemiddelde van gemeenten
- 6a2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

6a1) Een gemiddelde van gemeenten

De gemiddelde lasten zijn berekend door de lasten van functie 614) Minimabeleid gemeenten € 40 (netto) per inwoner te nemen en te vermenigvuldigen met het aantal inwoners op de drie eilanden. We rekenen de lasten om van euro's naar dollars. Vervolgens nemen we mee dat er in het Besluit onderstand BES ook bepalingen zijn over armoedebestrijding en dat projecten met

bijvoorbeeld goede doelen of particuliere organisaties worden gefinancierd. We stellen deze bijdrage op 25%.

Tabel 6a1) Gemiddelde lasten van een gemeente

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 40	€ 40	€ 40
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten armoedebestrijding	€ 640.000	€ 150.000	€ 78.000
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 640.000	€ 150.000	€ 78.000
na omrekening euro – dollar	\$876.800	\$205.500	\$106.860
bijdrage bijzondere onderstand en particulieren (25%)	\$219.200	\$51.375	\$26.715
na verrekening bijdragen anderen	\$657.600	\$154.125	\$80.145
Totaal na omrekeningsfactoren	\$657.600	\$154.125	\$80.145

6a2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Over deze taak hebben we geen gegevens van Curaçao of Sint Maarten. We gaan daarom uit van de daadwerkelijke uitgaven van de drie eilanden. Zowel Bonaire als Sint Eustatius geven gemiddeld \$ 10 respectievelijk \$ 9 per inwoner uit aan armoedebestrijding. Bij Sint Eustatius zijn niet alle kosten die met armoedebestrijding te maken hebben goed uit de begroting af te leiden. Dit vanwege het ad hoc karakter van de uitgaven. Het daadwerkelijke bedrag is daardoor vermoedelijk hoger. Saba geeft meer uit: \$ 43 per inwoner. Dit is inclusief het project meals on wheels. Op basis hiervan gaan we uit van gemiddeld \$ 20 per inwoner. Omdat de AMFO-middelen vervallen en de openbare lichamen de taken deels willen overnemen, maar dat nog niet altijd hebben gedaan gaan we uit van dit gemiddelde bedrag, ook al zijn de gemiddelde kosten, voor zover we die hebben kunnen afleiden, van Bonaire en Sint Eustatius lager.

Tabel 6a2) Gemiddelde Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$20	\$20	\$20
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	\$320.000	\$75.000	\$39.000
Totale lasten	\$320.000	\$75.000	\$39.000

6b) Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie

Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie vallen onder de categorie *vrije taken met een wettelijke kern*. Arbeidsbemiddeling is een wettelijk verplichte taak. Voor arbeidsparticipatie zijn er wel algemene, maar geen specifieke vereisten voor de taak zijn. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

6b1) Een gemiddelde van gemeenten

6b2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

6b1) Een gemiddelde van gemeenten

De gemiddelde lasten zijn berekend door de lasten van functie 611) Werkgelegenheid € 175 per inwoner te nemen en te vermenigvuldigen met het aantal inwoners op de drie eilanden. Als omrekeningsfactoren zijn de wisselkoers en het prijsverschil salarissen berekend. De taak bestaat voor een groot deel uit personeelskosten; deze zijn in Caribisch Nederland lager dan in Europees Nederland. Dit is voor de helft van de kosten verrekend.

Tabel 6b1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	€ 175
gemiddelde lasten per inwoner	€ 175	€ 175	€ 175
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	€ 2.800.000	€ 656.250	€ 341.250
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 2.800.000	€ 656.250	€ 341.250
na omrekening euro – dollar	\$3.836.000	\$899.063	\$467.513
na omrekening prijsverschil salarissen	\$2.877.000	\$674.297	\$350.634
Totaal na omrekeningsfactoren	\$2.877.000	\$674.297	\$350.634

6b2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op \$ 40 per inwoner voor arbeidsparticipatietrajecten. Daarnaast gaan we uit van 2 fte's voor arbeidsbemiddeling voor Bonaire en 1 fte voor Sint Eustatius en 0,5 fte voor Saba. Dit omdat het een verplichte taak is die kennis vergt. Hieruit volgt tabel 6b2.

Tabel 6b2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
fte's arbeidsmarktbemiddeling	2	1	0,5
kosten fte	\$60.000	\$60.000	\$60.000
lasten arbeidsmarktbemiddeling	\$120.000	\$60.000	\$30.000
gemiddelde lasten trajecten per inwoner	\$40	\$40	\$40
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
<i>gemiddelde lasten trajecten</i>	<i>\$640.000</i>	<i>\$150.000</i>	<i>\$78.000</i>
Totale lasten (optelling cursieve bedragen)	\$760.000	\$210.000	\$108.000

6c) Stimulering economie (ontwikkeling werkgelegenheid)

Stimulering economie valt onder de categorie vrije taken met een wettelijke kern. Dit omdat er enkele wettelijke verplichtingen zijn op een paar specifieke deelterreinen. Voor het grootste deel van de taak zijn er geen wettelijke verplichtingen. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

- 6c1) Een gemiddelde van gemeenten
- 6c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

6c1) Een gemiddelde van gemeenten

Voor deze taak is er geen specifieke functie in de functionele indeling van gemeenten die deze taak in voldoende mate dekt. Dit geldt met name voor de verplichte taken, zoals vestigingsbeleid en prijsbeleid. We berekenen deze taak daarom via drie onderdelen:

- stimulering economie
- en in het bijzonder stimulering toerisme.
- de verplichte deeltaken (vestigingsbeleid en prijsbeleid)

De gemiddelde lasten voor stimulering economie kunnen worden berekend via functie 310 handel en ambacht. De lasten van deze functie zijn € 25 (netto) per inwoner. Deze lasten vermenigvuldigen we met het inwoneraantal op de eilanden. Dit bedrag rekenen we om van euro's naar dollars.

Voor de lasten van stimulering toerisme nemen we een gemiddelde van een Nederlands VVV-kantoor plus een gemiddeld stads promotiebudget. Een subsidie aan een VVV door een niet al te grote gemeente in een toeristische regio is circa € 150.000. Een gemiddeld stads promotiebudget is € 100.000 voor een grotere gemeente. We zijn niet uitgegaan van kosten per inwoner, omdat het om een kantoor respectievelijk een promotiebudget gaat; dit zijn veelal vaste kosten. De kosten rekenen we om naar dollars. De bepaling van het bedrag voor toerisme is gecorrigeerd naar aanleiding van de controlevergelijkingen met de begrotingen van de eilanden en de Waddeneilanden.

Het vestigingsbeleid, tot uitdrukking komend in het beleid ten aanzien van het verlenen van vestigingsvergunningen, is een wettelijke taak (Wet vestiging bedrijven BES). Ook zijn er nog enkele andere taken rond economisch beleid zoals prijsbeleid. Voor het uitvoeren van deze wettelijke taken is de behoeftte in fte's. Deze behoeftte wordt door het Ministerie van EL&I geschat op blijvend 1,5 fte voor Bonaire en voor Sint Eustatius en Saba na het verwerken van achterstanden 0,5 fte per eiland. Voor de overige economische taken, met name het prijsbeleid, rekenen we 0,5 fte per eiland. We gaan voor deze deeltaken uit van 2 fte voor Bonaire en 1 fte voor Sint Eustatius en Saba. Zie tabel 6c1.

Opgemerkt dient te worden dat onder *beleidsveld 5) veiligheid, toezicht en handhaving* fte's voor handhaving zijn opgenomen. In 6.II is ingegaan op het inhalen van achterstanden voor de economische taken.

Tabel 6c1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
lasten handel en ambacht per inwoner	€ 25	€ 25	€ 25
Inwoneraantal	16.000	3.750	1.950
<i>lasten handel en ambacht</i>	<i>€ 400.000</i>	<i>€ 93.750</i>	<i>€ 48.750</i>
<i>vast bedrag toerisme</i>	<i>€ 250.000</i>	<i>€ 250.000</i>	<i>€ 250.000</i>
Totaal voor omrekeningsfactoren (optelling cursieve regels)	€ 650.000	€ 343.750	€ 298.750
na omrekening euro - dollar	\$890.500	\$470.938	\$409.288
fte's voor economisch beleid	2	1	1
kosten gemiddelde fte	\$60.000	\$60.000	\$60.000
<i>lasten fte's economisch beleid</i>	<i>\$120.000</i>	<i>\$60.000</i>	<i>\$60.000</i>
Totaal na omrekeningsfactoren (totaal voor omrekeningsfactoren plus lasten fte's economisch beleid)	\$1.010.500	\$530.938	\$469.288

6c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op \$ 180 per inwoner. Hieruit volgt tabel 6c2.

Tabel 6c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$180	\$180	\$180
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	\$2.880.000	\$675.000	\$351.000
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$2.880.000	\$675.000	\$351.000

6.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 6.1 vatten we de referentiekosten, bijzondere uitkeringen en bijdragen van gebruikers samen.

Tabel 6.1 Overzicht referentiekosten van de bandbreedten

6a) Armoedebestrijding

Wettelijke verplichting:	beperkt verplicht		
Bijzondere uitkering:	-		
Overige bijdragen:	In de bovengrens is rekening gehouden met een bijdrage van 25% van het rijk en particuliere organisaties.		
Methode referentiekosten:	vrije taak met verplichte kern		
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>Caribisch gemiddelde</i>		
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>		
Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$320.000	\$75.000	\$39.000
Bovengrens	\$657.600	\$154.125	\$80.145

6b) Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie

Wettelijke verplichting:	beperkt verplicht		
Bijzondere uitkering:	-		
Taakgebonden inkomsten:	-		
Methode referentiekosten:	vrije taak met verplichte kern		
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>Caribisch gemiddelde</i>		
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>		
Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$760.000	\$210.000	\$108.000
Bovengrens	\$2.877.000	\$674.297	\$350.634

6c) Stimulering economie

Wettelijke verplichting:	beperkt verplicht		
Bijzondere uitkering:	-		
Taakgebonden inkomsten:	-		
Methode referentiekosten:	vrije taak met verplichte kern		
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>		
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>Caribisch gemiddelde</i>		
Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$1.010.500	\$530.938	\$469.288
Bovengrens	\$2.880.000	\$675.000	\$351.000

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening van Curaçao van 2001)

- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 6.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekijken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 6.2 Controlevergelijkingen

Tabel 6.2.a) Controlevergelijking: begrotingen eilanden 2012 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
6a) Armoedebestrijding	161.493		31.800		76.000	
6b) Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie	1.099.707		142.829		165.000	
6c) Stimulering economische sectoren	3.178.357	275.246	463.158		127.371	66.875
<i>Waarvan stimulering toerisme</i>	<i>1.798.883</i>		<i>415.559</i>		<i>127.371</i>	
Totaal	4.439.557	275.246	637.787		0	368.371
						66.875

- 6a) De begrotingen van de eilanden zijn gebruikt voor de bepaling van de ondergrens van deze taak. Deze taak werd in het verleden vaak via AMFO-middelen vormgegeven; dergelijke middelen liepen niet via de eilanden, maar via NGO's.

- 6b) Bonaire had voor deze taak USONA/SEI middelen voor projecten; deze middelen lopen niet via de begrotingen van de eilanden. Met name Sint Eustatius had projectmiddelen van het Ministerie van SZW.

- 6c) met USONA/SEI middelen is op alle drie de eilanden recent onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor stimulering economie. Voor Sint Eustatius is dat ook gedaan door het Ministerie van EL&I. De uitgaven voor deze taak zijn hoog. Het bedrag in de ondergrens is naar aanleiding hiervan bijgesteld.

Tabel 6.2.b) Controlevergelijking: rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (begrotingen 2009; in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
6a) Armoedebestrijding						
6b) Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie	818.898		78.429		204.697	
6c) Stimulering economische sectoren						
Totaal	818.898		78.429		204.697	

- In het rapport is gewerkt met de functionele indeling. De taken 6a) en 6c) zijn daarom niet afzonderlijk onderscheiden (en zijn bij andere taken opgenomen).

- onder onderstand is opgenomen dat er 100 NAF aan ex-ambtenaren met alleen AOV wordt betaald. Wij hebben dit opgenomen onder bedrijfsvoering, omdat het over ex-ambtenaren gaat.

Tabel 6.2.c) Controlevergelijking: eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
6a) Armoedebestrijding (onderstand)	5.406.016		1.112.496		629.552	
6b) Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie	406.092		93.473		44.892	
6c) Stimulering economische	2.427.398		397.667		301.482	
Totaal	8.239.506	0	1.603.636	0	975.926	0

- 6a) in dit rapport maakt de onderstand onderdeel uit van armoedebestrijding. Armoedebestrijding zoals bedoeld in de huidige situatie is niet afzonderlijk zichtbaar in het rapport Havermans.

Tabel 6.2.d) Controlevergelijkingen: Waddeneilanden (begrotingen 2012) bedragen in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779 inw		Terschelling 4.733 inw		Vlieland 1.160 inw		Ameland 3.501 inw		Schiermonnikoog 942 inw	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
6a) Armoedebestrijding	25		0		29		6		8	
6b) Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie	11,5	1,5	206	169	35	17	264	192	71	57
6c) Stimulering economie	35	1,5	46		219	52	113		80	
Waarvan stimulering toerisme	22		46		219	52	110		80	
Totaal	72	3	252	169	283	69	383	192	159	57

- 6a) De wadden geven minder uit dan het gemiddelde van gemeenten.
 - 6b) De wadden laten een wisselend beeld zien. Een aantal eilanden geeft meer uit dan het gemiddelde, een aantal minder.
 - 6c) De eilanden geven relatief veel uit aan stimulering economische sectoren, met name toerisme.

Conclusie controlevergelijkingen

Naar aanleiding van de controlevergelijking hebben we in dit beleidsveld het bedrag voor toerisme (onderdeel taak 6c) stimulering economische sectoren) in de ondergrens opgehoogd. Dit vanwege de uitgaven van de Waddeneilanden. Waarvan 4 van de 5 eilanden tussen de \$ 200.000 en \$ 385.000 ligt. Dit bedrag is reeds in de bandbreedten verwerkt.

6.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

De taken 6a) armoedebestrijding, 6b) arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie en 6c) stimulering economische sectoren hebben alle drie een verplichte kern. Eigen bijdragen en bijzondere uitkeringen zijn niet of nauwelijks van toepassing. Alleen bij de bovengrens van 6a) armoedebestrijding rekenen we met een genormeerde bijdrage van andere dan het openbaar lichaam, zoals het rijk en particuliere organisaties. Zie tabel 6.3.1.

Tabel 6.3.1 kosten niet meegenomen in de vrije uitkering

Genormeerde bijdragen

6a) armoedebestrijding	genormeerde bijdrage overige partijen en overheden 25%
------------------------	--

Hoe zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

De bandbreedten voor de taken zijn voor alle drie de taken bepaald door een gemiddelde van gemeenten en een Caribisch gemiddelde. Dit omdat het vrije taken met een verplichte kern betreft. Voor de taken 6a) armoedebestrijding en 6b) arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie is een Caribisch gemiddelde de ondergrens en een gemiddelde van gemeenten de bovengrens. Voor de taak 6c) stimulering economie is dat omgekeerd.

De *marge* tussen de bandbreedten is groot. Dit komt omdat het beperkt wettelijke taken zijn. Bovendien werden alle drie deze taken tot nu toe vaak met incidentele middelen gedaan. Dit is veelal niet zichtbaar in de begrotingen van de eilanden of bij het Caribisch gemiddelde. Het verschil ondergrens en bovengrens kan dus ook in dergelijke middelen zitten.

De controlevergelijkingen hebben aanleiding gegeven tot één verandering: voor stimulering toerisme (onderdeel van 6c) stimulering economie hebben we het bedrag in de ondergrens opgehoogd naar aanleiding van de uitgaven van de eilanden en van de Waddeneilanden.

Tabel 6.3) Bandbreedten beleidsveld 6) Armoedebestrijding, werk en economische zaken

	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens
6a	\$320.000	\$657.600	\$75.000	\$154.125	\$39.000	\$80.145
6b	\$760.000	\$2.877.000	\$210.000	\$674.297	\$108.000	\$350.634
6c	\$1.010.500	\$2.880.000	\$530.938	\$675.000	\$469.288	\$351.000
6	\$2.090.500	\$6.414.600	\$815.938	\$1.503.422	\$616.288	\$781.779

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele middelen

We gaan ervan uit dat voor het beleidsveld armoedebestrijding, werk en economie met name behoefte is aan kennisontwikkeling en minder aan fysieke investeringen; dat wil zeggen de behoefte aan fysieke investeringen valt onder andere beleidsvelden (bijvoorbeeld investeringen in de haven valt onder *beleidsveld 2) Mobiliteit*). Voor beleidsveld 6 maken we geen onderscheid tussen middelen voor een inhaalslag en reguliere middelen in de vrije uitkering.

Beleidsveld 7) Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg

7.1 Overzicht beleidsveld en taken

Beschrijving beleidsveld

Onder dit beleidsveld vallen de preventieve taken van gezondheidszorg en de taken rond maatschappelijke ondersteuning. Preventief wil dan zeggen het voorkomen dat mensen een beroep moeten doen op de curatieve zorg; dit kan door zeer diverse activiteiten, zoals voorlichting, inenting, organiseren van activiteiten, begeleiding en door het ondersteunen dat mensen thuis kunnen blijven wonen. Alle curatieve zorgtaken zijn Rijkstaken. Maatschappelijke ondersteuning zijn diverse taken gericht op mensen die thuis wonen en ondersteuning behoeven. In dit beleidsveld is ook de taak kinderopvang opgenomen.

De in dit beleidsveld opgenomen taken zijn:

- 7a) Preventieve gezondheidszorg
- 7b) Preventieve jeugd(gezondheids)zorg
- 7c) Kinderopvang
- 7d) Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen
- 7e) Sociale veiligheid

De wettelijke taken zijn opgenomen in de Wet publieke gezondheidszorg BES. Deze wet stelt de preventieve gezondheidszorg algemeen (taak a) en voor jongeren (taak b) verplicht. Kinderopvang en naschoolse opvang en de taken genoemd onder maatschappelijke ondersteuning en sociale veiligheid zijn niet wettelijk verplicht. Deze taken zijn taken die bij de staatkundige hervorming benoemd zijn als eilandelijke taken.

De taakverdeling tussen het Rijk en de eilanden is deels gelijk aan de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten voor wat betreft de preventieve (jeugd) gezondheidszorg. Ook in Europees Nederland zijn de preventieve taken belegd bij gemeenten en de curatieve taken (huisartsen, ziekenhuizen, instellingen voor gehandicapten, instellingen voor hulpbehoevende bejaarden, instellingen voor verslaafden en psychiatrische patiënten evenals de behandeling met indicatie van deze groepen indien ze thuis wonen) bij het Rijk.

Jeugdzorg (het niet-preventieve deel) valt in Europees Nederland onder provincies en een klein deel onder het Rijk. De preventieve jeugdzorg valt onder gemeenten. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft het Rijk voor het provinciale en Rijksdeel op de eilanden de Dienst jeugdzorg en gezinsvoogdij Caribisch Nederland opgezet. Deze constructie blijft zo tot de evaluatie vijf jaar na de staatkundige hervorming. Daarna wordt bezien waar de taken worden belegd.

Kinderopvang (opvang van 0-4 jaar en vanaf 4 jaar opvang na school; de zogenaamde buitenschoolse opvang) is in Europees Nederland een taak die via particuliere aanbieders is georganiseerd. Ouders betalen voor kinderopvang. Ouders krijgen een kinderopvangtoeslag, dat

is een inkomensafhankelijke vergoeding van het Rijk. Daarnaast zijn er peuterspeelzalen die via gemeenten worden bekostigd en naschoolse opvang.

Op de eilanden is kinderopvang ook via stichtingen georganiseerd. Er is geen kinderopvangtoeslag voor ouders. Ouders betalen de kinderopvang; wat ze betalen varieert per stichting. De stichtingen krijgen soms subsidies van de eilanden. Dit betekent dat ouders minder betalen.

De taken genoemd onder maatschappelijke ondersteuning en sociale veiligheid (huiselijk geweld) zijn voor gemeenten verplichte taken. Voor de eilanden zijn die taken niet verplicht. Hetzelfde geldt voor de “sociale-dagactiviteiten” voor gehandicapten en ouderen in Europees Nederland; deze worden met name bekostigd door de WMO. Met sociale-dagactiviteiten bedoelen we dagactiviteiten die niet om medische redenen plaatsvinden⁶.

Samenhang met andere beleidsvelden:

- De huisvesting voor kinderopvang is opgenomen in *beleidsveld 8) Onderwijs*. Dit omdat in het masterplan onderwijs/huisvesting deze huisvesting is meegenomen.
- Maatschappelijke ondersteuning van kwetsbare groepen heeft een raakvlak met het opleiden van volwassenen richting (beschutte) werkplek. Het opleiden valt onder *beleidsveld 8) Onderwijs* waar het jongeren betreft en *beleidsveld 6) Armoedebestrijding, werk en economie* waar het niet - leerplichtigen betreft.

Beschrijving taken

7a) Preventieve gezondheidszorg

Minimumeisen De Wet publieke gezondheidszorg BES legt de taken: algemene infectiebestrijding, gezondheidsbevordering en preventie bij de eilanden en stelt eisen aan deze taken. Dit geldt ook voor de preventieve jeugdgezondheidszorg. Deze is afzonderlijk opgenomen onder b). Samengevat betreft de preventieve gezondheidszorg de taken:

- Preventieve verslavingszorg en preventieve geestelijke gezondheidszorg (het eiland dient een preventieprogramma op te stellen en uit te voeren).
- Ambulante zorg en nazorg zonder indicatie (te vergelijken met wat in Nederland niet in de AWBZ of onder de ziektekostenverzekering, maar onder de Wet maatschappelijke ondersteuning valt)
- Openbare hygiëne, waaronder ongediertebestrijding en infectieziektebestrijding, zoals bestrijding gele koorts en musketenbestrijding in verband met dengue.
- Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen, zoals coördinatie en middelen verstrekking, zoals jassen en laarzen, maar ook het bieden van psychosociale hulp bij rampen.

⁶ Dagactiviteiten zijn te verdelen in drie soorten:

- Medisch: het gaat dan om begeleiding (in een instelling of thuis) gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid of op herstel of voorkoming van verergering van de aandoening, beperking of handicap. Deze activiteiten vallen onder het Zorgverzekeringbesluit BES en worden bekostigd vanuit de zorgverzekering.
- Werk-gerelateerd: het gaat om beschutte werkplekken, zoals een sociale werkplaats (zie hiervoor beleidsveld 6).
- Sociaal: het gaat om activiteiten gericht op sociale-contacten en welzijn. In Europees Nederland valt dit onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO).

- Preventieve ouderengezondheidszorg, waaronder het volgen en signaleren van ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van ouderen, het ramen van de behoeften aan zorg en het geven van voorlichting en advies.
- Diverse toezichts- en handhavingstaken, zoals inspecties van schepen (gezondheidsrisico's bijvoorbeeld bij epidemieën)

Stand van zaken De taken waren eilandelijk en blijven eilandelijk. De eisen in de Wet publieke gezondheidszorg zijn nieuw. Ook de splitsing in preventief en curatief is nieuw. De taken zijn nog niet in alle gevallen ontvlochten; soms doet de instelling die de curatieve zorgtakken heeft nog steeds ook enkele preventieve taken; dat is bijvoorbeeld het geval op Saba. Op Sint Eustatius is er een GGD. Op Saba is daarnaast een team voor Gele Koorts en Muggenbestrijding en zijn er enkele voorlichtingsprogramma's door bijvoorbeeld de aids-foundation. Ook de medical school geeft regelmatig voorlichtingsbijeenkomsten.

Specifieke factoren

- De geringe schaal van de eilanden en de geïsoleerdheid spelen een rol (kosten hoger en gekwalificeerd personeel niet altijd vindbaar).
- Het klimaat maakt dat orkanen een regelmatig voorkomende dreiging is. Dengue is een ziekte die met het klimaat samenhangt en via muggen wordt overgedragen vooral op Bonaire.

Ontwikkelingen De publieke gezondheidszorg was voor de transitie maar zeer beperkt aanwezig op de eilanden. Publieke zorg is een verantwoordelijkheid van de eilanden. Het Ministerie van VWS ondersteunt het proces van het opzetten van deze taak door, in samenspraak met de eilandbesturen, twee kwartiermakers van de GGD Den Haag op de eilanden te plaatsen. Zij gaan op 1 februari 2012 op alle drie de eilanden aan de slag om de eilandbesturen te helpen de publieke gezondheidszorg en de geneeskundige hulporganisatie op het gewenste niveau te brengen. Denguebestrijding (bestrijding infectieziekten) hoort daar ook bij; ook het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) onderzoekt thans op verzoek van het Ministerie van VWS wat eventuele maatregelen zouden kunnen zijn. Tussen het RIVM en de kwartiermakers is nauw contact.

De taak preventieve gezondheidszorg kent specifieke wetgeving, omdat de bekostiging met name is geregeld via een bijzondere uitkering (zie onder 7.III) is deze taak ingedeeld bij de taken met een uniek kostenkarakter.

7b) Preventieve jeugd(gezondheids)zorg

Minimumeisen

- De taken voor preventieve jeugdgezondheidszorg zijn opgenomen in de Wet publieke gezondheidszorg BES en betreffen taken voor 0-4 jarigen (de taken van consultatiebureaus) en taken voor 4-19 jarigen (in Europees Nederland de taken van de GGD voor deze doelgroep. Hier valt bijvoorbeeld de schoolarts onder).
- De taken voor preventieve opgroei- en opvoedondersteuning worden in Europees Nederland vanaf 2012 bekostigd via het gemeentefonds (daarvoor was het een doeluitkering). Deze taken zijn bij de staatkundige hervorming bij de eilanden gelegd. Er is nog geen wet- en regelgeving voor de eilandelijke taken bij de Centra voor Jeugd & Gezin. Ook een structurele wijze van bekostigen wordt nog vormgegeven (voor de tijdelijke bekostiging zie onder stand van zaken).

De taken rond jeugdzorg (ambulante jeugdzorg, residentiële jeugdzorg, pleegzorg) en jeugdbescherming, inclusief de Voogdijraad zijn Rijkstaken.

Stand van zaken De taken voor de preventieve opgroei – en opvoedondersteuning en de preventieve jeugdgezondheidszorg waren eilandelijke taken en zijn dat gebleven na de staatkundige hervormingen. De behoefte aan preventieve taken is vrij groot, omdat jonge moeders, aids, verslaving en obesitas een probleem vormen.



verricht door een arts en een schoolverpleegkundige en op Saba door het ziekenhuis.

Door het Ministerie van VWS is de Dienst jeugdzorg en gezinsvoogdij Caribisch Nederland opgezet. Deze dienst heeft vijf afdelingen; drie voor Bonaire, één voor Sint Eustatius en één voor Saba. De afdelingen van de Dienst jeugdzorg en gezinsvoogdij Caribisch Nederland zijn voor Sint Eustatius en Saba op die eilanden vormgegeven als een Centrum voor Jeugd en Gezin. De Rijkstaken zijn in deze centra gebundeld met de eilandelijk taken - preventieve opgroei- en opvoedondersteuning. De taken op gezondheidsterrein (schoolarts, consultatiebureautaken) worden op Sint Eustatius

Voor Bonaire is een Centrum voor Jeugd & Gezin opgericht waarin de eilandelijke taken voor preventieve opgroei- en opvoedondersteuning zijn gecombineerd met de taken voor de preventieve jeugdgezondheidszorg. In dit Centrum voor Jeugd & Gezin zijn drie stichtingen en een unit van een ziekenhuis samengevoegd in één stichting. Het Rijk betaalt komende tien jaar het gebouw (huur) en ICT. Bonaire betaalt de salarissen van de medewerkers met eilandelijke taken. Dit is circa \$ 700.000. De Rijkstaken zijn hier niet mee gecombineerd; deze worden uitgevoerd door drie afdelingen van de Dienst jeugdzorg en gezinsvoogdij Caribisch Nederland.

Specifieke factoren

- De kleinschaligheid van Sint Eustatius en Saba maakt dat deze taken worden gecombineerd met andere taken. Voor de preventieve jeugdgezondheidszorg met de curatieve taken (ziekenhuis /arts) en voor de preventieve opgroei- en opvoedondersteuning met de Rijks - jeugdzorgtaken.
- Bij een epidemie, van bijvoorbeeld Dengue, hebben de eilanden geen mogelijkheid tot opschaling, zoals dat wel in Europees Nederland mogelijk is.

Ontwikkelingen De kosten voor de taken preventieve jeugd(gezondheids) zorg en de invulling ervan zijn door het Rijk overgenomen. Uitgezonderd Bonaire waar de salariskosten door het eiland worden betaald.

De taak preventieve jeugd(gezondheids)zorg kent specifieke wetgeving, omdat de bekostiging met name is geregeld via een bijzondere uitkering (zie onder 7.III) is deze taak ingedeeld bij de taken met een uniek kostenkarakter.

7c) Kinderopvang

Minimumeisen De taken voor kinderopvang zijn niet verplicht vanuit de wet. Het zijn wel taken die bij de staatkundige hervormingen explicet bij de eilanden zijn gelegd.

Stand van zaken

Er is kinderopvang voor 0 tot 4-jarigen op de eilanden. Daar wordt veel gebruik van gemaakt, omdat veel ouders werken (evenals de grootouders). De kinderopvang wordt geregeld door stichtingen. De ouders dragen bij en het eiland geeft een subsidie aan de kinderopvang (Bonaire) of bekostigt de kinderopvang direct (Saba). De gebouwen voor kinderopvang hadden / hebben achterstallig onderhoud. Daarnaast is er behoefte aan opleidingen voor personeel, met name om het educatieve aspect te versterken.



Er is ook opvang voor kinderen van 4- 12 jaar en beperkt voor kinderen vanaf 12 jaar. De opvang is er voor kinderen van werkende ouders. Ook is er opvang om kinderen sociale vaardigheden te leren en hun maatschappelijk functioneren te bevorderen. Preventie van problemen is ook een doel.

Bonaire: er is kinderopvang door een aantal stichtingen. De ouders betalen de opvang. Twee stichtingen worden gesubsidieerd door het openbaar lichaam. Dit met het oog op minder draagkrachtige ouders. Opvang voor kinderen van 4-12 wordt verzorgd door Fesbo en voor kinderen vanaf 12 jaar door Jong Bonaire. De opvang na school is van 12.30 - 17.00 ('s middags is er geen school). De opvang is met name voor kinderen van werkende, niet-draagkrachtige ouders. Een ouderbijdrage wordt daarom niet of nauwelijks gevraagd. Problemen zijn: meer vraag dan aanbod, de opleidingen van de medewerkers, de mogelijkheid voor activiteiten (bijvoorbeeld materialen) en de openingstijden; veel ouders werken langer dan tot 17.00 en/of hebben flexibele werktijden.

Jong Bonaire zoekt sponsors en krijgt ook subsidie van het Rijk (Ministerie van VWS).

Sint Eustatius: kinderopvang vindt plaats door Buzzy Bee en door diverse privé personen. De salarissen van de leidsters en de schoonmakers van Buzzy Bee worden door het eiland betaald. De ouders betalen een bijdrage. De leidsters hebben een opleiding gevolgd en zijn gecertificeerd. Probleem is dat Buzzy Bee te klein is; er is een wachtlijst. Met het masterplan onderwijs wordt de huisvesting uitgebreid en wordt dit probleem ondervangen.

Opvang voor kinderen van 4 - 12 jaar wordt ook door Buzzy Bee verzorgd. Daarnaast is er opvang bij Mega Di Foundation in ontwikkeling. Dit is een huis met begeleiding en activiteiten voor de jeugd. De stichting heeft geen reguliere subsidie. De ouders betalen een bijdrage van \$ 30 per maand. Er werken vrijwilligers.

Er wordt ook gekeken of er mogelijkheden zijn voor verlengde schooltijden.

Er is geen opvang voor kinderen vanaf circa 12 jaar.

Saba: er is één organisatie voor kinderopvang; de foundation early childhood care (Laura Linzey daycare). Deze heeft plaats voor circa 50 kinderen van 0-4 jaar. 20 staan er op de wachtlijst; hiervoor is tijdelijk particuliere opvang. Ouders betalen circa \$ 75 - \$ 150 per maand voor de childcare afhankelijk van het aantal uren. In het masterplan onderwijs is kinderopvang meegenomen. Indien het plan wordt uitgevoerd kan Laura Linzey daycare meer kinderen oppangen en is het wachtlijstprobleem opgelost. De Laura Linzey daycare is op dit moment onderdeel van het openbaar lichaam. Dit omdat de stichting in het verleden problemen had. Het openbaar lichaam betaalt de kosten direct. Het streven is deze stichting weer te verzelfstandigen.

Kinderen van 4 - 8 jaar krijgen na school ook opvang op de daycare. Aanvullend is er Child focus. Dit is een stichting die ook voor naschoolse opvang zorgt, maar dan maximaal 2x per week. Child focus is een private organisatie die een subsidie van het openbaar lichaam krijgt en bijdragen

van anderen, zoals de Lions club en het Ministerie van VWS (incidenteel € 190.000). Niet alle kinderen gaan naar Child focus. Ouders betalen geen bijdrage.

Specifieke factoren -

Ontwikkelingen

- Kinderopvang: in het Masterplan onderwijs is kinderopvang meegenomen. Het Ministerie van OCW heeft daarmee het achterstallig onderhoud bij de huisvesting op zich genomen. Sinds 2011 valt kinderopvang onder het Ministerie van SZW in plaats van OCW. Grofweg betekent dit dat OCW voor de huisvesting blijft zorgen en de niet-huisvestingsdelen onder het Ministerie van SZW valt, waarbij kinderopvang staat voor alle opvang van kinderen, op het moment dat deze niet naar school gaan en hun ouders niet thuis zijn. Naschoolse opvang in de zin van opvang in de vorm van activiteiten valt onder het Ministerie van VWS.
- Bonaire heeft een verordening met eisen waaraan kinderopvang moet voldoen. Met USONA / SEI-gelden wordt ernaar gestreefd dat de grootste crèches hieraan gaan voldoen binnen afzienbare tijd. Daarnaast wil Bonaire crèches informeren over de minimale kwaliteitseisen van kinderopvang en invulling geven aan toezicht op het naleving van de verordening.

De taak kinderopvang valt in de categorie yijke taken, dat is bij de taken waarvoor geen specifieke verplichtingen zijn. In 7.III worden de kosten van deze taak berekend.

7d) Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen

Minimumeisen Er zijn geen wettelijke minimumeisen. Het zijn wel taken die bij de staatkundige hervormingen explicet bij de eilanden zijn gelegd. In Europees Nederland vallen deze taken onder de WMO.

Het betreft in de Europees Nederlandse context dan:

- Ondersteunende maatregelen zodat mensen thuis kunnen blijven wonen (ouderen en gehandicapten) door woningaanpassingen, huishoudelijke hulp of verzorging van vervoer. Het gaat hier niet om persoonlijke verzorging of begeleiding van zieken, gehandicapten of psychiatrische cliënten. Deze taken vallen onder de AWBZ of zorgverzekering.
- Dagactiviteiten en verzorging van ouderen en gehandicapten die niet zijn opgenomen in een instelling. Het gaat hier om sociale – activiteiten en niet om niet-medische dagactiviteiten.
- Maatschappelijk werk en advies (loketfunctie). Dit valt in Europees Nederland onder de WMO.
- Tot slot, betreft het zorg voor (ex-)verslaafden en psychiatrische patiënten die niet in een Rijksinstelling zijn opgenomen en die niet meer onder de zorgverzekering vallen. Activiteiten gericht op herstel of voorkoming van verergering van de aandoening, beperking of handicap valt onder de zorgverzekering BES.

Stand van zaken Deze taken werden in beperkte mate uitgevoerd, veelal met familie, vrijwilligers en vanuit Goede Doelen. Woningaanpassingen, huishoudelijke hulp, vervoer en dagactiviteiten zijn niet tot zeer beperkt aanwezig.

Re-integratie en maatschappelijke opvang voor (ex-) verslaafden en psychiatrische patiënten is er in beperkte mate en wordt nog verder opgezet. De scheiding Rijkstaak (zorgverzekering) – eilandelijke taak is complex en nog niet volledig uitgekristalliseerd. Het Rijk heeft Novadic Kentron (netwerk voor verslavingszorg) ingehuurd om met de eilanden te inventariseren wat

nodig is voor verslavingszorg en psychiatrie en wat er al is. Zo heeft Stichting Krusade een opvang van verslaafden op Bonaire.

Bonaire kent twee instellingen voor dagopvang van ouderen met als doel hen te laten participeren in de samenleving: COCARI en Villa Antonia. Daarnaast wordt jaarlijks een dag van de ouderen georganiseerd.

De meest recente woningaanpassingen zijn met USONA/SEI middelen gebeurd.

Sint Eustatius: Er zijn dagactiviteiten voor met name bejaarden, maar ook voor enkele verstandelijk gehandicapten. De dagactiviteiten worden verzorgd door Chapel Piece. Chapel Piece is particulier en krijgt middelen via fondsen. Het openbaar lichaam draagt niet bij. Verslaafden en mensen die geestelijke gezondheidsproblemen hebben worden in een AWBZ-instelling opgenomen of krijgen onderdak bij familie mochten ze niet meer voor zichzelf kunnen zorgen.

Er is geen mogelijkheid voor woningaanpassingen op Sint Eustatius. Indien bijvoorbeeld bejaarden ziek worden komt er een wijkverpleegster. Mocht dit, en ondersteuning van eventuele familie, niet voldoende zijn wordt de bejaarde in het bejaardenhuis opgenomen.

Saba: Er zijn geen woningaanpassingen of andere faciliteiten voor gehandicapten of ouderen. Er is wel wijkverpleging. Er is geen opvang of hulp voor verslaafden. Wel is er vanaf 2012 één fte opgenomen voor een maatschappelijk werker. Verslaving (drugs, alcohol) is een probleem op Saba. Voor ouderen die het financieel erg krap hebben is er 'meals on wheels'. Dit is gratis voor de ouderen en wordt gesubsidieerd door het openbaar lichaam (zie verder onder *beleidsveld 6 armoedebestrijding*). Er zijn activiteiten / programma's voor ouderen of gehandicapten. Deze werden bekostigd met incidentele middelen, zoals de AMFO-middelen en diverse fondsen. Gezien het stoppen van AMFO wordt geprobeerd de taken meer structureel onder te brengen bij het openbaar lichaam. Zo is er bijvoorbeeld een idee om dagactiviteiten eventueel op te zetten in samenwerking met het ziekenhuis; dit als het ziekenhuis verhuist.

Specifieke factoren De kleinschaligheid speelt een rol. Overlast van bijvoorbeeld verslaafden uit zich vrij snel. Op Bonaire wordt het probleem van verslaafden als groot ervaren. Ook Sint Eustatius en Saba kennen een relatief groot aantal verslaafden.

Ontwikkelingen Deze taken waren eilandelijk voor de staatkundige hervorming en zijn daarna eilandelijk gebleven. Er zijn geen specifieke of aanvullende eisen in wet- en regelgeving gesteld.

De taak maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen valt in de categorie vrije taken, dat is bij de taken waarvoor geen specifieke verplichtingen zijn. In 7.III worden de kosten van deze taak berekend.

7e) Sociale veiligheid

Minimumeisen Onder deze taak valt het tegengaan van huiselijk geweld en het vergroten van sociale binding in een wijk. Het zijn geen wettelijke taken voor de eilanden. Het zijn wel taken die bij de staatkundige hervorming expliciet bij de eilanden zijn gelegd. In Europees Nederland vallen deze taken onder de WMO (huiselijk geweld en vrouwenopvang) of vielen ze onder de middelen voor de Vogelaar wijken.

Stand van zaken

Bonaire: Meldingen komen binnen via Bureau slachtofferhulp / de politie. Er is geen opvang, terwijl soms behoefte is aan een 'time out'. Een optie is opvang op een ander eiland. Voorheen was dat Curaçao. Op dit moment is het niet geregeld.

Sint Eustatius: Er is een genderdesk. Vrouwenopvang is niet aanwezig. Bij crisis kunnen mensen worden overgeplaatst naar Save Haven op Sint Maarten. Na de staatkundige hervormingen is het krijgen van plekken op Sint Maarten moeilijker en duurder geworden.

Saba: Geen voorziening. Vanaf 2012 is één maatschappelijk werker opgenomen in de begroting.

Alleen Bonaire heeft een wijkenproject. Op de andere eilanden is daar gezien de schaal ook geen behoefte aan. De zes wijken van Bonaire geven aan wat ze willen ter verbetering, bijvoorbeeld verlichting of sport in de wijk.

Specifieke factoren Kleinschaligheid maakt het moeilijk problemen rond huiselijk geweld op te lossen. Anonimiteit is vrijwel niet te realiseren.

Ontwikkelingen -

De taak sociale veiligheid valt in de categorie vrije taken, dat is bij de taken waarvoor geen specifieke verplichtingen zijn. In 7.III worden de kosten van deze taak berekend.

7.II Overzicht incidentele kosten

De taken a) preventieve gezondheidszorg en b) preventieve jeugd(gezondheids)zorg zijn wat betreft eisen nieuw. Ze vergen daarom extra kosten voor het opzetten. Hiervoor is de opzet dat de GGD Den Haag de eilanden ondersteunt bij het opzetten van de taken.

Bij kinderopvang wordt het achterstallig onderhoud wat betreft huisvesting meegenomen in het masterplan onderwijs; in het masterplan is ook kinderopvang meegenomen. Daarnaast zijn er op Bonaire met USONA / SEI-gelden (\$ 543.354) opleidingen aan medewerkers van crèches gegeven dit om te voldoen aan de kwaliteitseisen. Hiermee kan aan de kwaliteitseisen worden voldaan. Op Sint Eustatius is een ruimteprobleem bij de kinderopvang. Dit wordt ook met het masterplan onderwijs opgelost. Op Saba speelt eveneens een ruimteprobleem, dat ook met het masterplan onderwijs wordt opgelost. Daarnaast beziet Saba of de opleidingen adequaat zijn.

De taken rond maatschappelijke ondersteuning kwetsbare groepen zijn nog in ontwikkeling. Er zijn geen wettelijke verplichtingen.

Voor wijken zijn USONA/SEI middelen beschikbaar gesteld voor het project integrale wijkpakket op Bonaire: \$ 551.600. Het project is tweede helft 2011 gestart. Het gaat om het kleine, zichtbare fysieke verbeteringen in zes wijken. De verbeteringen zijn voorgesteld door de bewoners. De middelen lopen via de NGO Bonaire.

7.III Referentiekosten

7a) Preventieve gezondheidszorg en 7b) preventieve jeugd(gezondheids)zorg

Structurele bijzondere uitkering

Voor de taken voortvloeiend uit de Wet publieke gezondheidszorg BES wordt een structurele bijzondere uitkering voorgesteld. Deze structurele bijzondere uitkering wordt geregeld in de "Regeling aanpassing Wet publieke gezondheid". Deze Regeling is op het moment van schrijven van deze rapportage nog niet gereed en heeft derhalve de status van een voorstel.

Het voorstel houdt in dat er € 500.000 ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van de drie eilanden. De uitkering is voor zes jaar, omdat de inschatting is dat deze periode nodig is om de nieuwe wettelijke taken die de bestuurscolleges met dit voorstel krijgen opgedragen op een bestendige manier te organiseren. Daarbij gaat het onder andere om het ontwikkelen van competenties binnen de (nieuwe) organisaties, het uitkristallisieren van de bestuurlijke verantwoordelijkheid en het opbouwen van het toezicht op de organisatie en uitvoering van de publieke gezondheid. Ook wordt onderzocht hoe de ondersteuningsstructuur voor de infectieziektebestrijding moet worden vormgegeven. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe deze constructie eruit zal komen te zien. Een bijzondere uitkering voor een periode van zes jaar draagt bij aan de flexibiliteit die nodig is om een toekomstbestendige constructie op te zetten. Na de zes jaar zouden de middelen aan de vrije uitkering kunnen worden toegevoegd.

De hoogte van de uitkering bedraagt € 500.000 en is afgeleid van de uitgaven aan de publieke gezondheid, inclusief de jeugdgezondheidszorg en het Rijksvaccinatieprogramma, in Europees Nederland. Bij de berekening van de hoogte van dit bedrag is ervan uitgegaan dat er voor Bonaire € 500.000 in de vrije uitkering zit voor de taken vanuit de Wet publieke gezondheidszorg BES. Voor Sint Eustatius en Saba zijn de middelen uit de vrije uitkering gehaald. De verdeling van de bijzondere uitkering tussen de eilanden is op basis van inwoneraantallen. De bijzondere uitkering is opgenomen in tabel 7ab1.1.

Tabel 7ab 1.1) bijzondere uitkering voor de taken Wet publieke gezondheidszorg BES

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Bijzondere uitkering in euro's	€ 160.999	€ 244.614	€ 94.387
Bijzondere uitkering in dollars	\$220.569	\$335.121	\$129.310

De middelen voor preventieve opgroei- en opvoedondersteuning worden door het Rijk bekostigd, doordat ze zijn meegenomen bij de Centra voor Jeugd en Gezin. Dit is uitgezonderd de salarislasten op Bonaire (\$ 700.000). Zowel regelgeving als bekostiging wordt nog voorbereid door het Ministerie van VWS.

Voor de taken 7a) preventieve gezondheidszorg en 7b) preventieve jeugd(gezondheids)zorg gaan wij uit van bijzondere uitkeringen die de kosten volledig dekken voor Sint Eustatius en Saba. Voor Bonaire gaan wij uit van € 500.000 plus de salarislasten voor het Centrum voor Jeugd & Gezin in de vrije uitkering (\$ 700.000). De middelen in de vrije uitkering voor Bonaire zijn opgenomen in tabel 7ab1.2.

Tabel 7ab1.2) middelen in vrije uitkering Bonaire

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
deel preventieve gezondheidszorg in vrije uitkering	€ 500.000		
na omrekening euro - dollar	\$685.000		
<i>deel preventieve gezondheidszorg in vrije uitkering</i>	<i>\$685.000</i>		
<i>deel CJG in vrije uitkering</i>	<i>\$700.000</i>		
Totale lasten (optelling cursieve bedragen)	\$1.385.000		

7c) Kinderopvang

Kinderopvang valt onder de categorie *vrije taken*. Dit omdat er geen specifieke vereisten voor de taak zijn. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

- 7c1) Een gemiddelde van gemeenten
- 7c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

7c1) Een gemiddelde van gemeenten

Kinderopvang loopt in Europees Nederland niet via gemeenten. We namen daarom als startpunt de tarieven die het Rijk rekent voor kinderopvang; dat is voor een kinderdagverblijf € 6,36, voor buitenschoolse opvang € 5,93 en gastouderopvang € 5,09 per uur. We berekenen hier het ongewogen gemiddelde van.

We gaan ervan uit dat circa de helft salariskosten is en dat circa 10% overige kosten zijn. (De huisvesting is in *beleidsveld 8) Onderwijs* meegenomen). De salariskosten zijn weer gemiddeld de helft lager in Caribisch Nederland dan in Europees Nederland. Dit verrekenen we ook.

Vervolgens rekenen we het bedrag om naar dollars. We gaan uit van 8 uur opvang per dag en 240 dagen per jaar opvang. Tot slot gaan we ervan uit dat 75% van de kinderen van 0-4 jaar naar de kinderopvang gaan. Dit geeft een bedrag van gemiddeld \$ 4.000 per kind per jaar.

Voor kinderen van 4-12 jaar rekenen we een kwart van dit bedrag per kind, dus \$ 1.000. Dit omdat kinderen in die leeftijd naar school gaan en dus minder van de opvang gebruik maken.

Voor kinderen van 12-15 jaar rekenen we met 1/10 van de kosten; dus met \$ 400. Dit omdat de behoefte aan opvang in deze leeftijdsgroep afneemt. Tot slot gaan we uit van een genormeerde bijdrage van 25% voor de ouders. De berekeningen die hieruit volgen zijn in tabel 7c1 opgenomen.

Tabel 7c1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per kind 0-4 jaar	\$4.000	\$4.000	\$4.000
aantal kinderen 0-4 jaar	780	160	70
<i>totale lasten kinderen 0-4 jaar</i>	<i>\$3.120.000</i>	<i>\$640.000</i>	<i>\$280.000</i>
gemiddelde lasten per kind 4-12 jaar (kwart)	\$1.000	\$1.000	\$1.000
aantal kinderen 4-12 jaar	1.680	400	170
<i>totale lasten kinderen 4-12 jaar</i>	<i>\$1.680.000</i>	<i>\$400.000</i>	<i>\$170.000</i>
gemiddelde lasten per kind 12 - 15 jaar (10%)	\$400	\$400	\$400
aantal kinderen 12-15 jaar	635	150	65
<i>totale lasten kinderen 12-15 jaar</i>	<i>\$254.000</i>	<i>\$60.000</i>	<i>\$26.000</i>
Totale lasten kinderen 0-15 jaar	\$5.054.000	\$1.100.000	\$476.000
<i>genormeerde bijdrage ouders 25%</i>	<i>\$1.263.500</i>	<i>\$275.000</i>	<i>\$119.000</i>
na verrekening genormeerde bijdrage	\$3.790.500	\$825.000	\$357.000
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$3.790.500	\$825.000	\$357.000

7c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor een gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op gemiddeld \$ 200 per leerling van 0-15 jaar, exclusief huisvestingslasten. Ook gaan we ervan uit dat de ouderlijke bijdrage verrekend zijn; het gaat om de netto lasten van de eilanden. Hieruit volgt tabel 7c2.

Tabel 7c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per kind 0-15 jaar	\$200	\$200	\$200
aantal 0-15 jarigen	3.095	710	305
Totaal gemiddelde netto lasten	\$619.000	\$142.000	\$61.000

7d) Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen

Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen valt onder de categorie vrije taken. Dit omdat er geen specifieke vereisten voor de taak zijn. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

7d1) Een gemiddelde van gemeenten

7d2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

7d1) Een gemiddelde van gemeenten

In Europees Nederland kunnen de taken rond maatschappelijke ondersteuning van kwetsbare groepen in twee delen worden onderscheiden: in de eerste plaats de verplichte taken rond huishoudelijke hulp en voorzieningen gehandicapten en in de tweede plaats die deeltaken die in Europees Nederland veelal via subsidies gaan, bijvoorbeeld activiteiten voor ouderen.

De in Europees Nederland verplichte taken nemen we hier *niet* op. Het zorgstelsel op de eilanden is dusdanig ingericht dat hetzij de familie zorgt hetzij de oudere of gehandicapte wordt

opgenomen. Indien deze taak anders wordt vormgegeven voor de eilanden gaan wij uit van een taakmutatie.

In de berekeningen beperken we ons daarom tot de taken rond activiteiten en andere gesubsidieerde taken. De gemiddelde lasten hebben we berekend door een kwart te nemen van de functies 620) Maatschappelijke begeleiding en advies, functie 630) Sociaal-cultureel werk en functie 511) Vormings- en ontwikkelingswerk. We hebben een kwart genomen, omdat niet alle middelen voor ouderen en gehandicapten zijn, maar ook deels voor jongeren en vrouwen (zie ook onder de taak sociale veiligheid). Het gaat dan om gemiddelde lasten per inwoner van € 38,50. Als omrekeningsfactoren zijn de wisselkoers en het prijsverschil salarissen (over de helft van de taak) meegenomen.

Tabel 7d1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 38,50	€ 38,50	€ 38,50
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	€ 616.000	€ 144.375	€ 75.075
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 616.000	€ 144.375	€ 75.075
na omrekening euro – dollar	\$843.920	\$197.794	\$102.853
na omrekening prijsverschil salarissen	\$632.940	\$148.345	\$77.140
Totaal na omrekeningsfactoren	\$632.940	\$148.345	\$77.140

7d2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op \$ 7 per inwoner met de kanttekening dat de kosten niet goed te herleiden zijn omdat Curaçao en Sint Maarten volledig verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke en zorgsector. We gaan er vanuit dat Curaçao en Sint Maarten schaaleffecten kennen, omdat ze meerdere zorgtaken combineren. We passen daarom op de eilanden de omrekeningsfactor kleinschaligheid toe. Daarnaast is een bepaald minimum voor deze taak nodig, dat via het inwoneraantal van Saba niet wordt bereikt. Dit corrigeren we via de drempelfactor. Zie verder tabel 7d2.

Tabel 7d2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$7	\$7	\$7
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	\$112.000	\$26.250	\$13.650
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$112.000	\$26.250	\$13.650
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$126.000	\$29.531	\$15.356
na omrekening met drempelfactor			\$29.177
Totaal na omrekeningsfactoren	\$126.000	\$29.531	\$29.177

7e) Sociale veiligheid

Sociale veiligheid valt onder de categorie vrije taken. Dit omdat er geen specifieke vereisten voor de taak zijn. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

- 7e1) Een gemiddelde van gemeenten
 7e2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

7e1) Een gemiddelde van gemeenten

Voor huiselijk geweld nemen we een kwart van functie 620) maatschappelijke begeleiding en advies. We hebben een kwart genomen, omdat niet alle middelen voor huiselijk geweld zijn, maar ook deels voor ouderen, jongeren en andere groepen (zie ook onder de taken maatschappelijke ondersteuning kwetsbare groepen). Het gaat dan om gemiddelde lasten per inwoner van € 19. We berekenen de omrekeningsfactor wisselkoers en salarissen; deze laatste voor de helft van de kosten.

Voor leefbaarheid van de wijken gaan we uit van een budget van € 100.000. Dat is gebaseerd op leefbaarheids of wijkenbudgetten van kleinere gemeenten die dergelijke trajecten hebben. Dit bedrag is voor Bonaire als vast bedrag opgenomen. De andere eilanden hebben geen traject leefbaarheid van wijken. De omrekeningsfactoren worden ook over dit bedrag berekend.

Tabel 7e1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 19	€ 19	€ 19
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
<i>gemiddelde lasten</i>	€ 304.000	€ 71.250	€ 37.050
<i>leefbaarheid wijken</i>	€ 100.000	-	-
Totaal voor omrekeningsfactoren (cursieve bedragen opgeteld)	€ 404.000	€ 71.250	€ 37.050
na omrekening euro – dollar	\$553.480	\$97.613	\$50.759
na omrekening prijsverschil salarissen	\$415.110	\$73.209	\$38.069
Totaal na omrekeningsfactoren	\$415.110	\$73.209	\$38.069

7e2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op \$ 4 per inwoner met de kanttekening dat de kosten niet goed te herleiden zijn omdat Curaçao en Sint Maarten volledig verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke en zorgsector. We gaan er vanuit dat Curaçao en Sint Maarten schaaleffecten kennen, omdat ze meerdere zorgtaken combineren. We passen daarom de omrekeningsfactor kleinschaligheid toe. Daarnaast is een bepaald minimum voor deze taak nodig, dat via het inwoneraantal van Saba niet wordt bereikt. Dit corrigeren we via de drempelfactor. Zie verder tabel 7e2.

Tabel 7e2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$4	\$4	\$4
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten	\$64.000	\$15.000	\$7.800
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$64.000	\$15.000	\$7.800
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$72.000	\$16.875	\$8.775
na omrekening met drempelfactor			\$16.673
Totaal na omrekeningsfactoren	\$72.000	\$16.875	\$16.673

7.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 7.1 vatten we de referentiekosten, bijzondere uitkeringen en bijdragen van gebruikers samen.

Tabel 7.1 Overzicht referentiekosten en bandbreedten

7ab) Preventieve (jeugd)gezondheidszorg

Wettelijke verplichting:	verplicht
Bijzondere uitkering:	\$ 220.569 voor Bonaire, \$ 335.121 voor Sint Eustatius en \$ 129.310 voor Saba
Taakgebonden inkomsten:	-
Categorie taak	uniek kostenkarakter
<i>Bepaling ondergrens:</i>	gegeven
<i>Bepaling bovengrens:</i>	gegeven

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$1.385.000	-	-
Bovengrens	\$1.385.000	-	-

7c) Kinderopvang en naschoolse opvang

Wettelijke verplichting:	niet verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	netto kosten zijn opgenomen (ondergrens) genormeerde bijdrage 25% (bovengrens)
Categorie taak	vrije taak
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>Caribisch gemiddelde</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$619.000	\$142.000	\$61.000
Bovengrens	\$3.790.500	\$825.000	\$357.000

7d) Maatschappelijke ondersteuning

Wettelijke verplichting:	niet verplicht
Taak buiten beschouwing gelaten:	voorzieningen gehandicapten en vervoersvoorzieningen
Taakgebonden inkomsten:	-
Categorie taak	vrije taak
Bepaling ondergrens:	<i>Caribisch gemiddelde</i>
Bepaling bovengrens:	<i>gemiddelde gemeente</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$126.000	\$29.531	\$29.177
Bovengrens	\$632.940	\$148.345	\$77.140

7e) Sociale veiligheid

Wettelijke verplichting:	niet verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	-
Categorie taak	vrije taak
Bepaling ondergrens:	<i>Caribisch gemiddelde</i>
Bepaling bovengrens:	<i>gemiddelde gemeente</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$72.000	\$16.875	\$16.673
Bovengrens	\$415.110	\$73.209	\$38.069

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 7.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekijken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 7.2 Controlevergelijkingen

Tabel 7.2.a) Controlevergelijking: Begrotingen eilanden 2012 beleidsveld 7 (in dollars)

Takken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
7a) Preventieve gezondheidszorg	942.728		428.797	28.700	187.523	
7b) Preventieve jeugd (gezondheid)zorg	745.191		3.750			
7c) Kinderopvang	1.110.838		243.380		259.503	50.279
7d) Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen	974.113		120.885		50.000	
7e) Sociale veiligheid			11.173			
Totaal	3.772.870	0	807.985	28.700	497.026	50.279

- 7a) en 7b) De uitgaven van Sint Eustatius zijn geboekt op de post algemeen, daarom is niet duidelijk waar deze kosten uit bestaan. Bij Saba gaat het bijvoorbeeld om bestrijding gele koorts en muggen. Bij Bonaire gaat het daarnaast ook om bijvoorbeeld verslavingszorg (\$ 200.000), infectieziektenbestrijding (ruim \$ 100.000) en psychiatrie (\$ 100.000).

- 7c) Er is achterstallig onderhoud bij de gebouwen (deze worden meegenomen in het masterplan onderwijs). Daarnaast waren er incidentele middelen van USONA/SEI voor een kennisachterstand bij kinderopvang.

- 7d) Bonaire: de uitgaven zijn voor de posten maatschappelijke zorg en maatschappelijke begeleiding en adviezen. Dit hangt samen met de taken onder 7a en 7b.

- 7e) De opvang bij huiselijk geweld was op Curaçao respectievelijk Sint Maarten. De opvang is vooralsnog een onderwerp dat nog niet opnieuw vorm heeft gekregen. Hulpzoekenden worden via maatschappelijk werk opgevangen of via genderaffaires (Sint Eustatius). Het wijkenbeleid van Bonaire krijgt vorm met incidentele USONA/SEI middelen (\$ 551.600).

Tabel 7.2.b) Controlevergelijking: Rapport onderzoek begrotingen beleidsveld 7 (begrotingen 2009, in dollars)

Takken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
7a) Preventieve gezondheidszorg						
7b) Preventieve jeugd (gezondheid)zorg						
7c) Kinderopvang	656.232		361.602		49.336	
7d) Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen	294.598					
7e) Sociale veiligheid						
<i>(hoofdfunctie 6 totaal)</i>	<i>2.529.559</i>	<i>0</i>	<i>1.092.153</i>	<i>23.296</i>	<i>347.361</i>	<i>0</i>
Totaal	950.830	0	361.602	0	49.336	0

- 7a) Preventieve gezondheidszorg en 7b) preventieve jeugd (gezondheids)zorg: de veronderstelling was dat deze taken Rijkstaken waren. Deze zijn daarom niet opgenomen.

- 7c) De uitgaven voor kinderopvang zijn lager dan die in de tabel begrotingen van de eilanden. Dit komt doordat wij ook opvang voor kinderen ouder dan 4 jaar hebben toegerekend aan deze taak.

- 7d) Dit betreft bejaardentehuizen

- In het rapport onderzoek begrotingen wordt uitgegaan van de functionele indeling. Naschoolse opvang, evenals maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen en sociale veiligheid zijn niet afzonderlijk onderscheiden, maar zijn via hoofdfunctie 6 bezien.

Tabel 7.2.c) Controlevergelijking: Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
7a) Preventieve gezondheidszorg Openbare hygiëne	946.053 153.507		155.232 25.441		117.286 25.200	
*Verpleeginrichtingen	*0		*631.277		*332.455	
7b) Preventieve jeugd (gezondheid)zorg						
7c) Kinderopvang	223.452		38.808		17.248	
7d) Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen	685.608		112.112		85.008	
*Bejaardentehuizen	*708.482		*125.664		*129.976	
7e) Sociale veiligheid						
Totaal	2.717.102	0	1.088.534	0	707.713	0

- De taken van dit beleidsveld zijn moeilijk te vergelijken omdat een aantal taken sinds het rapport zijn overgenomen door het Rijk. Het gaat om de curatieve zorg, bejaardenoorden en andere instellingen. Een deel hiervan is afzonderlijk zichtbaar (bejaardentehuizen), maar niet allemaal.

- Voor de taak kinderopvang en naschoolse opvang geldt dat naschoolse opvang niet bij de kinderopvang is opgenomen, maar onder maatschappelijke ondersteuning staat.

Tabel 7.2.d) Controlevergelijking: Waddeneilanden (begrotingen 2012) bedragen in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779 inw		Terschelling 4.733 inw		Vlieland 1.160 inw		Ameland 3.501 inw		Schiermonnikoog 942 inw	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
7a) Preventieve gezondheidszorg	46		10		28		20		34	
7b) Preventieve jeugd (gezondheid)zorg	41		76	23	40		59	27	40	
7c) Kinderopvang	25		51		171		2		329	
7d) Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen	129	1	308		307	93	375	158	62	
7e) Sociale veiligheid										
Totaal	241	1	445	23	546	93	456	185	465	0

- 7c) De kosten voor kinderopvang zijn lager, maar zijn deels niet goed te onderscheiden en deels betreft het in Europees Nederland taken die via het Rijk lopen (vergoedingen aan ouders via de kindertolage).

- 7d) Ook opgenomen zijn de verplichtingen vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning. Het gaat dan om bijvoorbeeld huishoudelijke hulp. Een aantal van deze taken hebben wij buiten de berekening van de bandbreedtes gehouden, omdat de zorginfrastructuur moeilijk vergelijkbaar is.

- 7e) De taken voor huiselijke geweld zijn niet opgenomen in de begrotingen van de wadden, omdat deze taak in Europees Nederland via centrumgemeenten loopt. Voor wijkenbeleid zijn de Waddeneilanden te klein.

Conclusie controlevergelijkingen

In dit beleidsveld is er geen aanleiding de grenzen bij te stellen naar aanleiding van de controlevergelijkingen. De taken a) en b) vallen grotendeels buiten de vrije uitkering. De andere taken zijn moeilijk vergelijkbaar met gemeenten of met onderzoeken uit het verleden.

7.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

Voor de taken 7a) en 7b) is een regeling in voorbereiding om een bijzondere uitkering voor deze taken in te stellen. Een deel van de kosten van Bonaire loopt wel via de vrije uitkering. Deze kosten zijn opgenomen. Deze taken worden daarom voor Sint Eustatius en Saba niet meegenomen in de vrije uitkering, maar deels voor Bonaire wel.

Bij de taak 7c) kinderopvang rekenen we met een genormeerde bijdrage van 25%. De huisvesting van kinderopvang is in *beleidsveld 8) Onderwijs* meegenomen.

Bij de taak 7d) maatschappelijke ondersteuning kwetsbare groepen dient opgemerkt te worden dat we taken als huishoudelijke hulp en woningaanpassingen en vervoer buiten de berekening hebben gehouden. Dit omdat de zorginfrastructuur van de eilanden anders in elkaar zit dan in Europees Nederland.

Tabel 7.3.1 geeft een overzicht van de kosten die niet zijn meegenomen in de berekeningen van de vrije uitkering.

Tabel 7.3.1 Kosten niet meegenomen in de vrije uitkering

Bijzondere uitkeringen	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
7a en b) preventieve (jeugd) gezondheidszorg	\$ 220.569	\$ 335.121	\$ 129.310

Genormeerde bijdragen

7c) kinderopvang	in de ondergrens zijn de bedragen netto opgenomen in de bovengrens is de genormeerde bijdrage 25%
------------------	--

Taak buiten de vrije uitkering

7d) maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen	taken als huishoudelijk hulp en voorzieningen gehandicapten zijn buiten de berekening gehouden.
--	---

Hoe zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

Het deel voor Bonaire van taak 7a) en 7b) is bepaald op \$ 1.385.000. De taken 7c) kinderopvang, 7d) maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen en 7e) Sociale veiligheid zijn vrije taken. De bandbreedten van vrije taken worden bepaald door een gemiddelde van gemeenten en een gemiddelde van het Caribisch gebied. Het gemiddelde van gemeenten is de bovengrens en het gemiddeld van het Caribisch gebied de ondergrens. Tabel 7.3.2 geeft een overzicht van de bandbreedten.

De *marge* tussen de bandbreedten is vrij groot, omdat het geen wettelijk verplichte taken zijn. Voor taak 7c) kinderopvang is de huisvesting eruit gehaald. Verschil tussen de onder- en bovengrens kan zijn het aantal kinderen per medewerker, opleiding en salarissen medewerkers. De taak 7d) maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen wordt en werd vaak met incidentele middelen bekostigd. Bij de bovengrens is (een deel) van deze middelen meegenomen

als structurele kosten. Taak 7e) sociale veiligheid is complex omdat er voor de staatkundige hervormingen werd samengewerkt met Curaçao en Sint Maarten. Hiervoor kan een nieuwe samenwerkingsvorm worden ontwikkeld.

De *controlevergelijkingen* geven geen aanleiding de grenzen aan te passen.

Tabel 7.3.2) Bandbreedten beleidsveld 7) Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg

	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens
7ab	\$1.385.000	\$1.385.000	-	-	-	-
7c	\$619.000	\$3.790.500	\$142.000	\$825.000	\$61.000	\$357.000
7d	\$126.000	\$632.940	\$29.531	\$148.345	\$29.177	\$77.140
7e	\$72.000	\$415.110	\$16.875	\$73.209	\$16.673	\$38.069
7	\$2.202.000	\$6.223.550	\$188.406	\$1.046.555	\$106.849	\$472.208

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

De taken a) preventieve gezondheidszorg en b) preventieve jeugd(gezondheids)zorg zijn wat betreft eisen nieuw. Het Ministerie ondersteunt de eilanden in het opzetten via, onder andere, de GGD Den Haag. Deze zullen ook adviseren over wat in de toekomst nodig is. Dit geldt voor zowel ondergrens als bovengrens.

Bij kinderopvang wordt het achterstallig onderhoud wat de huisvesting betreft meegenomen in het masterplan onderwijs. Bij zowel de ondergrens als bovengrens wordt ervan uitgegaan dat de inhaalslag wordt gepleegd.

Salariëring en opleiding kunnen ook van belang zijn, maar dit komt tot uiting in verschillende niveaus van ambitie. Dat wil zeggen in de ondergrens en bovengrens. Hetzelfde geldt voor de andere taken van dit beleidsveld.

Beleidsveld 8) Onderwijs

8.I Overzicht beleidsveld en taken

Beschrijving beleidsveld

In dit beleidsveld zijn alle eilandelijke taken opgenomen rond onderwijs. Het betreft onderwijsvesting voor het basisonderwijs (van 4 tot en met 12 jaar), het voortgezet onderwijs⁷ en indien relevant het MBO. HBO of WO is niet of nauwelijks aanwezig op de eilanden. Huisvesting van kinderdagverblijven is hier ook opgenomen, omdat dit is meegenomen bij het masterplan onderwijs. De overige taken van kinderopvang zijn in *beleidsveld 7) Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg* opgenomen. Naast onderwijsvesting, is leerplicht en leerlingenvervoer een eilandelijke taak. Ook in dit beleidsveld opgenomen zijn bibliotheken en sociale kanstrajecten jongeren (SKJ).

De in dit beleidsveld opgenomen *taken* zijn:

- 8a) Onderwijsvesting basisonderwijs, voortgezet onderwijs en MBO
- 8b) Leerlingenvervoer
- 8c) Leerplicht
- 8d) Sociale kanstrajecten jongeren
- 8e) Bibliotheken
- 8f) Onderwijs algemeen

De *wettelijke* taken van de eilanden zijn: onderwijsvesting basisonderwijs, voortgezet onderwijs en MBO, leerlingenvervoer, leerplicht en sociale kanstrajecten. De bibliotheek is geen wettelijk verplichte taak. Ook kinderopvang, en daarmee huisvesting voor kinderopvang, is geen wettelijk verplichte taak. Wel zijn beide taken tot eilandelijke verantwoordelijkheid benoemd in de taakverdelingen die zijn vastgesteld ter voorbereiding op de staatkundige hervormingen.

De *taakverdeling* tussen het Rijk en de eilanden is ongeveer gelijk aan de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten. Dat wil zeggen het Rijk is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de eilanden zijn verantwoordelijk voor de onderwijsvesting, leerlingenvervoer, handhaving leerplicht en sociale kanstrajecten. De taakverdeling is op een één punt afwijkend aan die van Europees Nederland. In Europees Nederland is de onderwijsvesting van MBO een Rijkstaak.

De relatie schoolbesturen en openbaar lichaam is gelijk aan de relatie schoolbestuur en gemeente.

¹ Voortgezet onderwijs is:

* praktijkonderwijs (geen vaste lengteduur opleiding, tussen 12 en 20 jaar)
* voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), inclusief leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) (vierjarige opleiding, van 12 tot 16)
* hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) (vijfjarige opleiding, van 12 t/m 17)
* voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) (zesjarige opleiding, van 12 t/m 18)

Samenhang met andere beleidsvelden:

- Er is een sterke relatie tussen sociale kanstrajecten jongeren en arbeidsparticipatiatrajecten. De sociale kanstrajecten betreffen jongeren die geen startkwalificatie hebben en geen regulier onderwijs meer volgen. De arbeidsparticipatiatrajecten zijn breder georiënteerd (dat wil zeggen niet gericht op leerplichtigen) en worden besproken bij *beleidsveld 6) Armoedebestrijding, werk en economische zaken*.
- Kinderopvang is opgenomen in *beleidsveld 7) Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg*. In dit beleidsveld is alleen de huisvesting van kinderopvang meegenomen.

Beschrijving taken

8a) Onderwijs huisvesting basisonderwijs, voortgezet onderwijs en MBO

Minimumeisen De zorg voor onderwijs huisvesting is een wettelijke eilandelijke taak voor alle scholen van het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het MBO. Er is geen speciaal onderwijs in de zin van afzonderlijke scholen. Er is een expertisecentrum onderwijs en zorg. Dit expertisecentrum levert in eerste instantie ondersteuning aan docenten en kinderen voor zover dit niet in en door de school zelf mogelijk is (tweedelijns zorg). In tweede instantie zorgt het centrum voor afzonderlijk onderwijs van kinderen waarvoor dit noodzakelijk is. De huisvesting hiervoor valt ook onder onderwijs huisvesting. Lichamelijke opvoeding maakt eveneens deel uit van het basis- en voortgezet onderwijs, daarom zijn sportfaciliteiten ook een verplicht onderdeel van onderwijs huisvesting.



De taak onderwijs huisvesting betreft groot onderhoud, uitbreiding, aanpassingen, nieuwbouw, herstel van schade en dergelijke. Het dagelijks onderhoud, schoonmaken, water en elektriciteit, meubilair en dergelijke is een verantwoordelijkheid van het Rijk; dat hiervoor een bedrag beschikbaar stelt aan de school. De eisen waaraan onderwijs huisvesting moet voldoen is wat betreft het aantal m² per kind geregeld in het 'Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO BES'. Er zijn verder geen vastgelegde specifieke normen voor een schoolgebouw. Wel zijn

er algemene normen van toepassing, zoals voor brandveiligheid, voorkomen problemen met asbest en vanuit de arbeidsinspectie.

Stand van zaken Bijna alle gebouwen hebben (veel) achterstallig onderhoud. Bijkomend probleem op Bonaire is dat de meeste daken nog met asbest zijn gebouwd. Bij het inlopen van het achterstallig onderhoud zal dit op zorgvuldige wijze moeten worden afgevoerd. Daarnaast is er bij ruim de helft van de scholen ruimtegebrek geconstateerd (zie verder 8.II en 8.III).

Het Ministerie van OCW heeft samen met de schoolbesturen de scholen bekeken en een masterplan gemaakt voor het wegwerken van achterstallig onderhoud door renovatie of nieuwbouw. Dit masterplan is in maart 2011 ondertekend door de gedeputeerden van de drie eilanden en het Ministerie van OCW. Het Ministerie heeft voorgesteld de kosten van het achterstallig onderhoud op zich te nemen. De reguliere onderhouds- en vervangingskosten zijn voor de eilanden. Dit betekent dat het Ministerie een deel van de coördinatie / beleidstaken op zich heeft genomen, evenals een deel van de kosten. Dit is ook in de wet vastgelegd voor een overgangsfase van 5 jaar (2011-2015).

Specifieke factoren

Klimaatbestendigheid, dat wil zeggen het gebouw dient bestand te zijn tegen harde wind, veel regen en zout. Daarnaast is de warmte een factor om rekening mee te houden.

Ontwikkelingen Tot de staatkundige hervormingen waren de eilanden verantwoordelijk voor onderwijs in totaliteit, dus ook voor de onderwijshuisvesting. Formeel zijn de eisen voor onderwijshuisvesting niet toegenomen, materieel echter wel. Onderwijs is als speerpunt benoemd. De onderwijshuisvesting dient dusdanig te zijn dat dit het onderwijs bevordert.

De taak onderwijshuisvesting valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken die specifieke wetgeving kennen. In 8.III worden de kosten van deze taak berekend.

8b) Leerlingenvervoer

Minimumeisen Kinderen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuigelijke beperking moeten naar school kunnen gaan. Het eiland is hiervoor verantwoordelijk. Het eiland kan zelf vervoer regelen of een bijdrage geven aan de ouders. Daarnaast zijn de eilanden verplicht een verordening te maken met regels voor onder andere het vervoer van en naar school voor leerlingen die zonder deze voorzieningen redelijkerwijs niet in staat zouden zijn de school geregeld te bezoeken. In Nederland is leerlingenvervoer er voor kinderen die meer dan een bepaald aantal - door de gemeente te bepalen km - van school wonen. Het gaat meestal om kinderen met een beperking of kinderen die naar een school met een specifieke levensovertuiging gaan. Op de eilanden is deze taak dus breder.



Stand van zaken Er is leerlingenvervoer op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit is er voor kinderen met verstandelijke, lichamelijke of zintuigelijke beperking en voor kinderen die op enige afstand van school wonen. De wegen op de eilanden zijn niet bijzonder geschikt om over te fietsen door kinderen; de wegen zijn te smal voor het autoverkeer, gecombineerd met fietsen. Op Saba zijn de wegen bovendien erg steil. De eilanden hebben geen openbaar vervoer, (uitgezonderd een pilot op Bonaire). Openbaar vervoer biedt dus geen alternatief.

Op Bonaire zijn er particuliere en publieke schoolbussen. In totaal worden circa 350 kinderen vervoerd. De ouders dragen beperkt bij in de kosten. Er vindt globaal een afweging plaats op afstand en inkomen. Formeel is deze afweging nog niet geregeld.

Sint Eustatius: iedere leerling heeft recht op leerlingenvervoer. Een verordening is er nog niet. Het Openbaar lichaam heeft schoolbussen en verzorgt het leerlingenvervoer. Er zijn twee grote bussen, daardoor zijn de wachttijden vaak lang voor de kinderen. Één school -Seventh Day Adventists - heeft een eigen schoolbus. Ook Buzzy Bee (kinderopvang) heeft een eigen bus. In totaal gaat het om circa 300 – 325 kinderen die met het leerlingenvervoer meegaan.

Saba: het systeem met schoolbussen is onvermijdelijk gezien de steilheid van de weg. Vrijwel alle leerlingen gaan met het leerlingenvervoer mee. Dit kan iets minder worden als de brede

school is gebouwd; deze ligt in The Bottom, waar meer mensen wonen dan in St Johns waar nu de scholen liggen. Circa 300 leerlingen gaan met het leerlingenvervoer mee.

Specifieke factoren

- Er is geen openbaar vervoer op de eilanden.
- Er zijn geen of beperkte mogelijkheden om met de fiets naar school te gaan.

Ontwikkelingen De taak is niet nieuw. De eisen zijn niet veranderd.

De taak leerlingenvervoer valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken met specifieke wetgeving. In 8.III worden de kosten van deze taak berekend.

8c) Leerplicht

Minimumeisen Op de eilanden is er leerplicht van 4 tot en met 18 jaar of tot de startkwalificatie. Vanaf 14 jaar is het mogelijk dat een deel van het onderwijs uit praktijkonderwijs bestaat. Het toezicht op de leerplicht is bij wet opgedragen aan het bestuurscollege. Het bestuurscollege wijst daartoe een of meer ambtenaren aan.

Stand van zaken Er is één leerplichtambtenaar op Bonaire. Ook op Sint Eustatius is sinds kort één fulltime leerplichtambtenaar. Op Saba vervult het hoofd van de afdeling onderwijs tevens de taak van leerplichtambtenaar.

Specifieke factoren Kleinschaligheid speelt een rol bij deze taak. Samenwerken is vrijwel niet mogelijk.

Ontwikkelingen Caribisch Nederland is de 40^e Regionaal Meld- en Coördinatiepunt regio (RMC) geworden. Per RMC-regio is er één contactgemeente die de melding en registratie van voortijdige schoolverlaters coördineert. Voor de eilanden is dit Bonaire. Het openbaar lichaam ontvangt hiervoor een bijzondere uitkering vanaf 2012.

De taak leerplicht valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter, dat is bij de taken waarvan de kosten gegeven zijn door bijvoorbeeld wettelijke bepalingen. De wettelijke bepalingen in combinatie met de beperkte samenwerkingsmogelijkheden van de eilanden leiden ertoe dat er niet veel keuze is in de kosten. In 8.III worden de kosten van deze taak berekend.

8d) Sociale kanstrajecten (SKJ)

Minimumeisen Sociale Kanstrajecten jongeren zijn geregeld in de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES. Het betreft onderwijs voor jongeren die geen startkwalificatie hebben, geen betaalde arbeid verrichten en geen voortgezet of beroepsonderwijs volgen. Het gaat om vroegtijdige schoolverlaters, bijvoorbeeld jonge moeders of first offenders. Voor deze jongeren is het eiland verplicht een raamplan sociaal kanstraject (SKJ) op te stellen. Vervolgens krijgt de jongere een aanbod. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderwijs in combinatie met stages of werkervaringsplekken. Het openbaar lichaam ontvangt hiervoor een bijzondere uitkering.

Stand van zaken Er zijn diverse Sociale Kanstrajecten opgezet. Op Bonaire heeft FORMA de Sociale Kanstrajecten de afgelopen jaren verzorgd. Het eiland bereidt zich voor om de aansturing van de trajecten op zich te nemen.

Op *Sint Eustatius* worden de Sociale Kanstrajecten opgezet door Edupartners. Edupartners bestaat al langer, maar is nu in de fase dat het een stichting wordt. Voor de trajecten wordt gebruik gemaakt van de lokalen van scholen. De trajecten zijn daarom alleen 's middags. Edupartners verzorgt ook de cursussen voor mensen die niet meer leerplichtig zijn; zie verder onder *beleidsveld 6) armoedebestrijding, werk en economie*.

Op *Saba* worden Sociale Kanstrajecten opgezet door de stichting sociale werkplaats. Deze stichting verzorgt behalve de Sociale Kanstrajecten ook trajecten voor volwassenen hetzij als 'sociale werkplaatstraject' hetzij als volwasseneducatie. Het gaat bij Saba om zeer geringe aantallen.

Ontwikkelingen

Voor de aansluiting van het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt / het bedrijfsleven is op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES een Raad Onderwijs Arbeidsmarkt in het leven geroepen. Dit orgaan voorziet in de functies die in Nederland door de zogeheten kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs worden vervuld en wordt rechtstreeks gefinancierd door OCW.

De taak Sociale Kanstrajecten Jongeren wordt volledig bekostigd door een structurele bijzondere uitkering. Deze taak is daarom niet opgenomen in de berekening van de vrije uitkering.

8e) Bibliotheeken



Minimumeisen Bibliotheeken zijn niet verplicht, maar wel op elk eiland aanwezig. In de praktijk hebben ze met name een functie voor scholieren. Iets vergelijkbaars geldt in Europees Nederland; gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale bibliotheekvoorziening (maar niet verplicht een bibliotheekvoorziening aan te bieden) de provincie voor de provinciale netwerkvorming en het ondersteunend bibliotheekwerk en het Rijk heeft de algehele stelselverantwoordelijkheid. De Wet op het specifiek cultuurbeleid, die voor het bibliotheekwerk van toepassing is, kent slechts twee beperkte bepalingen over openbare

bibliotheken. Eén daarvan is ook op Caribisch Nederland van toepassing verklaard. Het betreft hier de contributievrijdom voor personen beneden de leeftijd van achttien jaar.

Stand van zaken

Bonaire: er is een bibliotheek. Voor de bibliotheek wordt gezocht naar een nieuwe ruimte. Met de incidentele bijdrage van het Ministerie van OCW wil men de faciliteiten uitbreiden. De medewerkers worden door het openbaar lichaam betaald.

Ook op *Sint Eustatius* is een bibliotheek waarvoor een plan is ingediend om de bibliotheek te verbeteren. De bibliotheek is van een stichting. Het personeel wordt door het openbaar lichaam betaald.

Saba: er is een bibliotheek met twee locaties. Bij de brede school is de bibliotheek meegenomen; de bibliotheek in The Bottom dient te verhuizen vanwege de uitbreiding van het ziekenhuis en

bejaardenhuis. Medewerkers van de bibliotheek worden betaald door het openbaar lichaam. Er zijn daarnaast ook vrijwilligers. Er is een plan meer te digitaliseren, bijvoorbeeld een website te maken. Dit maakt onderdeel uit van het plan ingediend bij het Ministerie van OCW.

Specifieke factoren

- Kleinschaligheid
- Er zijn geen tot weinig boekhandels op de eilanden. Voor met name scholieren vervullen de bibliotheken daarom een taak.

Ontwikkelingen Het Ministerie van OCW heeft per eiland een eenmalige subsidie van € 150.000 ter beschikking gesteld. Dit om de bibliotheken op een bepaald niveau te krijgen. Hiervoor zijn projectaanvragen ingediend door de eilanden. In de projectaanvragen hebben de drie openbare lichamen inhoudelijk en financieel aangegeven hoe zij de komende 4 jaren (2012-2015) hun bibliotheekvoorziening willen verbeteren.

De taak bibliotheken valt in de categorie vrije taken, dat is bij de taken waarvoor geen specifieke verplichtingen zijn. In 8.III worden de kosten van deze taak berekend.

8f Onderwijs algemeen

Bij deze taak gaat het om beleidsstuur en aansturing van projecten, zoals de onderwijsvesting. Deze taak beschrijven we niet afzonderlijk, omdat ze voortvloeit uit de overige onderwijsstaken.

De taak onderwijs algemeen valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken die specifieke wetgeving kennen. Voor onderwijs algemeen is dit een afgeleide van andere taken, bijvoorbeeld van onderwijsvesting. Zoals bij gemeenten gebruikelijk nemen wij onderwijs algemeen afzonderlijk op. In 8.III worden de kosten van deze taak berekend.

8.II Overzicht incidentele kosten

Via het USONA/ onderwijs & jongeren programma zijn veel middelen naar onderwijs gegaan; naar computers, lesmateriaal en huisvesting. Gezien de nieuwe taakverdeling per 10-10-10 en gezien het masterplan onderwijs laten we deze middelen verder buiten beschouwing.

In het masterplan onderwijs is achterstallig onderhoud opgenomen en heeft het Ministerie van OCW toegezegd om een deel van de benodigde kosten op zich te nemen. Hierover zijn afspraken gemaakt met de openbare lichamen welke zijn vastgelegd in de verklaringen overeenstemmingen onderwijsvestingsplannen. Uit een herijking van de masterplannen door de Riksgebouwendienst blijkt dat de kosten zijn verdubbeld tot circa \$ 90 miljoen. Dit bedrag is nog onzeker daar het onderhevig is aan diverse factoren (zoals inflatie, prijsschommelingen en druk lokale arbeidsmarkt) waardoor het nog zal wijzigen. Er is tevens nog geen dekking voorzien voor de uitvoering van de onderwijsvestingsplannen.

Volgens de huidige stand van zaken gaat het om: \$ 62,1 miljoen voor Bonaire, \$ 14,7 miljoen voor Sint Eustatius en \$ 15,1 miljoen voor Saba. Dit is inclusief huisvesting voor kinderopvang. Er zijn enkele overgangsproblemen, omdat het uitvoeren van het masterplan tijd kost. Zo is het expertise centrum onderwijs en zorg van Rincon naar Kralendijk gegaan. Dit omdat de meeste kinderen die het betreft in Kralendijk wonen. Bovendien volstond de school in Rincon niet. De

nieuwe huisvesting is pas over een paar jaar voorzien. Daardoor is een tijdelijke locatie nodig voor deze kinderen. Op Sint Eustatius begint het bouwen van een nieuwe school later dan gepland. Door het huidige ruimte gebrek zorgt dit voor huisvestingsproblemen.

Voor het beheren en onderhouden van gebouwen is kennis nodig. Deze kennis ontbreekt vooralsnog op de eilanden. De inhaalslag op het gebied van kennis van onderhoud en beheer is niet alleen relevant voor onderwijs/huisvesting, maar voor alle gebouwen en voor infrastructuur.

Bibliotheken: er is een incidentele bijdrage van het Ministerie van OCW van (€ 150.000) \$ 205.500 per eiland. Ook is bij Saba de bibliotheek opgenomen in het masterplan onderwijs.

8 Bussen voor leerlingenvervoer op Saba zijn door het Ministerie van OCW betaald in 2009.

8.III Referentiekosten

8a) Onderwijs/huisvesting basisonderwijs, voorgezet onderwijs en MBO

De taak onderwijs/huisvesting valt onder de categorie omkaderde taken, omdat onderwijs/huisvesting een wettelijk verplichte taak is. De taakverdeling is gelijk aan die in Europees Nederland met dat verschil dat op de eilanden de huisvesting voor het MBO tot de eilandelijke taken behoort en huisvesting voor kinderopvang ook is meegenomen. Omdat onderwijs/huisvesting een omkaderde taak is, worden de referentiekosten van de bandbreedten berekend door:

- 8a1) Een specifieke berekening (masterplan onderwijs van het Ministerie van OCW)
- 8a2) Een gemiddelde van gemeenten.

8a1) Specifieke berekening (masterplan onderwijs van het Ministerie van OCW)

Wij nemen het masterplan onderwijs van het Ministerie van OCW als uitgangspunt. Voor het masterplan onderwijs heeft het Ministerie samen met de schoolbesturen geïnventariseerd wat nodig is voor het maken van een inhaalslag bij onderwijs/huisvesting. Vervolgens zijn daarover afspraken gemaakt tussen het Ministerie en de eilanden. Daarna heeft de Riksgebouwendienst een quick scan voor het Ministerie en de eilanden gemaakt. Deze quick scan geeft het meest actuele inzicht in de kosten van de inhaalslag voor onderwijs/huisvesting in Caribisch Nederland. De vrije uitkering betreft de structurele lasten. Het gaat dan om beheer en onderhoud, kapitaallasten, verzekeringen en onvoorzien van de gebouwen. Deze lasten leiden we af van de waarde van de scholen. De waarde van de scholen schatten we aan de hand van de quick scan. De ramingen voor onderwijs/huisvesting zijn als volgt opgebouwd:

- De quick scan raamt voor Bonaire: \$ 62,1 miljoen, Sint Eustatius \$ 14,7 miljoen en Saba \$ 15,1 miljoen voor het inhalen van de achterstand (inclusief een deel onvoorzien).
- Voor Saba betreft het een geheel nieuwe school; dit wordt de enige school op het eiland. Voor Bonaire en Sint Eustatius schatten we dat de investeringen circa 2/3 zijn van de totale scholen. De waarde van de scholen schatten we daarom op \$ 93,2 miljoen voor Bonaire, \$ 22,0 miljoen voor Sint Eustatius en \$ 15,1 miljoen voor Saba
- De afschrijvingsperiode stellen we op 30 jaar. Dat is korter dan in Europees Nederland gebruikelijk is voor scholen. De reden hiervoor is het klimaat op de eilanden. De afschrijvingen berekenen we over de waarde van de gebouwen.
- Het onderhoud is geschat op 1,5% van de waarde
- De verzekeringen op 0,02% van de waarde

- Onvoorzien op 10% van de kapitaallasten en het onderhoud (hierbij is gecorrigeerd dat in de kapitaallasten al een bedrag voor onvoorzien is opgenomen).

Tabel 8a1 geeft een overzicht van de berekening.

Tabel 8a1) Berekeningen structurele lasten aan de hand van het Masterplan onderwijs

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
achterstallig onderhoud	\$62.106.000	\$14.678.400	\$15.050.750
geschatte waarde gebouwen	\$93.159.000	\$22.017.600	\$15.050.750
kapitaallasten openbaar lichaam	\$2.794.770	\$660.528	\$451.523
Onderhoud	\$1.397.385	\$330.264	\$225.761
Verzekering	\$186.318	\$44.035	\$30.102
Onvoorzien	\$450.269	\$106.418	\$72.745
Totale lasten	\$4.828.742	\$1.141.246	\$780.131

8a2) Een gemiddelde van gemeenten

Een gemiddelde van gemeenten berekenen we door de lasten van functie 421) openbaar basisonderwijs, huisvesting, functie 423) bijzonder basisonderwijs huisvesting, functie 431) openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs huisvesting, functie 433) bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs huisvesting, functie 441) openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting en functie 443) bijzonder voortgezet onderwijs huisvesting per inwoner te berekenen en te vermenigvuldigen met het aantal leerlingen op de drie eilanden.

De gemiddelde huisvestingslasten voor basisonderwijs per leerling zijn € 606 en voor het voortgezet onderwijs € 527. Deze lasten corrigeren we voor de afschrijvingstermijn. In Europees Nederland wordt uitgegaan van 40 jaar. Voor Caribisch Nederland gaan we uit van een afschrijvingstermijn van 30 jaar. We schatten de kapitaallasten op 60% van de huisvestingslasten. Hieruit resulteert dat de gemiddelde lasten per leerling op het basisonderwijs € 727 zijn en voor het voortgezet onderwijs € 631.

De eilanden zijn ook verantwoordelijk voor de huisvesting van MBO. Het aantal leerlingen voor MBO schatten we op 20% van het totaal aantal leerlingen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Dit omdat dit de verhouding is in Europees Nederland (Deze verhouding is gebaseerd op de publicatie: jaarboek onderwijs in cijfers 2011, C).

In het masterplan onderwijs is ook de kinderopvang meegenomen. Dat doen we bij dit gemiddelde ook. In *beleidsveld 7) maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg* is kinderopvang als taak opgenomen. Bij die taak is er rekening mee gehouden dat de huisvestingslasten hier zijn opgenomen. Voor kinderopvang nemen we alleen huisvestingslasten op voor kinderen van 0-4 jaar. Voor oudere kinderen gaan we ervan uit dat deze gebruik kunnen maken van dezelfde huisvesting als bijvoorbeeld de scholen. Voor de kinderen van 0-4 jaar is met 75% van de kinderen gerekend. Dit omdat veel kinderen, maar niet allemaal, op de opvang zitten.

Voor Bonaire hebben we de centrumfunctiefactor berekend, omdat Bonaire meer scholen heeft dan een gemiddelde gemeente van 16.000 inwoners. Anders gezegd op het voortgezet onderwijs zitten gemiddeld 1.426 leerlingen per school in Europees Nederland (Jaarboek onderwijs in cijfers 2011). Ook zijn op Bonaire de bouwkosten hoger dan in Europees Nederland, evenals de wijze van bouwen in verband met het klimaat.

Voor Sint Eustatius en Saba geldt hetzelfde, maar in sterkere mate, daarom is voor deze eilanden met de omrekeningsfactor windward gerekend.

Tabel 8a2) vat deze berekening samen.

Tabel 8a2) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per leerling PO	€ 727	€ 727	€ 727
aantal leerlingen PO	1680	400	170
<i>Totale lasten PO</i>	<i>€ 1.221.696</i>	<i>€ 290.880</i>	<i>€ 123.624</i>
gemiddelde lasten per leerling VO	€ 631	€ 631	€ 631
aantal leerlingen VO	1270	300	130
<i>Totale lasten VO</i>	<i>€ 801.624</i>	<i>€ 189.360</i>	<i>€ 82.056</i>
<i>correctie voor MBO 0,2</i>	<i>€ 404.664</i>	<i>€ 96.048</i>	<i>€ 41.136</i>
huisvestingskosten kinderopvang per kind	€ 631	€ 631	€ 631
aantal kinderen (75%)	585	120	53
<i>Totale lasten kinderopvang</i>	<i>€ 369.252</i>	<i>€ 75.744</i>	<i>€ 33.138</i>
Totaal voor omrekeningsfactoren (optelling cursieve regels)	€ 2.797.236	€ 652.032	€ 279.954
na omrekening euro - dollar	\$3.832.213	\$893.284	\$383.537
na omrekening met centrumfunctiefactor	\$4.790.267		
na omrekening met de windwardfactor		\$1.339.926	\$575.305
Totaal na omrekeningsfactoren	\$4.790.267	\$1.339.926	\$575.305

8b) Leerlingenvervoer

Leerlingenvervoer is een wettelijke taak. De taak valt onder de categorie omkaderde taken. De verantwoordelijkheden van de eilanden zijn groter dan die van gemeenten; scholen in Caribisch Nederland dienen ervoor te zorgen dat kinderen naar school kunnen. De bereikbaarheid van de scholen op de eilanden is slechter dan in Nederland, omdat er geen openbaar vervoer is en het gevaarlijk is voor kinderen over de weg te lopen of te fietsen. Het gebruik van leerlingenvervoer is dus hoger dan in Nederland. Voor Bonaire gaat het om circa 350 leerlingen, voor Sint Eustatius om 325 en voor Saba om 300 leerlingen.

Omdat leerlingenvervoer een omkaderde taak is, worden de referentiekosten van de bandbreedten berekend door:

8b1) Een specifieke berekening

8b2) Een gemiddelde van gemeenten.

8b1) Een specifieke berekening

Er zijn geen specifieke kostenberekeningen beschikbaar voor de kosten van leerlingenvervoer.

Wij schatten de kosten voor leerlingenvervoer door de kosten uit de begrotingen van de eilanden te analyseren. We komen dan tot de volgende gemiddelde kosten voor 300 leerlingen:

- 4 fte's van \$ 60.000 is \$ 240.000
- kosten van de bussen: onderhoud en vervanging: \$ 125.000
- kosten benzine \$ 35.000
- diversen \$ 5.000

Totaal \$ 410.000 voor 300 leerlingen is \$ 1.350 per leerling.

Vervolgens gaan we uit van een bijdrage van 10% van ouders. Dit omdat het veelal om niet draagkrachtige ouders gaat. Dit leidt tot de berekening opgenomen in tabel 8b1).

Tabel 8b1) Een specifieke berekening

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
bedrag per leerling	\$ 1.350	\$ 1.350	\$ 1.350
leerlingen voor vervoer	350	325	300
lasten leerlingenvervoer	\$ 472.500	\$ 438.750	\$ 405.000
<i>genormeerde bijdrage ouders (10%)</i>	<i>\$ 47.250</i>	<i>\$ 43.875</i>	<i>\$ 40.500</i>
na verrekening genormeerde bijdrage	\$ 425.250	\$ 394.875	\$ 364.500
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$ 425.250	\$ 394.875	\$ 364.500

8b2) Een gemiddelde van gemeenten

De kosten per vervoerde leerling zijn in Nederland gemiddeld € 2.500. Dit zijn kosten voor personeel (chauffeur) en voor vervoermiddelen (busje, benzine). Deze kosten rekenen we om via de wisselkoers euro – dollar en het prijsverschil in salarissen (over de helft van de kosten). Daarnaast corrigeren we voor afstand, omdat de afstand op de eilanden veelal korter is dan in Europees Nederland waar bijvoorbeeld kinderen met handicaps soms relatief ver worden vervoerd. We gaan daarbij uit van 10% bijdrage van ouders. Dit omdat het veelal om niet draagkrachtige ouders gaat. Draagkrachtige ouders brengen hun kinderen vaak zelf naar school. Als we uitgaan van de leerlingen die nu worden vervoerd op de eilanden dan komen we tot de berekening opgenomen in tabel 8b2.

Tabel 8b2) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
bedrag per leerling	€ 2.500	€ 2.500	€ 2.500
aantal leerlingen voor vervoer	350	325	300
lasten leerlingenvervoer	€ 875.000	€ 812.500	€ 750.000
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 875.000	€ 812.500	€ 750.000
na omrekening euro – dollar	\$ 1.198.750	\$ 1.113.125	\$ 1.027.500
na omrekening prijsverschil salarissen	\$ 899.063	\$ 834.844	\$ 770.625
na omrekening afstand (0,75)	\$ 674.297	\$ 626.133	\$ 577.969
<i>genormeerde bijdrage ouders 10%</i>	<i>\$ 67.430</i>	<i>\$ 62.613</i>	<i>\$ 57.797</i>
na verrekening genormeerde bijdrage	\$ 606.867	\$ 563.520	\$ 520.172
Totaal na omrekeningsfactoren	\$ 606.867	\$ 563.520	\$ 520.172

8c) Leerplicht

Leerplicht is een wettelijke taak. De taak leerplicht valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter, dat is bij de taken waarvan de kosten gegeven zijn door bijvoorbeeld wettelijke bepalingen. De wettelijke bepalingen in combinatie met de beperkte samenwerkingsmogelijkheden van de eilanden leiden ertoe dat er niet veel keuze is in de kosten. De kosten voor leerplicht bestaan uit een leerplichtambtenaar en het RMC. Voor het RMC is een structurele bijzondere uitkering van \$ 115.000 ter beschikking gesteld aan Bonaire. De kosten voor leerplicht bestaan daarom alleen uit de leerplichtambtenaar.

De brancheorganisatie voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten (Ingrado) heeft als de richtlijn 1 fte per 3.800 leerlingen. Met de leerlingaantallen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba betekent dit 0,86, 0,20 en 0,08 fte. Omdat samenwerken niet goed mogelijk is en de taak kennis vergt is dit niet realistisch voor de eilanden. Ten minste niet voor Sint Eustatius en Saba. We hebben daarom het benodigde aantal fte's voor de eilanden geschat. Dit is opgenomen in tabel 8c1.

Tabel 8c1) Referentiekosten leerplicht

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Fte	1,5	1	0,5
kosten fte	\$ 60.000	\$ 60.000	\$ 60.000
Totale kosten	\$90.000	\$60.000	\$30.000

8d) Sociale kanstrajecten jongeren

Voor Sociale kanstrajecten wordt een bijzondere uitkering verstrekt \$ 1.112.000 (€ 800.000) voor alle drie de eilanden samen. Deze is als volgt verdeeld: Bonaire \$ 556.000, Sint Eustatius \$ 347.500 en Saba \$ 208.500. Dit is een structurele uitkering op grond van de Wet SKJ vanaf 2011. Dit zijn middelen voor het traject zelf evenals bijkomende kosten, zoals kinderopvang. Omdat er voor de taak een bijzondere uitkering is wordt deze taak niet in de vrije uitkering meegenomen.

8e) Bibliotheeken

Bibliotheeken vallen onder de categorie vrije taken. Dit omdat er geen specifieke vereisten voor de taak zijn. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

- 8e1) Een gemiddelde van gemeenten
- 8e2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

8e1) Een gemiddelde van gemeenten

De gemiddelde lasten zijn berekend door de lasten van functie 510) Openbaar bibliotheekwerk voor gemeenten tussen de 10.000 en 20.000 inwoners per inwoner (€ 22) te nemen en te vermenigvuldigen met het aantal inwoners op de drie eilanden. We gaan uit van bibliotheken in kleinere gemeenten, omdat deze vergelijkbare faciliteiten bieden. Bibliotheken in grotere gemeenten kennen vaak een uitbreiding van taken. De gemiddelde kosten per inwoner rekenen we om naar dollars. We corrigeren voor het prijsverschil in de salariskosten (de helft van de kosten), voor de kleinschaligheid van de eilanden. Na aanleiding van de controlevergelijkingen hebben we rekenen we met een deel vaste kosten bij bibliotheken; er is huisvesting, boeken en een personeelslid nodig. De vaste kosten berekenen we voor Sint Eustatius en Saba door de combinatie van de windwardfactor en de drempelfactor. We berekenen geen eigen bijdrage, omdat de bibliotheken vooral een rol spelen bij onderwijs. De Wet op het specifiek cultuurbeleid bepaalt contributievrijdom voor personen beneden 18 jaar.

Tabel 8e1) Een gemiddelde van gemeenten (gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 22	€ 22	€ 22
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten bibliotheken	€ 352.000	€ 82.500	€ 42.900
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 352.000	€ 82.500	€ 42.900
na omrekening euro - dollar	\$482.240	\$113.025	\$58.773
na verrekening prijsverschil salarissen	\$361.680	\$84.769	\$44.080
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$406.890	\$95.365	\$49.590
na omrekening met windwardfactor		\$143.047	\$74.385
na omrekening met drempelfactor			\$141.331
Totaal na omrekeningsfactoren	\$406.890	\$143.047	\$141.331

8e2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de netto kosten voor deze eilanden op \$ 18 per inwoner voor zowel Curaçao als Sint Maarten. Kleinschaligheid blijft een relevante omrekeningsfactor. Ook de vaste kosten voor Sint Eustatius en Saba blijven relevant. Deze corrigeren we met de omrekeningsfactoren de windwardfactor en de drempelfactor. De berekeningen zijn samengevat in tabel 8e2.

Tabel 8e2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$18	\$18	\$18
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten bibliotheken	\$288.000	\$67.500	\$35.100
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$288.000	\$67.500	\$35.100
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$324.000	\$75.938	\$39.488
na omrekening met windwardfactor		\$113.906	\$59.231
na omrekening met drempelfactor			\$112.539
Totaal na omrekeningsfactoren	\$324.000	\$113.906	\$112.539

8f) Onderwijs algemeen

De taak onderwijs algemeen valt in de categorie omkaderde taken. Dit omdat de taken een afgeleide zijn van andere omkaderde taken. We nemen onderwijs algemeen apart op, omdat dat bij gemeenten gebruikelijk is. Het gaat bij deze taak voor de eilanden met name om fte's voor beleid en aansturing projecten. Vooral de aansturing van beheer en onderhoud van onderwijsvesting is van belang. Het Ministerie van OCW neemt de eerste jaren de coördinatie op zich. Dit geeft tijd voor de eilanden om zich voor te bereiden op deze taak. Benadrukt dient te worden dat de fte's voor schoolbesturen hier niet onder vallen; de schoolbesturen zijn zelfstandig en geen onderdeel van de openbare lichamen. Omdat onderwijs algemeen een omkaderde taak is worden de referentiekosten van de bandbreedten berekend door:

8f1) Een specifieke berekening

8f2) Een gemiddelde van gemeenten

8f1) Een specifieke berekening

Er zijn geen specifieke kostenberekeningen beschikbaar voor de kosten van onderwijs algemeen. Voor berekening van standaardkosten hanteren we een gemiddeld aantal fte's voor onderwijs algemeen van een gemeente. Voor een middelgrote gemeente betreft het circa 6 fte. Hiervan zijn dan circa 2 fte voor leerplicht en leerlingenvervoer en 1 fte voor niet-verplichte taken. Voor Bonaire gaan we uit van 3 fte en voor Sint Eustatius en Saba gaan we uit van ieder 1,5 fte. Daarnaast gaan we ervan uit dat de eilanden zorg gaan dragen voor beheer en onderhoud van onderwijsvesting. We ramen hiervoor 3 fte voor Bonaire, 1,5 voor de beide bovenwindse eilanden. Tabel 8f1) vat dit samen.

Tabel 8f1) Een specifieke berekening

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
aantal fte	6	3	3
kosten fte	\$60.000	\$60.000	\$60.000
Totale lasten	\$360.000	\$180.000	\$180.000

8f2) Een gemiddelde van gemeenten

De gemiddelde lasten zijn berekend door de lasten van functie 420) openbaar basisonderwijs, , functie 422) bijzonder basisonderwijs, functie 430) openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, functie 432) bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, functie 440) openbaar voortgezet onderwijs, en functie 442) bijzonder voortgezet onderwijs per inwoner te berekenen en te vermenigvuldigen met het aantal inwoners op de drie eilanden. Het gaat dan om € 91 per inwoner. Er is gerekend met een gemiddelde voor heel Europees Nederland. We corrigeren voor diverse taken, zoals leerlingenvervoer en leerplicht die in Europees Nederland op deze functies worden geboekt en hier al bij andere taken zijn meegenomen. We schatten dit op 1/3 van de kosten. Ook corrigeren we voor niet verplichte taken. We schatten dit deel eveneens op 1/3. De gemiddelde lasten komen daarmee op € 30 per inwoner. Vervolgens rekenen we de kosten om naar dollars. Over de helft van de kosten berekenen we de omrekeningsfactor prijsverschil salarissen.

De taken zijn deels kennisintensief en kunnen niet of moeilijk tussen de eilanden worden gedeeld. We berekenen daarom de omrekeningsfactoren kleinschaligheid en daarnaast gaan we uit van vaste kosten voor deze taak voor Sint Eustatius en Saba. Dit berekenen we door de omrekeningsfactoren de windwardfactor en de drempelfactor.

Dit resulteert in de berekeningen opgenomen in tabel 8f2.

Tabel 8f2) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 30	€ 30	€ 30
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten onderwijs algemeen	€ 480.000	€ 112.500	€ 58.500
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 480.000	€ 112.500	€ 58.500
na omrekening euro - dollar	\$657.600	\$154.125	\$80.145
na verrekening prijsverschil salarissen	\$493.200	\$115.594	\$60.109
na verrekening kleinschaligheidsfactor	\$554.850	\$130.043	\$67.622
na verrekening windwardfactor		\$195.064	\$101.434
na verrekening drempelfactor			\$192.724
Totaal na omrekeningsfactoren	\$554.850	\$195.064	\$192.724

8.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 8.1 vatten we de referentiekosten, bijzondere uitkeringen en bijdragen van gebruikers samen.

Tabel 8.1 Overzicht referentiekosten van de bandbreedten

8a) Onderhuisvesting	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Wettelijke verplichting:	verplicht		
Bijzondere uitkering:	-		
Taakgebonden inkomsten:	-		
Categorie taak:	omkaderde taak		
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>gemiddelde gemeenten</i>		
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>specifieke berekening</i>		
Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$4.790.267	\$1.339.926	\$575.305
Bovengrens	\$4.828.742	\$1.141.246	\$780.131
8b) Leerlingenvervoer	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Wettelijke verplichting:	verplicht		
Bijzondere uitkering:	-		
Taakgebonden inkomsten:	genormeerde bijdrage 10%		
Categorie taak:	omkaderde taak		
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>specifieke berekening</i>		
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>		
Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$425.250	\$394.875	\$364.500
Bovengrens	\$606.867	\$563.520	\$520.172

8c) Leerplicht

Wettelijke verplichting:	verplicht
Bijzondere uitkering:	\$ 115.000 voor het RMC voor Bonaire
Taakgebonden inkomsten:	-
Categorie taak:	uniek kostenkarakter
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>bekende kosten</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>bekende kosten</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$90.000	\$60.000	\$30.000
Bovengrens	\$90.000	\$60.000	\$30.000

8d) Sociale kanstrajecten

Wettelijke verplichting:	verplicht
Bijzondere uitkering:	\$ 556.000 voor Bonaire, \$ 347.500 voor Sint Eustatius, \$ 208.500 voor Saba
Taakgebonden inkomsten:	-
Categorie taak:	uniek kostenkarakter; uitsluitend bijzondere uitkering
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>\$-</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>\$-</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$-	\$-	\$-
Bovengrens	\$-	\$-	\$-

8e) Bibliotheken

Wettelijke verplichting:	niet verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	-
Categorie taak:	vrije taak
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>Caribisch gemiddelde</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>gemiddelde gemeenten</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$324.000	\$113.906	\$112.539
Bovengrens	\$406.850	\$143.047	\$141.331

8f) Algemeen

Wettelijke verplichting: verplicht (afgeleide taak)

Bijzondere uitkering: -

Taakgebonden inkomsten: -

Categorie taak: omkaderde taak

Bepaling ondergrens: specifieke berekening

Bepaling boven grens: gemiddelde gemeente

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$360.000	\$180.000	\$180.000
Bovengrens	\$554.850	\$195.064	\$192.724

Overzicht Controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 8.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekijken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 8.2 Controlevergelijkingen

Tabel 8.2.a) Controlevergelijking: begrotingen eilanden 2012 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
8a) Onderwijsvesting	645.653	48.655	403.513		73.343	
8b) Leerlingenvervoer	167.598	4.302	Hier staat geen geld wel 4fte		331.332	33.520
8c) Leerplicht	32.000		23.033		16.000	
8d) SKJ	556.000	556.000	347.500	347.500	32.600	
8e) Bibliotheek	387.989		122.233		55.479	
8f) Onderwijs algemeen	633.978		198.569		110.646	
Overig	2.793		80.788		41.899	
Totaal	2.426.022	608.957	1.175.636	347.500	661.299	33.520

- 8a) Onderwijsvesting: er is bij dit onderwerp achterstallig onderhoud. In het verleden werd aan de huisvestingsplicht veelal voldaan via incidentele investeringen, bijdragen van fondsen en dergelijke.

- 8b) Leerlingenvervoer: de bedragen voor leerlingenvervoer zijn niet goed uit de begroting af te leiden; het wordt vaak niet onderscheiden als aparte post. De kosten zullen deels op onderwijs algemeen worden geboekt (zoals ook in Europees Nederland). Sint Eustatius heeft deze kosten bijvoorbeeld niet apart begroot, maar er zijn wel vier buschauffeurs in de personele begroting opgenomen. De schoolbussen op Saba zijn met incidentele middelen van het Ministerie van OCW gekocht.

- 8c) Leerplicht: de kosten voor leerplicht zijn gebaseerd op het aantal fte's. De middelen voor het RMC zijn nog niet begroot.
- 8d) SKJ: Saba boekt de middelen niet op de eigen begroting, omdat deze direct naar de stichting gaan. De lasten van \$ 32.600 zijn aanvullend door het openbaar lichaam verstrekt.
- 8e) De lasten zijn veelal salarislasten.
- 8f) Onderwijs algemeen. Hier kunnen echter kosten opzitten van de andere taken. Er zijn ook nog wat bedragen voor overig. Het gaat dan om studiefondsen, een nationale conferentie en computers \$ 22.500 .

Tabel 8.2.b) Controlevergelijking: rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (begrotingen 2009, in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
8a) Onderwijshuisvesting	227.681		388.008		120.738	
8b) Leerlingenvervoer	135.218		27.642		261.722	
8c) Leerplicht	Inbegrepen in onderwijs algemeen		Inbegrepen in onderwijs algemeen		Inbegrepen in onderwijs algemeen	
8d) SKJ						
8e) Bibliotheek	153.437		228.040		49.022	
8f) Onderwijs algemeen	1.704.626		543.573		202.721	
Overig		3.920				68.701
Totaal	2.220.962	3.920	1.187.263	0	513.465	189.439

- 8a) In het rapport wordt opgemerkt dat voor onderwijshuisvesting onderhoudsplannen zouden moeten zijn, zodat de kosten beter geraamd kunnen worden. Inmiddels is het masterplan onderwijshuisvesting in eerste versie gereed en wordt gewerkt aan een update.
- 8f) De post Onderwijs algemeen is in het onderzoek hoger. Dit is een verzamelpost, waar ook leerplicht op zit.

Tabel 8.2.c) Controlevergelijking: eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
8a) Onderwijshuisvesting	7.498.354		1.725.272		738.073	
8b) Leerlingenvervoer						
8c) Leerplicht						
8d) SKJ						
8e) Bibliotheek	195.914		21.671		24.325	
8f) Onderwijs algemeen	1.033.328		169.054			105.604
Totaal	8.727.695	0	1.915.997	0	762.398	105.604

- Het rapport Havermans is lastig te vergelijken. Veel van de taken voor onderwijs zijn bij de staatskundige hervormingen door het Rijk overgenomen. Leerplicht en leerlingenvervoer zijn niet te onderscheiden. De bibliotheken zijn wel vergelijkbaar.

Tabel 8.2.d) Controlevergelijking: begrotingen Waddeneilanden 2012 in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779		Terschelling 4.733		Vlieland 1.160		Ameland 3.501		Schiermonnikoog 942	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
8a) onderwijs-huisvesting	123		133	9	136	7	260		312	51
VMBO					927	927				
8b) Leerlingenvervoer	29		5				16			
8c) Leerplicht	6	2					1			
8d) SKJ	34		20	6			4			
8e) Bibliotheek	27		56		80	8	49		142	
8f) Onderwijs algemeen			68		431		101	15	51	7
Overig	36		44	12			19		175	
Totaal	255	2	326	27	1.574	942	450	15	680	58

- 8a) De kosten voor onderwijs-huisvesting variëren per eiland en zijn hoger dan het gemiddelde bedrag per inwoner van \$ 85

Vlieland heeft een VMBO waarvan de huisvestingskosten \$ 1.076.000 bedragen. Vlieland krijgt hiervoor een bijzondere uitkering

- 8b) De kosten voor leerlingenvervoer zijn beperkt, omdat de regeling in Europees Nederland anders is en omdat er alternatieven zijn.

-8e -8e) De lasten voor bibliotheken zijn voor de Wadden tussen de \$ 100.000 en \$ 400.000. De kleinere wadden geven relatief meer uit aan de bibliotheken. Dit bevestigt dat er tot bepaalde hoogte sprake is van een vast bedrag en is de reden dat we voor Saba vaste kosten voor deze taak hebben opgenomen.

Conclusie controlevergelijkingen

Naar aanleiding van de controlevergelijkingen is bij de bovenwindse eilanden van een vast bedrag voor bibliotheken uitgegaan. Dit omdat zowel de begrotingen 2012 van de eilanden als de begrotingen van de Waddeneilanden laten zien dat ook de kleinere (Wadden)eilanden bepaalde uitgaven hebben. Dit is in de bandbreedte berekeningen in 8.III reeds verwerkt.

8.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

In dit beleidsveld gaat het grotendeels om wettelijk verplichte taken. Dit geldt alleen niet voor bibliotheken; zij zijn niet verplicht.

Voor de taken 8d) Sociale Kanstrajecten is een bijzondere uitkering. Deze taak wordt daarom niet meegenomen bij het berekenen van de vrije uitkering. Voor leerplicht is er voor een deel een bijzondere uitkering, maar niet voor leerplichtambtenaar. In de vrije uitkering wordt daarom alleen het deel van de leerplichtambtenaar meegenomen. Alle overige taken zijn meegenomen in de berekening van de vrije uitkering.

Er zijn geen taken in dit beleidsveld waar een kostendekkend tarief gebruikelijk is. Voor de taak 8b) leerlingenvervoer is gerekend met een genormeerd tarief van 10%. Tabel 8.3.1 geeft een overzicht van de kosten die niet zijn meegenomen in de berekeningen van de vrije uitkering.

Tabel 8.3.1 kosten niet meegenomen in de vrije uitkering

Bijzondere uitkeringen	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
8c) Leerplicht	\$115.000		
8d) Sociale Kanstrajecten	\$556.000	\$347.500	\$208.500

Genormeerde bijdragen

8b) leerlingenvervoer	genormeerde bijdrage 10%
-----------------------	--------------------------

Hoe zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

De taak 8c) leerplicht is een taak met een uniek kostenkarakter. Voor deze taak is deels een bijzondere uitkering. Aanvullend is geschat hoeveel fte nodig is voor de taak.

De taken 8a) onderwijsvesting, 8b) leerlingenvervoer, en 8f) onderwijs algemeen zijn omkaderde taken. De bandbreedte is berekend via een specifieke berekening en via een gemiddelde van gemeenten. Voor onderwijsvesting is de specifieke berekening de bovengrens en het gemiddelde van de gemeenten de ondergrens. Voor de twee andere taken is het gemiddelde van gemeenten de bovengrens en de specifieke berekening de ondergrens.

De taak 8e) bibliotheken is een vrije taak. De bandbreedte is berekend via een gemiddelde van gemeenten en een gemiddelde van het Caribisch gebied. De eerste is de bovengrens en de laatste de ondergrens.

Tabel 8.3.2 geeft een overzicht van de bandbreedten van *beleidsveld 8) Onderwijs*.

De *marge* tussen de bandbreedten is beperkt. Het betreft grotendeels wettelijke taken. De enige vrije taak – bibliotheken – kent deels onvermijdelijke kosten (huisvesting, boeken, salaris) en kent daarom ook een beperkte bandbreedte.

Controlevergelijkingen: in de begrotingen 2012 van de eilanden zijn lage ramingen voor onderwijsvesting opgenomen. Dit is een bekend aandachtspunt.

De vaste kosten voor bibliotheken voor Sint Eustatius en Saba hebben we berekend via de omrekeningsfactoren. Dit aanleiding van de vergelijking met de Waddeneilanden.

Tabel 8.3.2 Bandbreedten beleidsveld 8) Onderwijs

	Bonaire ondergrens	Bonaire bovengrens	Sint Eustatius ondergrens	Sint Eustatius bovengrens	Saba ondergrens	Saba bovengrens
8a	\$4.790.267	\$4.828.742	\$1.339.926	\$1.141.246	\$575.305	\$780.131
8b	\$425.250	\$606.867	\$394.875	\$563.520	\$364.500	\$520.172
8c	\$90.000	\$90.000	\$60.000	\$60.000	\$30.000	\$30.000
8d	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-
8e	\$324.000	\$406.890	\$113.906	\$143.047	\$112.539	\$141.331
8f	\$360.000	\$554.850	\$180.000	\$195.064	\$180.000	\$192.724
8	\$5.989.517	\$6.487.349	\$2.088.707	\$2.102.877	\$1.262.345	\$1.664.357

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

Het achterstallig onderhoud in dit beleidsveld betreft met name de taken onderwijsvesting en bibliotheken. Door het masterplan onderwijsvesting en de update ervan is het probleem van achterstallig onderhoud in dit beleidsveld in kaart gebracht. Volgens de huidige stand van zaken gaat het om: \$ 62,1 miljoen voor Bonaire, \$ 14,7 miljoen voor Sint Eustatius en \$ 15,1 miljoen voor Saba. Bij de berekening van de ondergrens en bovengrens voor onderwijsvesting is zoveel mogelijk uitgegaan van dezelfde uitgangspunten (de

afschrijvingstermijn is gelijk gesteld, kinderopvang is meegenomen en MBO verrekend). De marge is beperkt. Zowel de ondergrens als bovengrens zijn gebaseerd op de inhaalslag.

Aanvullend is er behoefte aan scholing van medewerkers op het terrein van kennis van beheer en onderhoud van gebouwen. Dit is betrokken bij de taak onderwijs algemeen door berekening van kosten in zowel de ondergrens als bovengrens. De kosten van scholing en training zijn niet meegenomen. Deze nemen we in algemene zin mee in het rapport.

Ook bij bibliotheken is achterstallig onderhoud. Daarvoor is er een incidentele bijdrage van het Ministerie van OCW van (€ 150.000) \$ 205.500 per eiland. Ook is bij Saba de huisvesting van de bibliotheek opgenomen in het masterplan onderwijs. Bibliotheken zijn een vrije taak. Bij zowel de ondergrens als bovengrens wordt ervan uitgegaan dat de inhaalslag wordt gemaakt.

Beleidsveld 9) Cultuur, cultureel erfgoed en sport

9.1 Overzicht beleidsveld en taken

Dit beleidsveld omvat de taken rond kunst en cultuur. Het gaat om taken als stimulering kunst, volksfeesten, musea en culturele activiteiten van inwoners, maar ook om cultureel erfgoed, de archieffunctie en taken rond archeologie. In dit beleidsveld is ook sport opgenomen. Dit beleidsveld richt zich op taken voor de eigen inwoners en op dag- en verblijfstoeristen.

Beschrijving beleidsveld

De in dit beleidsveld opgenomen *taken* zijn:

- 9a) Kunst, musea en overige culturele activiteiten
- 9b) Cultureel erfgoed, archief en archeologie
- 9c) Sport

De *wettelijke* taken van dit beleidsveld betreffen cultureel erfgoed, de archieffunctie en archeologie. Met betrekking tot het bewaren en beschermen van cultureel erfgoed hebben de eilanden enkele regulerende taken rond de bescherming van het cultureel erfgoed. Voor het archief geldt de Archiefwet BES. Kunst, cultuur, musea, sport en overige culturele activiteiten zijn geen wettelijke taken. De taken zijn bij de staatkundige hervorming als eilandelijke taken benoemd.

De *taakverdeling* tussen het Rijk en de eilanden is gelijk aan de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten. Met als enig verschil dat de taken van dit beleidsveld niet alleen door gemeenten worden uitgevoerd in Europees Nederland, maar ook door provincies en het Rijk. Zo zijn er bijvoorbeeld niet alleen gemeentelijke monumenten, maar ook provinciale en Rijksmonumenten.

Samenhang met andere beleidsvelden:

- Sport hangt samen met *beleidsveld 8) Onderwijs* omdat lichamelijke opvoeding een onderdeel van onderwijs is en het onderhoud van de sporthal en/of sportvelden daarmee een eilandelijke taak is. De sporthal en/of sportvelden kunnen ook worden gebruikt voor sport buiten onderwijs.
- Musea en cultureel erfgoed hangen samen met *beleidsveld 6) Armoedebestrijding, werk en economie*, taak c) stimulering economie. Stimulering van toerisme kan door onder andere musea en cultureel erfgoed.
- Archief hangt samen met *beleidsveld 10) Burgerzaken* (bevolkingsregister), *11) Bestuur* (notulen raadsvergaderingen e.d.) en *4) Ruimtelijke ordening* (bestemmingsplannen).

Beschrijving taken

9a) Kunst, musea en overige culturele activiteiten

Minimumeisen Er zijn geen wettelijke eisen voor kunst, musea en culturele activiteiten. Wel is de Wet op het specifiek cultuurbeleid van toepassing op de eilanden. Deze wet regelt het kader voor het verstrekken van specifieke Rijkssubsidies voor cultuur, via cultuurfondsen. Hierdoor kunnen kunstenaars, stichtingen en instellingen subsidies aanvragen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het Mondriaanfonds.

Stand van zaken

Bonaire: er is een nota cultuurbeleid; deze ligt bij de eilandsraad. Opgenomen zijn activiteiten voor behoud van en promotie van cultuur, folklore, muziek, kunst en theater. Er is één museum in eigendom van het openbaar lichaam. Daarnaast is er een museum in eigendom van een stichting en een zeer klein particulier museum.



Sint Eustatius: er is een community centre met theater en muziek. Er zijn diverse activiteiten door het openbaar lichaam georganiseerd. Activiteiten rond feestdagen zoals Sint Eustatius-dag en Kerstmis worden ook georganiseerd. Er is iemand, betaald door het openbaar lichaam, bezig met het opzetten van een programma voor scholieren over geschiedenis en kunst.

The Historical Foundation heeft één museum. De medewerkers van het museum worden betaald door het openbaar lichaam. Andere inkomsten zijn fondsen voor onderhoud van het gebouw en voor

projecten. Daarnaast zijn er inkomsten van entreegelden, verkoop van artikelen in het museumwinkeltje en donaties van de leden van de stichting. Ook zijn er samenwerkingen met andere musea in bijvoorbeeld Nederland.

Naast het museum van de Historical Foundation is er nog een particulier museum.

Saba: er worden een paar activiteiten per jaar georganiseerd, zoals Carnaval en Saba dag. Ook worden de Artisan foundation en de culture foundation gesubsidieerd.

Er is één museum: het Harry L. Johnson Museum.

Specifieke factoren -

Ontwikkelingen Kunst, cultuur, musea en culturele activiteiten was een eilandelijke taak en is een eilandelijke taak gebleven. De eisen zijn niet veranderd.

De taak kunst, musea en overige culturele activiteiten valt in de categorie vrije taken, dat is bij de taken waarvoor geen specifieke verplichtingen zijn. In 9.III worden de kosten van deze taak berekend.

9b) Cultureel erfgoed, archief en archeologie

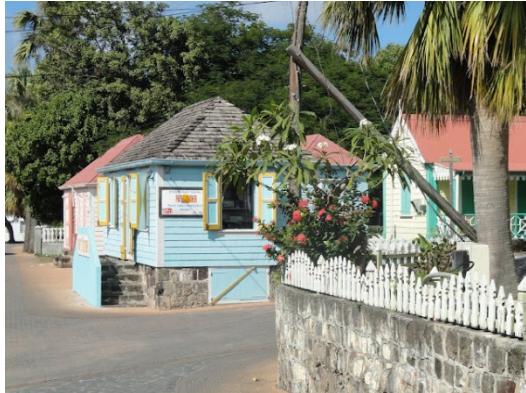
Minimumeisen Deze taak bevat drie deeltaken, met ieder zijn eigen eisen:

- *Cultureel erfgoed* gaat met name over monumenten en stads- en dorpsgezichten, over archeologie en over cultuurlandschap. Monumenten betreffen veelal, maar niet alleen, gebouwen. Begraafplaatsen kunnen bijvoorbeeld ook monumenten zijn. De plichten van de eilanden staan in de Monumentenwet BES. Op de eilanden zijn circa 30 erkende monumenten en 300 potentiële monumenten. De eilanden dienen een monumentenlijst op te stellen en een monumentenverordening op te stellen met daarin regels over wat wel en niet mag ten aanzien van monumenten.
- Bij *archeologie* gaat het met name om dat wat er nog in de grond aanwezig kan zijn. Volgens het verdrag van Malta wordt voor de bouw bezien of er archeologische resten in de grond zijn. Het verdrag van Malta is overigens nog niet geïmplementeerd.
- *Archief*: het gaat dan om historische archieven, maar ook om de archieven van bestuursinstellingen, waar bijvoorbeeld de archieven van de burgerlijke stand, het bevolkingsregister, ruimtelijke ordening (bouwvergunningen) en bestuurlijke zaken (notulen van raads- en collegevergaderingen) onder vallen. De eisen voor het archief zijn verplicht gesteld in de Archiefwet BES. De eisen komen er samengevat op neer dat overheidsarchieven moeten worden bewaard en moeten worden opengesteld. Voor het ter beschikking stellen kan geld worden gevraagd.

Stand van zaken

Cultureel erfgoed

Op het terrein van cultureel erfgoed is sprake van achterstallig onderhoud. Het Rijk is daarom in 2008 een impuls (voor vier jaar) gestart voor het wegwerken van achterstanden op dit terrein. Het Rijk wil de monumenten behouden vanwege de culturele waarde. Particulieren kunnen een beroep doen op het Nationaal Restauratiefonds. De openbaar lichamen kunnen géén beroep doen op het Nationaal Restauratiefonds.



Particulieren die een beroep doen op het Nationaal Restauratiefonds krijgen een laagrentende lening om een monument te restaureren. Voorwaarde is dat de monumenten zijn aangewezen als monument door een overheid. Alle drie de eilanden hebben een monumentenverordening. Op Saba is de lijst met monumenten nagenoeg gereed. Op Sint Eustatius is de monumentenlijst nog in het proces van bestuurlijke besluitvorming. Er zijn 30 erkende en circa 300 potentiële monumenten op de eilanden, waarvan het merendeel op Sint Eustatius. Het gaat om woningen, begraafplaatsen, kerken en restanten van het fort. Het cultureel erfgoed is precolumbiaans en koloniaal historisch. Op Saba zijn circa 15 monumenten. Ook op Bonaire is een aantal monumenten.

Archieven

Het historisch archief is nog op Curaçao en moet nog worden verdeeld.

Bonaire: naast het aandeel in het historisch archief op Curaçao is er op Bonaire een relatief groot historisch archief in particulier bezit. (Dit archief bevat onder andere informatie over de slaventijd en schipbreuken in de wateren van Bonaire). Er zijn problemen met het behoud van het archief. Er is een plan het archief te conserveren, te ontsluiten en te digitaliseren. Wat betreft het archief van burgerzaken en bestuurszaken zijn geen problemen bekend.

Sint Eustatius had vochtproblemen, een deel van het historisch archief (slavenboeken) is op het eiland, maar wordt niet op een speciale plek bewaard en is zwaar aangetast door het vocht. Een ander deel van het historisch archief is, vanwege vocht en ruimteproblemen, overgebracht naar Curaçao. The Historical Foundation wil het archief te zijner tijd overbrengen naar Sint Eustatius. Dit kan alleen als de stichting een nieuw gebouw in beheer neemt en een goede bewaarplek voor archieven heeft. In dit gebouw zouden meerdere stichtingen kunnen worden gehuisvest, zoals de stichting voor archeologie en de stichting voor monumentenzorg.

Het archief voor burgerzaken is op Sint Eustatius niet op orde. Niet qua archivering en niet qua bewaarplek.

Saba: er is geen historisch archief. Er zijn geen problemen bekend met het archief voor burgerzaken en bestuurszaken.

Archeologie

Het verdrag van Malta geldt in Caribisch Nederland, maar het verdrag is nog niet geïmplementeerd. Naar verwachting gaat medio 2012 het implementatieplan naar de Tweede Kamer. Het verdrag betekent dat bij nieuwbouw eerst de bodem dient te worden onderzocht. Vooral op Sint Eustatius zijn veel archeologische vondsten. Soms wordt daarbij samengewerkt met een universiteit uit de Verenigde Staten. Studenten komen in hun zomervakantie onderzoek doen. Op Saba zijn nagenoeg geen archeologische vondsten.

Specifieke factoren Het klimaat speelt een rol bij zowel het onderhoud van monumenten als het bewaren van het archief.

Ontwikkelingen Deze taken waren eilandelijke taken en zijn eilandelijke taken gebleven. De eisen aan de monumentenzorg en archeologie zijn toegenomen met de Monumentenwet BES. De Archiefwet bevat relatief weinig nieuwe eisen.

De taak cultureel erfgoed, archief en archeologie valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken die specifieke wetgeving kennen. In 9.III worden de kosten van deze taak berekend.

9c) Sport

Minimumeisen Er zijn geen minimumeisen op het terrein van sport anders dan dat lichamelijke opvoeding een onderdeel is van het lespakket van scholen. Daarmee hoort een basisfaciliteit voor sport bij de taak onderwijsinstellingen (*beleidsveld 8) Onderwijs*).



Stand van zaken Op alle drie de eilanden wordt met incidentele middelen de sporthal(len) of sportveld(en) geupgrade. De kosten van onderhoud zijn nog niet berekend.

Bonaire: er is een sportnota en een plan van aanpak voor herstructureren van het sportbedrijf. Met USONA /SEI middelen zijn drie sporthallen geupgrade. Douches en toiletten voor het schoolzwemmen (in zee) is nog een wens. Het streven is nu het onderhoud en beheer anders te organiseren. Het plan van aanpak is met het

Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen en de vereniging sport en gemeenten gemaakt.

Sint Eustatius: sinds november 2011 heeft Sint Eustatius een sportcomplex (Fredric Cramston) met zwembad, sporthal en enkele velden. Dit complex is aangelegd en gebouwd met middelen van USONA/ SEI, de Cruyff court foundation en Nustar. Voor het beheer en onderhoud van de sporthal wordt een stichting (Sint Eustatius sport facility foundation) opgericht. De stichting is bezig met fondsenwerving en zal vermoedelijk ook een subsidie van het eiland krijgen. De personeelskosten staan nog op de eilandelijke begroting, maar gaan over naar de stichting. Scholen zullen het complex gaan gebruiken, evenals diverse sportstichtingen en vermoedelijk de naschoolse opvang.

Behalve dit complex zijn er nog enkele sportvelden van stichtingen. Deze krijgen geen subsidie van het openbaar lichaam. De velden en bijhorende accommodaties hebben achterstallig onderhoud.



Saba: de sportzaal bij de scholen is gerenoveerd door USONA / programma onderwijs & jongeren. In het masterplan onderwijs is voor Saba bij de brede school een sporthal opgenomen. Daarnaast is in The Bottom een groot sportveld aangelegd met middelen van de Cruyff Foundation en het Ministerie van VWS. De middelen zijn voor de aanleg. Het onderhoud is vervolgens een taak van het eiland. Saba zoekt donoren voor aanvullende werkzaamheden.

Specifieke factoren -

Ontwikkelingen De taak was eilandelijk en is eilandelijk gebleven. De eisen zijn niet veranderd.

De taak sport valt in de categorie vrije taken, dat is bij de taken waarvoor geen specifieke verplichtingen zijn. In 9.III worden de kosten van deze taak berekend.

9.II Overzicht incidentele kosten

Kunst, cultuur, musea en overige culturele activiteiten: voor dit onderwerp is achterstallig onderhoud grotendeels niet relevant. Het Mondriaanfonds verstrekken subsidies aan particulieren.

Archieven: er is achterstallig onderhoud bij archieven. Het historisch archief van Bonaire is nog op Curaçao. Wel is er een particulier archief. Sint Eustatius en Saba hebben een deel van het archief op Curaçao. Daarnaast heeft Sint Eustatius slavenboeken. Deze zijn aangetast door het vocht. Op de eilanden is in wezen niet tot nauwelijks sprake van een archief op de eilanden. Een archief op de eilanden zou betekenen: huisvesting met klimaatregulering, het overbrengen van documenten, het ordenen en het toegankelijk maken. Dit vergt een substantiële investering. Deze investering is ook afhankelijk van de mate waarin de eilanden samenwerken. Op ieder eiland een historisch archief is vermoedelijk duurder dan een gezamenlijk archief; ten minste in huisvestingskosten.



Monumenten: particulieren kunnen een beroep doen op het Nationaal Restauratiefonds. Een beroep doen op het fonds betekent dat de particulieren een lening tegen lage rente kunnen aanvragen voor het restaureren van een monument. Er is achterstallig onderhoud bij de monumenten in bezit van de eilanden. Dit is bijvoorbeeld bij Bonaire het geval.

Archeologie: achterstallig onderhoud is niet relevant.

Sport: er was achterstallig onderhoud. Dit is grotendeels opgelost door incidentele investeringen, maar er blijft achterstallig onderhoud bij enkele

complexen, zoals op Sint Eustatius.

In het masterplan onderwijs is sport deels opgenomen bij Saba. Op Saba heeft de sportzaal voor de scholen een lekkend dak. Dit is in het masterplan opgenomen.

Recente incidentele middelen zijn:

Bonaire: USONA / SEI:

- sporthal Kaya Amsterdam Bonaire \$ 299.297
- stadion di playa Bonaire \$ 173.600
- sporthal San Luis Beltran Bonaire \$ 143.886

Sint Eustatius: USONA / Onderwijs & jongeren

- inrichting sporthal Sint Eustatius \$ 213.617
- Plus een bijdrage van Nustar

Saba: met middelen van de Cruyff foundation, Ministerie van VWS en donoren is de Cruyff court aangelegd.

9.III Referentiekosten

9a) Kunst, musea en overige culturele activiteiten

Kunst, musea en overige culturele activiteiten vallen onder de categorie vrije taken. Dit omdat er geen specifieke vereisten voor de taak zijn. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

9a1) Een gemiddelde van gemeenten

9a2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

9a1) Een gemiddelde van gemeenten

De kosten kunnen worden geschat door het gemiddelde van gemeenten te nemen. De gemiddelde kosten zijn berekend door de lasten van functie 540) kunst en 580) overige culturele activiteiten te berekenen per inwoner. Het gaat dan om € 45 plus € 12 per inwoner. Daar tellen we ook de helft van functie 541) Oudheidkunde / Musea bij op. Onder deze functie vallen musea, maar ook andere taken, zoals monumentenzorg (zie ook 9b2). Daarom is de helft genomen; de helft van deze functie is € 12. Deze bedragen opgeteld geeft € 69 per inwoner. Dit rekenen we om naar dollars. Vervolgens verrekenen we de omrekeningsfactor prijsverschil

salarissen over de helft van de lasten. Over deze kosten rekenen we een genormeerde bijdrage voor gebruikers van 10%. Tabel 9a1) vat dit samen.

Tabel 9a1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 69	€ 69	€ 69
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten kunst en cultuur	€ 1.104.000	€ 258.750	€ 134.550
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 1.104.000	€ 258.750	€ 134.550
na omrekening euro – dollar	\$1.512.480	\$354.488	\$184.334
na omrekening prijsverschil salarissen	\$1.134.360	\$265.866	\$138.250
<i>genormeerde bijdrage gebruikers (10%)</i>	\$113.436	\$26.587	\$13.825
na verrekening genormeerde bijdrage	\$1.020.924	\$239.279	\$124.425
Totaal na omrekeningsfactoren	\$1.020.924	\$239.279	\$124.425

9a2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op \$ 20 per inwoner. Zie verder tabel 9a2.

Naar aanleiding van de controlevergelijkingen van de eilanden zelf en de Waddeneilanden berekenen we voor Sint Eustatius en Saba de windwardfactor. We berekenen geen bijdrage, omdat de kosten veelal subsidies zijn. De bijdragen zijn dan al verrekend.

Tabel 9a2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$20	\$20	\$20
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten kunst en cultuur	\$320.000	\$75.000	\$39.000
Totaal voor omrekeningsfactoren	\$320.000	\$75.000	\$39.000
na omrekening met windwardfactor		\$112.500	\$58.500
Totaal na omrekeningsfactoren	\$320.000	\$112.500	\$58.500

9b) Cultureel erfgoed, archief en archeologie

De taak cultureel erfgoed, archief en archeologie valt onder de categorie omkaderde taken, omdat het wettelijk verplichte taken zijn. De taakverdeling is gelijk aan die in Europees Nederland met dat verschil dat het niet alleen een gemeentelijke taak is, maar ook een provinciale en Rijkstaak. Omdat cultureel erfgoed, archief en archeologie een omkaderde taak is, worden de referentiekosten van de bandbreedten berekend door:

9b1) Een specifieke berekening

9b2) Een gemiddelde van gemeenten.

9b1) Een specifieke berekening

Er zijn geen specifieke kostenberekeningen beschikbaar voor de kosten van cultureel erfgoed, archief en archeologie. Wij schatten de kosten als volgt:

- Voor het archief is het aantal m² een gebruikelijke norm. Het gaat dan om gemiddeld € 50 per m² in Europees Nederland. Omdat we het aantal m² archief op de eilanden niet weten hebben we inwoners als kosteneenheid gebruikt. We gaan dan uit van kosten voor regionale archieven in Europees Nederland. Een gemiddeld regionaal archief heeft circa € 6,55 aan kosten per inwoner.
- Voor archeologie rekenen we 0,5 fte per 10.000 inwoners als referentie. Daarbij ronden we naar een hele fte af voor Bonaire. Gezien het historisch karakter van Sint Eustatius rekenen we voor Sint Eustatius ook 1 fte. Voor Saba rekenen we 0,25 fte, omdat het aantal fte anders zo klein wordt dat het niet meer meeweet.
- Cultureel erfgoed is een zeer specifieke deeltaak. De kosten hangen af van de aanwezigheid van cultureel erfgoed en van het beleid van de eilanden. Daarbij kunnen particulieren gebruik maken van het Nationaal Restauratiefonds; dit betekent minder kosten of meer kansen voor de eilanden. Gezien het specifieke karakter van deze taak halen we deze deeltaak uit de berekeningen voor de vrije uitkering.

De berekende lasten voor het archief en archeologie rekenen we om naar dollars. Daarnaast gebruiken we de omrekeningsfactor centrumfunctiefactor voor Bonaire en de windwardfactor voor Sint Eustatius en Saba. Dit omdat het klimaat de kosten voor het archief hoger maken. Tabel 9b1) geeft de berekening weer.

Tabel 9b1) Een specifieke berekening

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Gemiddelde kosten archief per inwoner	€ 7	€ 7	€ 7
Aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
Lasten archief	€ 104.800	€ 24.563	€ 12.773
na omrekening euro -dollar	\$143.576	\$33.651	\$17.498
<i>na omrekening met centrumfunctiefactor</i>	<i>\$179.470</i>		
<i>na omrekening met windwardfactor</i>		\$50.476	\$26.247
archeologie fte	1,00	1,00	0,25
kosten fte	\$60.000	\$60.000	\$60.000
<i>lasten archeologie</i>	<i>\$60.000</i>	<i>\$60.000</i>	<i>\$15.000</i>
Totaal (optelling van cursieve bedragen)	\$239.470	\$110.476	\$41.247

9b2) Een gemiddelde van gemeenten.

De gemiddelde lasten zijn berekend door helft van de lasten van functie 541) Oudheidkunde / Musea voor gemeenten per inwoner (€ 12) te nemen en te vermenigvuldigen met het aantal inwoners op de drie eilanden. Op functie 541 worden musea, cultureel erfgoed, archief en archeologie geboekt. Omdat we musea en andere niet verplichte deeltaken bij taak 9a) meenemen hebben we deze functie gesplitst in de helft voor 9a) en de helft voor 9b). We berekenen over deze gemiddelde kosten de wisselkoers. Daarnaast gebruiken we de omrekeningsfactor centrumfunctiefactor voor Bonaire en de windwardfactor voor Sint Eustatius en Saba. Dit omdat het klimaat de kosten voor het archief hoger maken. Tabel 9b2) geeft de berekening weer.

Tabel 9b2) Een gemiddelde van gemeenten.

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 12	€ 12	€ 12
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten cultureel erfgoed, archief en archeologie	€ 192.000	€ 45.000	€ 23.400
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 192.000	€ 45.000	€ 23.400
na omrekening euro – dollar	\$263.040	\$61.650	\$32.058
na omrekening met centrumfunctiefactor	\$328.800		
na omrekening met windwardfactor		\$92.475	\$48.087
Totaal na omrekeningsfactoren	\$263.040	\$92.475	\$48.087

9c) Sport

Sport valt onder de categorie vrije taken. Dit omdat er geen specifieke vereisten voor de taak zijn. De referentiekosten voor de bandbreedten van vrije taken berekenen we door:

- 9c1) Een gemiddelde van gemeenten
- 9c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

9c1) Een gemiddelde van gemeenten

De gemiddelde lasten zijn berekend door de lasten van functie 530) sport en 531) groene sportvelden en terreinen voor gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners per inwoner (€ 73) te nemen en te vermenigvuldigen met het aantal inwoners op de drie eilanden. We vermenigvuldigen met de wisselkoers. Vervolgens gebruiken we de omrekeningsfactor prijsverschil salarissen voor de helft van de kosten. Tot slot gaan we uit van een genormeerde bijdrage van 10%.

Tabel 9c1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 73	€ 73	€ 73
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde lasten sport	€ 1.168.000	€ 273.750	€ 142.350
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 1.168.000	€ 273.750	€ 142.350
na omrekening euro – dollar	\$1.600.160	\$375.038	\$195.020
na omrekening prijsverschil salarissen	\$1.200.120	\$281.278	\$146.265
<i>genormeerde bijdrage gebruikers (10%)</i>	<i>\$120.012</i>	<i>\$28.128</i>	<i>\$14.626</i>
na verrekening genormeerde bijdrage	\$1.080.108	\$253.150	\$131.638
Totaal na omrekeningsfactoren	\$1.080.108	\$253.150	\$131.638

9c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

Voor het gemiddelde van het Caribisch gebied nemen we Curaçao en Sint Maarten als uitgangspunt. Wij ramen de kosten voor deze eilanden op \$ 50 per inwoner. We passen geen

omrekeningsfactoren toe. De kosten zijn veelal subsidies. Bijdragen zijn daarom al verrekend. Zie verder tabel 9c2.

Tabel 9c2) Een gemiddelde van het Caribisch gebied

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	\$50	\$50	\$50
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
Totale netto lasten sport	\$800.000	\$187.500	\$97.500

9.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 9.1 vatten we de referentiekosten, bijdragen van gebruikers en taken die niet meegenomen zijn bij de vrije uitkering samen.

Tabel 9.1 Overzicht referentiekosten van de bandbreedten

9a) Kunst, musea en overige culturele activiteiten

Wettelijke verplichting:	niet verplicht		
Bijzondere uitkering:	-		
Taakgebonden inkomsten:	bijdragen indirect meegenomen in ondergrens genormeerde bijdrage 10% (bovengrens)		
Categorie taak:	vrije taak		
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>Caribisch gemiddelde</i>		
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>gemiddelde gemeenten</i>		
Bandbreedte:	Bonaire Sint Eustatius Saba		
Ondergrens	\$320.000	\$112.500	\$58.500
Bovengrens	\$1.020.924	\$239.279	\$124.425

9b) Cultureel erfgoed, archief en archeologie

Wettelijke verplichting:	verplicht		
Taak buiten beschouwing gelaten:	Cultureel erfgoed		
Taakgebonden inkomsten:	-		
Categorie taak:	omkaderde taak		
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>specifieke berekening</i>		
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>		
Bandbreedte:	Bonaire Sint Eustatius Saba		
Ondergrens	\$239.470	\$110.476	\$41.247
Bovengrens	\$263.040	\$92.475	\$48.087

9c) Sport

Wettelijke verplichting:	niet verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	bijdragen indirect meegenomen in ondergrens genormeerde bijdrage 10% (bovengrens)
Categorie taak:	vrije taak
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>Caribisch gemiddelde</i>
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$800.000	\$187.500	\$97.500
Bovengrens	\$1.080.108	\$253.150	\$131.638

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 9.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekeken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 9.2 Controlevergelijkingen

Tabel 9.2.a) Controlevergelijking: Begrotingen eilanden 2012 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
9a) Kunst, musea en overige culturele activiteiten	963.449		371.377		128.524	
9b) cultureel erfgoed, archief en archeologie	-		-		-	
9c) Sport	1.097.442		217.923		63.484	
Totaal	2.060.891	0	589.300	0	192.00	0

- Het onderscheid tussen 9a en 9b wordt in de begrotingen niet op deze manier gemaakt.
- 9b) Voor alle drie de eilanden geldt dat ze nog geen historisch archief hebben.
- 9c) Voor alle drie de eilanden geldt dat er recent investeringen hebben plaatsgevonden; grotendeels met incidentele middelen.

Tabel 9.2.b) Controlevergelijking: Rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (begrotingen 2009, in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
9a) Kunst, musea en overige culturele activiteiten	29.400		231.027		12.404	
9b) Cultureel erfgoed, archief en archeologie	-		-		-	
9c) Sport	633.360		297.038		33.544	
Totaal	662.760	0	528.065	0	45.948	

- Zie de opmerkingen bij tabel 9.2.a)

Tabel 9.2.c) Controlevergelijking: Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
9a) Kunst, musea en overige culturele activiteiten	461.012		76.806		22.046	
9b) Cultureel erfgoed, archief en archeologie	PM		PM		PM	
9c) Sport	341.425		57.416		43.504	
Totaal	802.437	0	134.222	0	65.550	0

- In het rapport Havermans zijn de lasten voor 9a) kunst, musea en overige recreatieve en voor cultureel erfgoed, archief en archeologie niet te onderscheiden. Beide zijn samen via hoofdfunctie 5 berekend. Hier valt bovendien veel meer onder dan kunst en cultuur.

Tabel 9.2.d) Controlevergelijking: Begrotingen Waddeneilanden 2012 in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779 inw.		Terschelling 4.733 inw.		Vlieland 1.160 inw.		Ameland 3.501 inw.		Schiermonnikoog 942 inw.	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
9a) Kunst, musea en overige culturele activiteiten	87		97	31	181		274	72	106	4
9b) Cultureel erfgoed, archief en archeologie	8		14		43		70		28	20
9c) Sport	137	18	228	54	423	238	226	46	291	10
Totaal	223	18	352	85	647	238	570	118	425	34

- de Waddeneilanden geven aan al deze drie taken veel uit vergeleken met een gemiddelde gemeente. Dit kan komen door het toeristisch karakter van de wadden. Vooral de uitgaven voor sport zijn hoog: \$ 274.000 van Schiermonnikoog tot \$ 1.885.000 van Texel. Hierin zit voor Terschelling, Vlieland en Schiermonnikoog een zwembad, de kosten hiervan zijn respectievelijk \$ 656.000, \$ 444.000 en \$ 165.000.

Conclusie controleberekeningen

In dit beleidsveld hebben de controlevergelijkingen ertoe geleid dat bij de taak kunst, musea en overige culturele activiteiten is gerekend met de windwardfactor bij het Caribische gemiddelde. Dit omdat uit de begrotingen van de eilanden en de Waddeneilanden blijkt dat deze taken substantiële uitgaven kennen. Ook is een deel van de kosten vast. Dat wil zeggen als de eilanden iets willen organiseren is er ruimte nodig voor een of een halve fte en wat overige kosten.

9.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

Het betreft grotendeels niet verplichte taken. Er zijn geen bijzondere uitkeringen. Ook zijn er geen taken in dit beleidsveld waar een kostendekkend tarief gebruikelijk is. Voor de taak 9a) kunst, musea en overige culturele activiteiten en 9c) sport is gerekend met een genormeerde tarief van 10% bij de bovengrens. De ondergrens is netto (bijdrage reeds verrekend). Bij taak 9b) cultureel erfgoed, archief en archeologie is het onderdeel cultureel erfgoed niet in de berekeningen opgenomen, omdat deze taak erg specifiek is.

Tabel 9.3.1 geeft een overzicht van de kosten die niet zijn meegenomen in de berekeningen van de vrije uitkering.

Tabel 9.3.1 kosten niet meegenomen in de vrije uitkering

Genormeerde bijdragen

9a) kunst, musea en overige culturele activiteiten	bijdragen indirect meegenomen in ondergrens genormeerde bijdrage 10% (bovengrens)
9c) sport	bijdragen indirect meegenomen in ondergrens genormeerde bijdrage 10% (bovengrens)

Taak buiten de vrije uitkering

9b) cultureel erfgoed, archief en archeologie	de deeltaak cultureel erfgoed is buiten de berekening gehouden.
---	---

Hoe zijn de bandbreeden voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

De taken 9a) kunst, musea en overige culturele activiteiten en 9c) sport zijn vrije taken. De bandbreedte is berekend via een gemiddelde van gemeenten en een gemiddelde van het Caribisch gebied. De eerste is de bovengrens en de laatste de ondergrens. Taak 9b) cultureel erfgoed, archief en archeologie is een omkaderde taak. De bandbreedte is berekend van een gemiddelde van gemeenten en een specifieke berekening. De specifieke berekening is de ondergrens en het gemiddelde van gemeenten de bovengrens. Tabel 9.3 geeft een overzicht van bandbreedten voor beleidsveld 9.

Marge: de marge bij met name taak 9a) kunst, musea en overige culturele activiteiten wordt veroorzaakt doordat het een vrije taak is. De andere taken hebben een beperktere marge. Bij 9c) sport is dat ook het geval, ondanks dat dit ook een vrije taak is. Sport is een taak met investeringen in sportvelden en sportaccommodaties. Dit betekent dat een deel van sport onvermijdelijke kosten zijn, gegeven dat er aan sport wordt gedaan.

Controleberekeningen: de controleberekeningen hebben geleid tot een aanpassing van de taak 9a) kunst, musea en overige culturele activiteiten in de ondergrens voor Sint Eustatius en Saba.

Tabel 9.3 Bandbreedten beleidsveld 9) Cultuur, cultureel erfgoed en sport

	Bonaire ondergrens	bovengrens	Sint Eustatius ondergrens	bovengrens	Saba ondergrens	bovengrens
9a	\$320.000	\$1.020.924	\$112.500	\$239.279	\$58.500	\$124.425
9b	\$239.470	\$263.040	\$110.476	\$92.475	\$41.247	\$48.087
9c	\$800.000	\$1.080.108	\$187.500	\$253.150	\$97.500	\$131.638
9	\$1.359.470	\$2.364.072	\$410.476	\$584.904	\$197.247	\$304.150

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

Er is achterstallig onderhoud bij de historische archieven, dat wil zeggen er is niet tot nauwelijks sprake van een archief op de eilanden. Uitgezonderd een aantal 'dagelijkse' archieven. De ondergrens en bovengrens zijn gericht op de situatie dat het achterstallig onderhoud is ingehaald. Zolang dat niet het geval is zou een deel van de berekende kosten niet hoeven te worden gemaakt; er is immers nog geen gebouw of personeel dat zich met deze taak bezig houdt. Wel is het een optie de middelen te sparen voor een toekomstige investering. De kosten van het in gebruik nemen van een gebouw, dit klimaatbestendig maken, de documenten ernaartoe brengen, ordenen en toegankelijk maken is een substantiële investering.

Bij de taak sport is er enig achterstallig onderhoud. Dit is met recente incidentele middelen grotendeels ingehaald. We gaan ervanuit dat het resterende achterstallig onderhoud geen invloed heeft op de structurele uitgaven in de ondergrens of bovengrens.

Beleidsvelden eilandsbrede taken

Beleidsveld 10) Burgerzaken

10.I Overzicht beleidsveld en taken

Beschrijving beleidsveld

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

De in dit beleidsveld opgenomen taken zijn:

- 10a) Burgerlijke stand en basisadministratie persoonsgegevens (PIVA)
- 10b) Identiteitskaart (sédula), reisdocumenten en overige documenten
- 10c) Overige zoals verkiezingen

De wettelijke taken. Alle taken zijn wettelijke taken.

De taakverdeling tussen het Rijk en de eilanden is op hoofdlijnen gelijk aan de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten. Verschillen zijn dat:

- De identiteitskaart (sédula) op de eilanden een ingezetenekaart is. Hiermee is de sédula tevens identiteitskaart voor vreemdelingen, zodat hij de functie heeft van vreemdelingendocument, dit in tegenstelling tot de Nederlandse identiteitskaart (NIK). Gevolg is dat de uitgifte van het vreemdelingendocument geschiedt door de afdelingen burgerzaken en niet door de Immigratie- en Naturalisatiedienst.
- Rijbewijzen: de taken vanaf het bepalen van het beleid en het maken van regelgeving tot en met de afgifte van rijbewijzen en andere aanverwante documenten (bijvoorbeeld kentekenbewijzen), ligt bij de eilanden. Vanuit Nederland zijn geen normen opgelegd. De eilanden overwegen om zoveel mogelijk aan te sluiten op de Europees Nederlandse rijbewijzen wat betreft het fysieke document.
- In Europees Nederland zijn de taken rond burgerzaken in organisatorisch opzicht veelal gekoppeld met diverse andere loketfuncties van gemeenten, zoals vergunningen. In Caribisch Nederland is dat vooralsnog niet het geval.

Samenhang met andere beleidsvelden:

- Het archief is als taak beschreven in *beleidsveld 9) Cultuur, cultureel erfgoed en sport*.

Beschrijving taken

10a) Bevolkingsadministratie en burgerlijke stand

Minimumeisen De eilanden houden registers van de burgerlijke stand bij. Het gaat om het geboorteregister, het register voor huwelijken/echtscheidingen en het register voor overlijden. Naar aanleiding van mutaties worden akten opgemaakt en uitgegeven. De mutaties worden opgenomen in het register en vervolgens verwerkt in de basisadministratie persoonsgegevens. De basisadministratie kent niet alleen mutaties vanuit de burgerlijke stand, maar ook bijvoorbeeld doordat ingezetenen aan de balie komen om een verhuizing door te geven. In de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES zijn de wettelijke eisen waaraan de bevolkingsadministraties moeten voldoen opgenomen. Het gaat dan niet alleen om het verwerken van mutaties, de wijze van bijhouden van de basisadministraties, maar ook om het verstrekken van gegevens. Het verstrekken van gegevens aan burgers, zoals uittreksels, is een eilandelijke taak. Ook het verstrekken van gegevens aan andere afdelingen van het openbaar lichaam is een eilandelijke taak. Het systematisch verstrekken van gegevens aan andere overheden is een Rijkstaak. Het geautomatiseerde systeem voor de bevolkingsadministratie heet PIVA: Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba. Dit is als systeem vergelijkbaar met de GBA: Gemeentelijke basisadministratie. Moderniseringen zoals het verplicht gebruik en terugmelding zijn nog niet doorgevoerd.

Een taak van de afdelingen burgerzaken is ook het voltrekken van huwelijken.

Stand van zaken In 2009 is een nulmeting gedaan. Er is geconstateerd dat er relatief veel (kleinere) fouten voorkomen in de geautomatiseerde bevolkingsadministratie. Deze zijn enerzijds ontstaan tijdens de conversie in het verleden maar voor een belangrijke mate vinden deze hun oorsprong in het verkeerd toepassen van voorgeschreven regels en procedures. Vanaf 2010 tot heden worden zowel complexe fouten als de kleine fouten (bijvoorbeeld verkeerd gespelde namen) gecorrigeerd op Sint Eustatius en Saba door een GBA-specialist. De twee eilanden werken hierbij samen. Op Bonaire moet het corrigeren van fouten nog gebeuren. Een ander probleem op alle drie de eilanden is dat mensen die van de eilanden weggaan zich vaak niet laten uitschrijven.

Op de eilanden waren geen door het bestuur vastgestelde straatnamen en huisnummers (zie verder onder 10c). Voor de kwaliteit van PIVA zijn eenduidige straatnamen en huisnummers wel van belang, omdat het op de persoonslijsten verwerken van de bestuurlijk vastgestelde straatnamen en huisnummers een vergroting van de eenduidigheid van persoonsgegevens betekent.

Op Bonaire en Saba zijn de papieren archieven op orde en bruikbaar. Op Sint Eustatius is het archief niet op orde en is het papier deels aangetast vanwege vochtigheid. Sint Eustatius overweegt een ander gebouw.

Alle drie de eilanden hebben de wens om te starten met het digitaliseren van archieven door het digitaliseren van akten van de burgerlijke stand; deze worden dan gescand en achter de juiste persoonslijsten gehangen. Op Bonaire zijn recent offertes gevraagd voor het digitaliseren van het archief van 1800 tot heden. Geschatte kosten zijn € 165.000. Digitaliseren is belangrijk voor de toegankelijkheid van de documenten in de archieven en voor de betrouwbaarheid van de gegevens in de bevolkingsadministraties (de controlemogelijkheden zijn beter). Op Sint Eustatius en Saba is het digitaliseringssproces nog niet gestart. Het gaat om eenmalige investeringen, waarna het reguliere werk efficiënter gebeurt. Voorwaarde is dan wel dat de digitalisering van nieuwe akten gelijk geregeld wordt zodat geen nieuwe achterstanden ontstaan.



Op Sint Eustatius zijn er problemen met de PIVA-server. De server dient na een stroomstoring (piek of uitval) binnen 24 uur operationeel te zijn. Dit wordt niet altijd gehaald, door het ontbreken van een noodaggregaat of, doordat bij een extreme stroompiek de opvanger onvoldoende werkt, zodat de server kapotgaat en een nieuwe besteld moet worden.

Voor het kunnen benutten van PIVA voor het verstrekking van informatie aan andere overheden is een centrale afslag van PIVA ontwikkeld, de PIVA-V (PIVA-Verstrekkingen). PIVA-V wordt bekostigd met rijksmiddelen. Naarmate meer overheden op deze wijze gebruik maken van de persoonsgegevens uit PIVA, hoeven burgers minder vaak zelf een beroep te doen op de bevolkingsadministratie (aanleveren van uittreksels). Dit geldt ook indien de diensten van de lokale overheid zelf breder gebruik maken van de persoonsgegevens uit PIVA (vergelijkbaar met de binnengemeentelijke verstrekkingen).

Specifieke factoren

- De kleinschaligheid van de eilanden maakt het proces relatief duur.
- Het klimaat heeft invloed op de papieren archieven. Daarnaast is er afhankelijkheid van de ICT-infrastructuur (zie *beleidsveld 12) Bedrijfsvoering*).

Ontwikkelingen De taken waren eilandelijke taken voor de staatkundige hervorming en zijn dat gebleven. De eisen die aan de taken worden gesteld zijn toegenomen, niet zozeer formeel (de voorschriften waaraan het bijhouden moet voldoen zijn gelijk gebleven), maar wel in de praktijk. Dit met name omdat andere overheidsorganisaties de gegevens uit de basisadministraties gebruiken en er nu wordt geaudit op kwaliteit. Het accent ligt nu meer dan in het verleden op correctheid van de gegevens. Dit vergt een ander kennisniveau. Begeleiding en opleiding van medewerkers is belangrijk.

De taak bevolkingsadministratie en burgerlijke stand valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken die specifieke wetgeving kennen. In 10.III worden de kosten van deze taak berekend.

10b) Identiteitskaart (sédula), reisdocumenten en overige documenten

Minimumeisen De eilanden verstrekken reisdocumenten, identiteitskaarten (sédula's) en rijbewijzen. Alle documenten, uitgezonderd de sédula en het rijbewijs, moeten aan dezelfde eisen voldoen als in Europees Nederland. De sédula is een ingezetenekaart die verplicht is voor iedere ingezetene van 12 jaar en ouder. Het fysieke document heeft een lager beveiligingsniveau dan het paspoort of de Nederlandse Identiteitskaart (NIK). De sédula is geen reisdocument, maar geeft houders met de Nederlandse nationaliteit toegang tot de drie eilanden. Curaçao en Sint Maarten laten de houder van de sédula gewoonlijk toe tot hun grondgebied. De beveiling van de uitgifte van de sédula is in grote lijnen vergelijkbaar met die van de reisdocumenten. Alle taken voor het rijbewijs en andere aanverwante documenten (bijvoorbeeld kentekenbewijzen) liggen bij de eilanden. Vanuit Nederland zijn geen normen opgelegd. Die dienen de eilanden zelf neer te leggen in eilandsverordeningen.

Voor het bewaren van waardevolle documenten, zoals paspoorten en rijbewijzen, is een kluis verplicht. De aktes van de burgerlijke stand dienen in een beveiligde ruimte te worden bewaard; dit kan ook een kluis zijn. Tot slot, is het verplicht een back up van PIVA te bewaren op een

andere locatie. Dit hoeft geen locatie van het openbaar lichaam te zijn; het kan ook een locatie van een andere overheid zijn, zoals het politiebureau.

Stand van zaken Het tarief dat burgers voor een sédula betalen is dusdanig dat het geen drempel vormt voor het aanvragen. Dit omdat het belangrijk is dat burgers de ingezetenekaart ook daadwerkelijk hebben.

Het maximumtarief voor het paspoort is bepaald op basis van het maximum dat vóór de staatkundige hervormingen werd gevraagd. Het tarief dat de eilanden aan het Rijk betalen voor het Rijksdeel in de productie van documenten is een gemiddeld tarief dat ook gemeenten betalen.

Er is geen maximumtarief voor rijbewijzen.

Voor de uitgifte van rijbewijzen wordt de optie besproken dat de openbare lichamen worden ondersteund bij de structurele uitgifte van rijbewijzen. De Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW) zou een op hoofdlijnen vergelijkbaar proces als in Europees Nederland, inclusief de productie van de rijbewijscard, kunnen uitrollen in Caribisch Nederland (zie verder onder 10.II).

Bonaire: Er zijn geen specifieke problemen bij de taak documenten.

Sint Eustatius: De kluis voor het opbergen van reisdocumenten voldoet niet aan de wettelijke eisen. Hetzelfde geldt voor de beveiligde ruimte van de aktes. Het beveiligingssysteem voldoet niet aan de eisen van onder andere de Paspoortwet.

Saba: Saba ervaart een relatief grote druk op procedures, onder andere omdat ongeveer een kwart van de inwoners student is op de medical school. Dit betekent relatief veel in- en uitschrijvingen, evenals het verstrekken en weer innemen van sédula's. Ook ervaren de medewerkers druk, omdat er weinig mogelijkheden voor achtervang zijn gezien de schaal van het eiland.

Specifieke factoren De kleinschaligheid van de eilanden maakt het proces voor documenten relatief duur, met name omdat de taken kennis vergen en functiescheiding, beschikbaarheid buiten kantooruren (verstrekking nooddocumenten) en achtervang nodig is.

Ontwikkelingen De taken zijn niet veranderd, maar de eisen aan of omvang van de taken is voor sommige onderdelen toegenomen.

De taak identiteitskaart (sédula), reisdocumenten en overige documenten valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken die specifieke wetgeving kennen. In 10.III worden de kosten van deze taak berekend.

10c) Overige waaronder verkiezingen



Minimumeisen De taken die onder overige zijn opgenomen zijn wettelijke taken. Het gaat om het voorbereiden en uitvoeren van verkiezingen en referenda en straatnaamgeving en huisnummering.

Stand van zaken De taken rond verkiezingen zijn niet nieuw. Wel is er sprake van aanpassingen in de regelgeving per 10-10-10 en daarmee van werkzaamheden.

Straatnaamgeving en nummering waren niet eenduidig bestuurlijk vastgesteld. Straatnaamgeving en nummering is in kaart gebracht. In 2009 heeft de Gemeenschappelijke Belasting en Registratiedienst (een samenwerkingsverband van zes van de zeven gemeenten van Parkstad Limburg) op alle drie de eilanden een inventarisatie opgesteld van alle woonobjecten en is de desbetreffende besturen een voorstel gedaan voor een straatnamen en huisnummerplan.

Bonaire: straatnaamgeving en huisnummering: er is een inventarisatie gemaakt, maar de besluiten voor correcties moeten nog worden genomen.

Sint Eustatius: er is een inventarisatie uitgevoerd, maar de straatnaamgeving en huisnummering is nog niet ingevoerd en wordt nog niet benut.

Saba: er is een inventarisatie uitgevoerd, maar de straatnaamgeving en huisnummering is nog niet ingevoerd en wordt nog niet benut.

Specifieke factoren -

Ontwikkelingen -

De taak overige valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken die specifieke wetgeving kennen. In 10.III worden de kosten van deze taak berekend.

10.II Overzicht incidentele kosten

Bevolkingsadministraties en reisdocumenten: Voor de bevordering van de kwaliteit van de bevolkingsadministraties van de openbare lichamen is geïnvesteerd door het Rijk. In april 2010 zijn drie specialisten voor een half jaar ingehuurd met het oog op het achterstallig onderhoud van de bevolkingsadministraties. Dit ter voorbereiding op de staatkundige hervormingen. Vervolgens is in september 2010 een GBA-specialist ingehuurd (3 jaar) door Sint Eustatius en Saba, waarbij het Rijk voor een deel financiële ondersteuning heeft geleverd. Opzet is dat deze specialist ook medewerkers op de eilanden gaat opleiden tot PIVA-specialist zodat het goed uitvoeren van de taken voor de toekomst is gewaarborgd. De twee eilanden werken samen bij dit onderwerp.

De apparatuur voor reisdocumenten en sédula's is ter beschikking gesteld door het Ministerie van BZK. De kosten van het dagelijks gebruik van de apparatuur voor reisdocumenten zijn voor de eilanden en zijn reguliere kosten. Voor de apparatuur voor sédula's zijn geen kosten voor de eilanden.

Het digitaliseren van archieven en aktes is nog in een planfase. De kosten voor digitalisering van de aktes van 1800 tot heden en het vervolgens digitaal gaan werken zijn voor Bonaire geraamde op € 165.000.

Voor de verdere ontwikkeling van kennis wordt een kwaliteitsplan Caribisch Nederland gemaakt. De opzet van een kwaliteitskring maakt hiervan deel uit. Aan deze kring nemen de afdelingen burgerzaken van de openbare lichamen deel en het Ministerie van BZK. Dit om problemen te bespreken en er oplossingen voor te zoeken. Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Curaçao, Sint Maarten en Aruba gebruiken hetzelfde PIVA systeem. Opties voor verdere

kennisontwikkeling zijn opleidingen en stages. De eilanden (Bonaire) zijn op zoek naar zustergemeenten in Nederland om kennis uit te wisselen.

Op Sint Eustatius zijn problemen met kluizen en beveiliging.



Rijbewijzen: De eilanden zijn in overleg met het Ministerie van I&M over ondersteuning bij de uitgifte van rijbewijzen. De RDW zou een op hoofdlijnen vergelijkbaar proces als in Nederland, inclusief het vervaardigen van de rijbewijscard, kunnen uitrollen in Caribisch Nederland. De RDW gaat een uitvoeringstoets maken over dit onderwerp. Zaken als investeringskosten, terugverdientijd en financiering moeten zo duidelijk worden. Volgens een eerste ruwe schatting van de RDW zijn de investeringskosten voor de drie eilanden samen € 200.000 à € 400.000.

10.III Referentiekosten

10a) Bevolkingsadministratie, burgerlijke stand, documenten en overige

Voor de referentiekosten van dit beleidsveld nemen we de taken samen, omdat de kosten sterk met elkaar samenhangen. De taken van dit beleidsveld vallen in de categorie *omkaderde taken*, omdat het wettelijk verplichte taken met specifieke wetgeving betreft. De referentiekosten van de bandbreedten van omkaderde taken berekenen we door:

- 10a1) Een gemiddelde van gemeenten
- 10a2) Een specifieke berekening

10a1) Een gemiddelde van gemeenten

De gemiddelde lasten zijn berekend door de lasten van functie 003) burgerzaken en de lasten op functie 004) baten secretarieleges burgerzaken te nemen, evenals de baten op functie 004). We rekenen de euro's om naar dollars. Vervolgens berekenen we over de helft van de kosten een prijsverschil in salarissen. Vervolgens berekenen we de kleinschaligheidsfactor, omdat de eilanden een kleinere schaal hebben dan gemeenten en de kosten schaalgevoelig zijn. Voor Sint Eustatius en Saba berekenen we ook de windwardfactor en de drempelfactor, omdat er een minimumniveau aan de kosten is. Het gaat om taken waarvoor kennis en ervaring nodig is en waar achtervang belangrijk is.

Tabel 10a1) Een gemiddelde van gemeenten

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 45	€ 45	€ 45
<i>gemiddelde baten per inwoner</i>	€ 17	€ 17	€ 17
gemiddelde netto lasten per inwoner	€ 28	€ 28	€ 28
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
gemiddelde netto lasten	€ 448.000	€ 105.000	€ 54.600
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 448.000	€ 105.000	€ 54.600
na omrekening euro-dollar	\$613.760	\$143.850	\$74.802
na omrekening prijsverschil salarissen	\$460.320	\$107.888	\$56.102
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$517.860	\$121.373	\$63.114
na omrekening met windwardfactor		\$182.060	\$94.671
na omrekening met drempelfactor			\$179.875
Totaal na omrekeningsfactoren	\$517.860	\$182.060	\$179.875

10a2) Een specifieke berekening

Een specifieke kostenberekening is niet aanwezig. We schatten de kosten voor deze taak door de referentiekosten per onderdeel te berekenen. Voor paspoorten, sédula's en rijbewijzen hanteren we een prijs van € 30. Dit zijn afgerond de maximumprijzen min afdracht aan het Rijk. Voor uittreksels en aktes rekenen we € 12. Dit zijn afgerond de normkosten in Europees Nederland. De aantallen schatten we op basis van de inwoneraantallen, waarbij we ook rekening houden met dat er relatief veel vreemdelingen werken of studeren, die bijvoorbeeld ook een sédula hebben. Voor paspoorten en sédula's zijn we ervan uitgegaan dat alle inwoners er een hebben en deze één maal in de 5 jaar aanvragen. Voor de correctie van gebruik van de sédula door vreemdelingen rekenen we met de factor 2.

Daarnaast rekenen we 0,5 fte per 8.000 inwoners en € 50.000 vaste kosten voor de overige taken. Omdat we vaste kosten in de berekening hebben nemen we de omrekeningsfactoren windwardfactor en de drempelfactor niet mee. Wel verrekenen we kleinschaligheid, omdat de schaal van de eilanden enkele kosten relatief hoog maakt.

In deze berekening is uitgegaan van 25% inkomsten. Dit omdat de verhouding in Europees Nederland op 1/3 ligt (zie referentiekostenberekening a1); we gaan uit van een iets lager percentage voor Caribisch Nederland, omdat de factor 1/3 is berekend voor de omrekeningsfactoren. De baten kunnen op de eilanden hoger zijn dan 25%. Het streven is echter dat burgers steeds minder uittreksels hoeven aan te vragen, omdat PIVA steeds meer binnengemeentelijk wordt gebruikt. Dit vergelijkbaar aan de ontwikkelingen in Europees Nederland. Het percentage baten is daarom gebaseerd op het Europees Nederlandse percentage.

Tabel 10b2) Een specifieke berekening

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
kosten uitgifte paspoort, sédula	€ 30	€ 30	€ 30
aantal paspoorten, sédula's	6.400	1.500	780
<i>lasten paspoorten en sédula's</i>	€ 192.000	€ 45.000	€ 23.400
prijs uittreksels en aktes	€ 12	€ 12	€ 12
uittreksels en aktes	1.600	195	375
<i>lasten uittreksels en aktes</i>	€ 19.200	€ 2.340	€ 4.500
kosten rijbewijzen	€ 30	€ 30	€ 30
aantal rijbewijzen	800	188	98
<i>lasten rijbewijzen</i>	€ 24.000	€ 5.625	€ 2.925
<i>straatnamen, verkiezingen</i>	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Totaal voor omrekeningsfactoren (optelling van cursieve bedragen)	€ 285.200	€ 102.965	€ 80.825
<i>na omrekening euro - dollar</i>	\$390.724	\$141.062	\$110.730
aantal fte's PIVA, huwelijken, overige	4,00	1,00	0,50
kosten fte	\$60.000	\$60.000	\$60.000
<i>lasten fte's</i>	\$240.000	\$60.000	\$30.000
Totaal voor omrekeningsfactoren in dollars (optelling bovenstaande twee cursieve bedragen)	\$630.724	\$201.062	\$140.730
na omrekening met kleinschaligheidsfactor	\$709.565	\$226.195	\$158.322
<i>genormeerde bijdragen (25%)</i>	\$177.391	\$56.549	\$39.580
na verrekening van genormeerde bijdragen	\$532.173	\$169.646	\$118.741
Totaal na omrekeningsfactoren	\$532.173	\$169.646	\$118.741

10.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 10.1 vatten we de referentiekosten en de bijdragen van de gebruikers samen.

Tabel 10.1 Overzicht referentiekosten van de bandbreedten

10abc) Burgerzaken, documenten en overig			
Wettelijke verplichting:	verplicht		
Bijzondere uitkering:	-		
Taakgebonden inkomsten:	genormeerde bijdrage 25%		
Categorie taak:	omkaderde taak		
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>gemiddelde gemeente</i>		
<i>Bepaling bovengrens:</i>	<i>specifieke berekening</i>		
Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$517.860	\$182.060	\$179.875
Bovengrens	\$532.173	\$169.646	\$118.741

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 10.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekeken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 10.2 Controlevergelijkingen

Tabel 10.2.a) Controlevergelijking: Begrotingen eilanden 2012 beleidsveld 10 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
10a) Bevolkingsadministratie en burgerlijke stand	672.189	349.665	250.400	32.029	109.252	
10b) Identiteitskaart (sédula), reisdocumenten en overige documenten				37.670	64.011	78.500
10c) Overige waaronder verkiezingen	55.866		7.000	5.850		13.880
Totaal	728.055	349.665	257.400	75.549	173.263	92.380

- De wijze waarop de kosten voor de taken 10a, 10b en 10c terug te vinden zijn verschilt per eiland. Het beleidsveld dient daarom in zijn geheel bezien te worden.

Tabel 10.2.b) Controlevergelijking: Rapport onderzoek begrotingen beleidsveld 10 (begrotingen 2009, in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
10a) Bevolkingsadministratie en burgerlijke stand	493.406	234.304	172.098	27.216	96.764	53.584
10b) Identiteitskaart (sédula), reisdocumenten en overige documenten						
10c) Overige waaronder verkiezingen						
Totaal	493.406	234.304	172.098	27.216	96.764	53.584

- De baten en lasten zijn lager dan in tabel 10.2.a. Dit kan komen door het tijdsverschil van drie jaar en door incidentele investeringen.

Tabel 10.2.c) Controlevergelijking: Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
10a) Bevolkingsadministratie en burgerlijke stand		252.560		60.424		48.144
10b) Identiteitskaart (sédula), reisdocumenten en overige documenten						
10c) Overige waaronder verkiezingen						
Totaal		252.560		60.424		48.144

- In het onderzoek van de commissie Havermans zijn alle personele kosten onder één post bestuursorgaan, alle bedrijfsvoering en beleidsfuncties bijeen gebracht. Hierdoor zijn de kosten van burgerzaken niet te terug te vinden.

Tabel 10.2.d) Controlevergelijking: Waddeneilanden (begrotingen 2012) bedragen in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779 inw.		Terschelling 4.733 inw.		Vlieland 1.160 inw.		Ameland 3.501 inw.		Schiermonnikoog 942 inw.	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
10a) Bevolkings-administratie en burgerlijke stand	86	9	73		121		57	12	203	32
10b) Identiteitskaart (sédula), reisdocumenten en overige documenten		12	16	37	55	112	23	18	101	76
10c) Overige	5				4		3			
Totaal	91	21	89	37	180	112	83	30	304	10

- het beeld van de baten en de lasten, als ook de relatie tussen beide wisselt sterk tussen de eilanden.

Conclusie controlevergelijkingen

In dit beleidsveld is er geen aanleiding de grenzen bij te stellen naar aanleiding van de controlevergelijkingen.

10.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

De taken van beleidsveld 10 zijn wettelijk verplicht. Ook zijn er veel eisen waaraan de taken moeten voldoen. Er zijn leges, deze hebben we geschat op 25% van de lasten. Tabel 10.3.1 geeft een overzicht van de kosten die niet zijn meegenomen in de berekeningen van de vrije uitkering.

Tabel 10.3.1 kosten niet meegenomen in de vrije uitkering

Genormeerde bijdragen

10) burgerzaken	genormeerde bijdrage 25%
-----------------	--------------------------

Hoe zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

De ondergrens voor de taken zijn berekend via een gemiddelde van gemeenten. Bij de bovengrens is iets specieker gekeken en is vooral rekening gehouden met het relatief grote percentage vreemdelingen op de drie eilanden. In tabel 10.3 is een overzicht van de bandbreedten van dit beleidsveld opgenomen.

De taken 10 a, b en c) zijn omkaderde taken. De drie taken zijn samengenomen. De bandbreedte is berekend via een specifieke berekening en via een gemiddelde van gemeenten. Het gemiddelde van gemeenten is de bovengrens en de specifieke berekening de ondergrens.

De *marge* tussen de bandbreedten beperkt, omdat het wettelijke taken met wettelijke voorschriften zijn.

De *controlevergelijkingen*: er is geen aanleiding de grenzen aan te passen.

Tabel 10.3.2) Bandbreedten beleidsveld 10) Burgerzaken

	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens
10abc	\$517.860	\$532.173	\$182.060	\$169.646	\$179.875	\$118.741
10	\$517.860	\$532.173	\$182.060	\$169.646	\$179.875	\$118.741

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

De apparatuur voor de reisdocumenten en de sédula is door het Ministerie van BZK ter beschikking gesteld. Het proces van het maken van een inhaalslag is enkele jaren geleden gestart en loopt nog steeds door. Het gaat dan om het gebruik van straatnamen en nummers, fouten uit PIVA halen en PIVA meer benutten binnen het openbaar lichaam en tussen overheden is in ontwikkeling. Ook de ontwikkeling van kennis en ervaring van medewerkers is bezig en zal naar verwachting nog enige tijd duren. We gaan ervan uit dat de inhaalslag blijft doorlopen en dat de berekeningen voor de ondergrens en bovengrens met dit proces meelopen. Enerzijds zal de inhaalslag tot minder kosten leiden, bijvoorbeeld minder uittreksels. Anderzijds zal een kwaliteitsslag ook kosten met zich mee brengen.

Wat betreft de rijbewijzen worden specifieke berekeningen gemaakt voor investeringen en reguliere kosten voor de situatie dat de RDW gaat ondersteunen bij het proces van uitgifte van rijbewijzen. Wij gaan ervan uit dat het dan met name om investeringskosten gaat en dat de kosten in de ondergrens en bovengrens globaal gelijk blijven.

Beleidsveld 11) Bestuur

11.I Overzicht beleidsveld en taken

Beschrijving beleidsveld

In dit beleidsveld zijn de taken rond het bestuur opgenomen. Het gaat dan om het bestuur zelf, dat is de gezaghebber, de gedeputeerden en de eilandsraad en om de bestuursondersteuning, dat is de directe ondersteuning van de gezaghebber en gedeputeerden en van de eilandsraad, waaronder de griffier, de rekenkamer en de ombudsman.

De in dit beleidsveld opgenomen *taken* zijn:

- 11a) Gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad
- 11b) Ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad

De *wettelijke* taken. Het betreft grotendeels wettelijke taken. De ondersteuning van de gezaghebber is formeel niet verplicht. Wel heeft de gezaghebber enkele wettelijke taken, waarbij ondersteuning nodig is.



De *taakverdeling* tussen het Rijk en de eilanden is globaal gelijk aan de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten; het Rijk schrijft de vereisten voor de eilanden voor in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en voor gemeenten in de Gemeentewet. Er zijn enkele verschillen in de uitvoeringsmogelijkheden. Een verschil is dat gemeenten kunnen kiezen tussen een rekenkamer en rekenkamercommissie en tussen wel of niet samenwerken met andere gemeenten. De eilanden zijn verplicht samen een rekenkamer in te stellen bestaande uit drie leden. Ook kunnen de eilanden als

ze niet kiezen voor aansluiting bij de Nationale Ombudsman opteren voor een gezamenlijke ombudsman of gezamenlijke ombudscommissie, maar een eigen eilandelijke ombudsman is niet mogelijk.

Een ander verschil is dat Sint Eustatius en Saba de mogelijkheid hebben om wat meer af te wijken van het uitgangspunt dat ambtenaren geen lid mogen zijn van de eilandsraad.

Tot slot, heeft de commissaris van de koningin enkele taken ten aanzien van gemeenten. Bij Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn enkele vergelijkbare taken bij de Rijksvertegenwoordiger belegd. De eilanden staan onder permanent preventief financieel toezicht. Dit toezicht is een taak van het College Financieel Toezicht (CFT).

Samenhang met andere beleidsvelden: In dit beleidsveld gaat het alleen om de samenstelling en ondersteuning van het bestuur. De taken van het bestuur zijn in de diverse beleidsvelden opgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om taken als de coördinerende functie van de gezaghebber bij rampen. Deze taak is in *beleidsveld 5) Veiligheid, toezicht en handhaving* opgenomen.

Beschrijving taken

) Gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad

Minimumeisen Ieder eiland heeft een gezaghebber, gedeputeerden en een eilandsraad. Bonaire heeft drie gedeputeerden en een eilandsraad met negen leden. Sint Eustatius en Saba hebben ieder vijf eilandsraadsleden en twee gedeputeerden. De salariskosten, vergoedingen, wachtgelden en pensioenen zijn wettelijk bepaald en gemaximeerd.

Stand van zaken De wet- en regelgeving is nieuw en wordt geïmplementeerd. Zo is dualisme bij de verkiezingen ingevoerd, is een griffier verplicht vanaf 1 oktober 2011 en worden de rekenkamer en ombudsfunctie nog opgezet.

Specifieke factoren Er zijn minder gedeputeerden en raadsleden voorgeschreven dan bij gemeenten met vergelijkbare inwoneraantallen. Daar is voor gekozen gezien de omvang van de besturen van de eilandgebieden onder het monisme en de geringe bevolkingsomvang van de eilanden.



Ontwikkelingen Bij de staatkundige hervormingen is het bestuur gedualiseerd. Dit betekent dat er 2 (Saba, Sint Eustatius), respectievelijk 3 (Bonaire) extra bestuurders zijn ten opzichte van voor de staatkundige hervormingen. De salarissen en vergoedingen van de bestuurders zijn gekoppeld aan het inwoneraantal van de eilanden, zoals ook gebruikelijk in Europees Nederland. De eilanden hebben echter, gezien hun geïsoleerde positie, zwaardere taken dan een gemiddelde gemeente van deze omvang. Zo hebben de eilanden bijvoorbeeld een luchthaven en een zeehaven.

Eind 2011 heeft het Ministerie van BZK voorgesteld dat de eilanden de salarissen van de bestuurders mogen verhogen met maximaal circa 25%. Circa de helft van de maximale verhoging wordt toegevoegd aan de vrije uitkering. De rest van de mogelijke verhoging is aan de eilanden om te overwegen of ze dit willen bekostigen.

De taak gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad valt in de categorie taken met een uniek kostenkarakter, dat is bij de taken waarvan de kosten gegeven zijn door bijvoorbeeld wettelijke bepalingen. In 11.III worden de kosten van deze taak berekend.

11b) Ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad



Minimumeisen In de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is bepaald dat:

- Er een griffie is.
- Eilandraadsleden recht hebben op ambtelijke bijstand; dit wordt geregeld in de eilandelijke verordening.
- Fracties recht hebben op fractieondersteuning; dit wordt geregeld in de eilandelijke verordening.
- Er een rekenkamer is voor de drie eilanden samen.
- Er een ombudsfunctie is; uitgangspunt hierbij is aansluiting bij de Nationale ombudsman in Den Haag. De eilanden kunnen echter ook kiezen voor een ombudscommissie of een gezamenlijke ombudsman.

Naast ondersteuning van de raad ligt het voor de hand dat ook de gezaghebber wordt ondersteund gezien zijn wettelijke taken. De gezaghebber heeft taken als lid van het bestuurscollege, maar de gezaghebber heeft ook taken als vertegenwoordiger van het Rijk. Het gaat dan om taken rond rampen- en incidentenbestrijding, rond behoorlijk bestuur en een taak als het verzorgen van de naturalisatietoets en -ceremonie. Voor deze taken is ondersteuning nodig, bijvoorbeeld op het juridisch vlak.

Ook gedeputeerden hebben behoeften aan ondersteuning. Deze ondersteuning is niet in dit beleidsveld opgenomen. Wij gaan er hier verder vanuit dat ze door de ambtelijke organisatie worden ondersteund.

Stand van zaken

Alle eilanden hebben een griffie. De ondersteuning aan raad, gedeputeerden en gezaghebber is deels geregeld en deels nog in ontwikkeling. De rekenkamer en ombudsman zijn nog in onderzoek.

Het organiseren van de naturalisatietoets en -ceremonie rond het verkrijgen van het Nederlandschap is geregeld. De eilanden, met name Sint Eustatius en Saba vinden de voorlichtende taak die erbij hoort complex om op te zetten gezien het geringe aantal waarom het gaat. Vragen beantwoorden over het wel of niet verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit vergt detailkennis.

Bonaire: van oudsher is de ondersteuning van de gezaghebber, gedeputeerden en bureau eilandsecretaris vrij groot. Bij de reorganisatie (zie *beleidsveld 12) Bedrijfsvoering*) is dit nog niet meegenomen als verandering. Dit is een aandachtspunt voor de toekomst.

Voor de griffie wordt gedacht aan één griffier, één medewerker, tevens plaatsvervangend griffier en één administratieve kracht.



Sint Eustatius: er is een griffier benoemd. De huidige opzet is dat de griffie bestaat uit drie personen: één griffier, één medewerker tevens plaatsvervangend griffier en één administratieve kracht. Voor de fractieondersteuning en ambtelijke bijstand is een conceptverordening.

Er is een kabinet van de gezaghebber.

Saba: er is een griffier benoemd. Opzet is nog een medewerker te benoemen die tevens

plaatsvervangend griffier is. Saba wil ook een goed onderhouden website en een actieve rol van de raad richting burgers.

In fractieondersteuning wordt voorlopig nog niet voorzien. Er is veeleer behoefte aan een opleidingsbudget en de mogelijkheid met de andere eilanden en Europees Nederland contact te hebben. Ambtelijke ondersteuning loopt via de griffier. Saba geeft er de voorkeur aan een eigen rekenkamercommissie te hebben in plaats van een gezamenlijke met uitbesteding. Saba wil wel samenwerken, maar tevens liever de onderzoeken zelf doen.

Specifieke factoren -

Ontwikkelingen De dualisering van het bestuur is nieuw. De ondersteuning van de eilandsraad is ook nieuw. Ook de taken van de gezaghebber zijn nieuw of hebben anders vorm gekregen.

De taak ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad valt in de categorie omkaderde taken, dat is bij de taken met specifieke wetgeving. In 11.III worden de kosten van deze taak berekend.

11.II Overzicht incidentele kosten

Voor de ontwikkeling van de bestuurlijke taken en organisatie zijn incidentele bijzondere uitkeringen ter beschikking gesteld voor de eilanden:

- De doeluitkering implementatie WolBES en FinBES \$ 328.800 per eiland.
- De doeluitkering sociaal vangnet / professionalisering lokaal bestuur: \$ 767.200 voor Sint Eustatius en voor Saba en \$ 3.836.000 voor Bonaire.
- Najaar 2011 is voor Bonaire en voor Sint Eustatius \$ 400.000 en voor Saba \$ 300.000 incidenteel ter beschikking gesteld voor het versterken van de bestuurlijke en financiële administratie.

Deze middelen worden met name aan de organisatie besteed; zie verder onder *beleidsveld 12) bedrijfsvoering*.

Daarnaast zijn er specifieke programma's voor de eilanden. Zo verzorgt het Actieprogramma lokaal bestuur diverse ondersteunende activiteiten, zoals workshops. Ook wordt door de rekenkamer Rotterdam een plan gemaakt voor de invoering van de gezamenlijke rekenkamer op de drie eilanden.

Komende jaren blijft kennis ontwikkeling nodig; de dualisering is voorjaar 2011 ingevoerd. Praktijk in Europees Nederland is dat het minimaal een raadsperiode kost voordat dualisme zich uitkristalliseert.

De juridische ondersteuning van de gezaghebber op Sint Eustatius en Saba is betaald uit incidentele middelen die tot eind 2011 liepen. Eind 2011 is € 60.000 per eiland voor de ondersteuning van de gezaghebbers in 2012 en 2013 ter beschikking gesteld.

Daarnaast is € 135.000 ter beschikking gesteld voor een programma op maat voor de gezaghebbers. Dit programma wordt ontwikkeld door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

11.III Referentiekosten

11a) Gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad

Voor deze taak kunnen de kosten relatief precies worden berekend. Deze taak is daarom ingedeeld bij de taken met een *uniek kostenkarakter*. We berekenen de kosten op twee manieren. Het verschil tussen beide manieren is de mate van opschaling:

11a1) de totale kosten met 112,5% opschaling

11a2) de totale kosten met 125% opschaling

Dit betekent dat we ervan uitgaan dat het voorstel tot opschaling akkoord wordt bevonden door de eilanden.

11a1) De totale kosten met 112,5% opschaling

Het aantal bestuurders is in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaald. De meeste kosten zijn ook bepaald of ten minste gemaximeerd. De kosten die we hier onderscheiden zijn:

- De salarissen
- Uitkeringen en vergoedingen
- Pensioenen en wachtgelden

Salarissen

Voor de salarissen rekenen we het wettelijke salaris. We rekenen met een opschaling van 112,5%, dat is het deel dat expliciet aan de vrije uitkering wordt toegevoegd door het Ministerie van BZK. Voorts gaan we zoveel mogelijk uit van de meest recente cijfers; dat is de bedragen voor 2012, zoals eind januari 2012 bekend.

11.a1.1) Tabel salariskosten bestuur

	Bonaire	Statia	Saba
salaris gezaghebber	\$90.918	\$65.837	\$65.837
salaris gedeputeerden	\$221.603	\$115.348	\$115.348
salaris eilandsraadsleden	\$71.067	\$31.461	\$31.461
Totaal salariskosten bestuur	\$383.588	\$212.646	\$212.646

Uitkeringen en vergoedingen

De volgende vergoedingen zijn van toepassing:

- Onkostenvergoeding eilandsraadsleden Bonaire \$ 1.187, Sint Eustatius \$ 1.050, Saba \$ 1.050
- Presentiegelden commissieleden, niet zijnde raadsleden: \$ 64 voor Bonaire, \$ 57 voor Sint Eustatius en Saba per vergadering. We schatten dit op 24 x per jaar.
- Vakantie-uitkering 7,5 % van de bezoldiging van de gezaghebber en gedeputeerden.
- Eindejaarsuitkering \$ 500 voor gezaghebber en gedeputeerden
- Toelage representatie- en andere kosten gezaghebber 10% van de bezoldiging
- Toelage representatie- en andere kosten gedeputeerden 6% van de bezoldiging
- Standplaatsstoelage gezaghebber en gedeputeerden Sint Eustatius en Saba: 16,3% van bezoldiging

- Reis- en verblijfskosten: geen norm voor. We ramen dit op \$ 150.000 voor Bonaire, \$ 100.000 voor Sint Eustatius en Saba.
- Daarnaast zijn er nog incidentele uitkeringen zoals jubileumgratificaties. Ook zijn er nog uitgaven als de kosten van lidmaatschap van brancheorganisaties. Dit vatten we samen onder een marge berekening van 10% van de totale kosten.
- We zien hier af van de eventuele korting op het salaris van de gezaghebber vanwege de bewoning van de ambtswoning. Dit omdat er diverse complexiteiten rond de ambtswoningen zijn, zoals het eigendom van de woningen. Voor het salaris van de gezaghebber is de korting uiteraard wel relevant.

Dit leidt tot tabel 11a1.2):

Tabel 11a1.2) Uitkeringen en vergoedingen bestuur

	Bonaire	Statia	Saba
vakantie-uitkering	\$23.439	\$13.589	\$13.589
Eindejaarsuitkering	\$2.000	\$1.500	\$1.500
vergoeding raadsleden	\$10.701	\$5.250	\$5.250
representatiekosten gezaghebber en gedeputeerden	\$22.388	\$13.505	\$13.505
standplaatsstelage	\$0	\$29.533	\$29.533
reis- en verblijfskosten	\$150.000	\$100.000	\$100.000
commissieleden	\$6.145	\$4.104	\$4.104
overige (marge 10%)	\$23.853	\$18.609	\$18.609
Totaal	\$238.526	\$186.090	\$186.090

Pensioenen, wachtgelden en ziektekosten

Voor salarissen rekenen wij met een toeslag van 16,2% voor de ziektekosten premies. Voor pensioenen met een verzekeringspremie van 3%. Voor wachtgeld zijn de bedragen niet eenduidig. Wij hebben gerekend met 100% op de salarissen van gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraadsleden. Dit omdat twee van de drie eilanden regelmatig bestuurlijke wisselingen kennen. Wij komen dan voor het totaal van sociale lasten op \$ 485.176 voor Bonaire en \$269.672 voor Sint Eustatius en Saba bij een opschaling tot 112,5%.

Voor de referentiekosten worden de hierboven gegeven tabellen en kosten voor salarissen, uitkeringen en vergoedingen en sociale lasten opgeteld.

Tabel 11a1.3) De totale kosten met 112,5% opschaling

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
salariskosten bestuur	\$383.588	\$212.646	\$212.646
uitkeringen en vergoedingen bestuur	\$238.526	\$186.090	\$186.090
pensioenen en wachtgelden	\$485.176	\$269.672	\$269.672
Totaal	\$1.107.290	\$668.408	\$668.408

11a2) De totale kosten met 125% opschaling

De eilanden mogen de salarissen verhogen tot 125%. Door deze stijging stijgt ook het vakantiegeld en andere posten die via een percentage worden berekend. Ook de ambtstoelage (dat is de onkostenvergoeding voor eilandsraadsleden) kan tot 125% worden verhoogd. Tabel 11a2 van deze mogelijkheid samen.

Tabel 11a2) De totale kosten met 125% opschaling

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
salariskosten bestuur	\$426.209	\$236.273	\$236.273
uitkeringen en vergoedingen bestuur	\$244.184	\$193.081	\$193.081
pensioenen en wachtgelden	\$539.085	\$299.636	\$299.636
Totaal	\$1.209.477	\$728.990	\$728.990

11b) Ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad

De taak ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad is een wettelijke taak. De taak valt onder de categorie omkaderde taken. De referentiekosten berekenen we daarom als volgt:

11b1) Een gemiddelde van gemeenten.

11b2) Een specifieke berekening

11b1) Een gemiddelde van gemeenten.

De gemiddelde lasten zijn berekend door de lasten van functie 002) bestuursondersteuning, 005) bestuurlijke samenwerking en 006) bestuurlijke ondersteuning raad en rekenkamer te nemen en te vermenigvuldigen met het aantal inwoners op de drie eilanden. Hierbij dient opgemerkt te worden dat op deze functies relatief veel ruis is. Ook valt de gemeentesecretaris onder deze functies en niet onder bedrijfsvoering waar wij deze taak hebben opgenomen. Wij corrigeren deze functie door er 10% vanaf te halen.

De taak bestuursondersteuning kent een relatief groot deel vaste lasten. We nemen dit mee door: de kosten van Saba gelijk te stellen aan die van Sint Eustatius en door als omrekeningsfactoren de kleinschaligheidsfactor en de windwardfactor mee te nemen. We corrigeren Bonaire dus ook in lichte mate voor schaaleffecten. Daarnaast rekenen we de bedragen om van euro's naar dollars en berekenen we het salarisverschil over $\frac{3}{4}$ van de taak, omdat dat naar schatting het aandeel van de salarislagen is.

Tabel 11b1) Een gemiddelde van gemeenten.

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
gemiddelde lasten per inwoner	€ 97	€ 97	idem Sint Eustatius
aantal inwoners	16.000	3.750	
gemiddelde lasten	€ 1.552.000	€ 363.750	€ 363.750
Totaal voor omrekeningsfactoren	€ 1.552.000	€ 363.750	€ 363.750
na omrekening euro – dollar	\$2.126.240	\$498.338	€ 498.338
na omrekening prijsverschil salarissen	\$1.328.900	\$311.461	€ 311.461
na omrekening kleinschaligheidsfactor	\$1.495.013	\$350.394	€ 350.394
na omrekening windwardfactor		\$525.590	€ 525.590
Totaal na omrekeningsfactoren	\$1.495.013	\$525.590	€ 525.590

11b2) Een specifieke berekening

Een specifieke berekening voor deze taak is niet vorhanden. We benaderen de kosten door referentiekosten per onderdeel te berekenen. Het gaat dan om kosten voor:

- Griffie
- Fractieondersteuning
- Ambtelijke ondersteuning
- Rekenkamer
- Ombudsfunctie
- Ondersteuning gezaghebber en lidmaatschap genootschap van burgemeesters
- Naturalisatietoets en -ceremonie

We gaan zoveel mogelijk uit van standaarden in Europees Nederland, zoals die zich hebben ontwikkeld. We gaan niet uit van de toevoeging van de kosten aan het gemeentefonds voor de dualisering; dat was € 62 miljoen, dat is afgerond € 4 per inwoner. Dit bedrag is onder andere laag, omdat een deel van de taken niet nieuw was.

We gaan uit van personele kosten van de griffie, fractieondersteuning, ambtelijke ondersteuning en ondersteuning gezaghebber. Dit is gebaseerd deels op ervaringen vanuit Europees Nederland (een gemiddelde griffie had 2,2 fte in 2006) deels op de ontwikkelingen op de eilanden (1 fte juridische ondersteuning van de gezaghebber voor Sint Eustatius en Saba samen). Voor deze fte's rekenen we met de standaardsalariskosten van \$ 60.000

Voor de rekenkamer en ombudsfunctie gaan we uit van het dubbele van de gebruikelijke bedragen in Europees Nederland. De gebruikelijke bedragen zijn € 1 per inwoner voor de rekenkamer en € 0,20 voor de ombudsfunctie. De gedachte hierachter is dat de eilanden mee kunnen doen aan een Europees Nederlands netwerk waardoor de kosten voor de eilanden laag zijn cq verspreid zijn over heel Nederland. Wel zijn de kosten verdubbeld omdat de eiland relatief hoge kosten hebben. Ook wordt de omrekeningsfactor kleinschaligheid berekend over alle kosten. Daarnaast zijn er voor deze taak reiskosten opgenomen. Deze hebben betrekking op alle onderdelen van deze taak. Tot slot, kan ook een deel van de marge (zie hieronder) worden gebruikt.

Voor de naturalisatietoets en -ceremonie rekenen we met een vast bedrag dat voor Bonaire het dubbele is van Sint Eustatius en Saba.

We rekenen de bedragen waar nodig om naar dollars. Daarnaast rekenen we met de omrekeningsfactor kleinschaligheid, omdat de eilanden hogere kosten hebben dan een gemiddelde gemeente vanwege de geringe schaal van de eilanden. We rekenen niet met de windwardfactor en drempelfactor, omdat de kosten reeds vrij specifiek zijn berekend. Tot slot, rekenen we reiskosten voor deze taak en een marge van 10% voor diverse aanvullende onderdelen, bijvoorbeeld het lidmaatschap van het Genootschap van Burgemeesters, andere lidmaatschappen, websites en dergelijke.

Tabel 11b2) Een specifieke berekening

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
griffie	3	2	2
fractie-ondersteuning	1	1	1
ambtelijke ondersteuning	1	1	1
ondersteuning gezaghebber	3	1,5	1,5
totaal aantal fte's	8	6	6
kosten per fte	\$60.000	\$60.000	\$60.000
<i>totale kosten fte's</i>	<i>\$480.000</i>	<i>\$330.000</i>	<i>\$330.000</i>
kosten rekenkamer per inwoner	€ 2	€ 2	€ 2
kosten ombudsfunctie per inwoner	€ 0,40	€ 0,40	€ 0,40
aantal inwoners	16.000	3.750	1.950
kosten rekenkamer en ombudsfunctie	€ 38.400	€ 9.000	€ 4.680
<i>rekenkamer en ombudsfunctie in \$</i>	<i>\$52.608</i>	<i>\$12.330</i>	<i>\$6.412</i>
<i>naturalisatietoets en -ceremonie</i>	<i>\$10.000</i>	<i>\$5.000</i>	<i>\$5.000</i>
<i>reiskosten</i>	<i>\$150.000</i>	<i>\$100.000</i>	<i>\$100.000</i>
Totaal voor omrekeningsfactoren (cursieve bedragen opgeteld)	\$692.608	\$447.330	\$441.412
overige (10%)	\$69.261	\$44.733	\$44.141
na verrekening overige	\$761.869	\$492.063	\$485.553
Totaal na omrekeningsfactoren	\$761.869	\$492.063	\$485.553

11.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 11.1 vatten we de referentiekosten van dit beleidsveld samen.

Tabel 11.1 Overzicht referentiekosten van de bandbreedten

11a) Gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad

Wettelijke verplichting:	verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	-
Categorie taak:	uniek kostenkarakter
<i>Bepaling ondergrens:</i>	<i>112,5% opschaling</i>
<i>Bepaling boven grens:</i>	<i>125% opschaling</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$1.107.290	\$668.408	\$668.408
Bovengrens	\$1.209.477	\$728.990	\$728.990

11b) Ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad

Wettelijke verplichting:	verplicht
Bijzondere uitkering:	-
Taakgebonden inkomsten:	-
Categorie taak:	omkaderde taak
Bepaling ondergrens:	<i>specifieke berekening</i>
Bepaling boven grens:	<i>gemiddelde gemeente</i>

Bandbreedte:	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens	\$761.869	\$492.063	\$485.553
Bovengrens	\$1.495.013	\$525.590	\$525.590

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 11.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekeken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 11.2 Controlevergelijkingen

Tabel 11.2.a) Controlevergelijking: Begrotingen eilanden 2012 beleidsveld 11 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
11) Gezaghebber (incl. voormalige gezagdragers), gedeputeerde en ondersteuning	3.019.792		1.871.238		920.683	
11) eilandsraad en ondersteuning	279.924		225.628		85.416	
Griffie en rekenkamer	109.716					
Totaal	3.409.432	0	2.096.866	0	1.006.099	

- Het onderscheid in taken is anders gemaakt dan het onderscheid bij de taken 11a) en 11b), omdat het op deze manier in de begrotingen is opgenomen. Het beleidsveld kan daarom het beste in zijn geheel worden bezien.

- In de uitgaven van Bonaire zit \$ 767.000 aan voormalige gezagdragers.

- Er zijn vermoedelijk soms kosten opgenomen die wij in *beleidsveld 12) bedrijfsvoering* hebben meegenomen.

- Bonaire heeft de griffie begroot op \$ 110.000, de andere eilanden hebben nog geen kosten opgenomen.

- De middelen voor institutionele versterking bestuurskracht zijn niet opgenomen in de begrotingen, waardoor een deel van de lasten niet zichtbaar is.

Tabel 11.2.b) Controlevergelijking: Rapport onderzoek begrotingen beleidsveld 11 (begrotingen 2009, in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
11) Gezaghebber (incl. voormalige gezagdragers), gedeputeerde en ondersteuning	1.048.526		612.308		846.861	
11) eilandsraad en ondersteuning						
Griffie en rekenkamer						
Totaal	1.048.526		612.308		846.861	

- Het onderscheid in taken is anders gemaakt dan het onderscheid gemaakt bij de taken 11a) en 11b), omdat het op deze manier in de begrotingen is opgenomen. Het beleidsveld kan daarom het beste in zijn geheel worden bezien.
- In het rapport wordt opgemerkt dat op de functie 002) bestuursondersteuning college de baten en lasten van (nagenoeg) het gehele ambtelijk apparaat en daarmee samenhangende (huisvestings)lasten zijn opgenomen.

Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Bij de commissie Havermans zijn de ambtelijke kosten en de bestuurlijke samengenomen in het bedrag voor hoofdfunctie 0: Algemeen bestuur. We hebben daarom tabel Tabel 11.2.c) hier niet opgenomen (zie verder *beleidsveld 12) bedrijfsvoering*).

Tabel 11.2.d) Controlevergelijking: Waddeneilanden (begrotingen 2012) bedragen in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779 inw.		Terschelling 4.733 inw.		Vlieland 1.160 inw.		Ameland 3.501 inw.		Schiermonnikoog 942 inw.	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
11) bestuur en ondersteuning	213		265		636	2	283	3	548	12
11) raad en ondersteuning	63		66		51		70		181	
Griffie en rekenkamer	14		27		145		44		172	
Totaal	290	0	390	0	833	2	397	3	901	7

- Het onderscheid in taken is anders gemaakt dan het onderscheid dat bij de taken 11a) en 11b) is gemaakt, omdat het op deze manier in de begrotingen is opgenomen. Het beleidsveld kan daarom het beste in zijn geheel worden bezien.
- Vier Waddeneilanden geven tussen de \$ 516.000 tot \$ 1.253.000 uit. Texel raamt \$ 2.946.000, hierin zit voor uitkering, pensioen(verzekering) \$ 280.000.
- Daar waar het zichtbaar was hebben we gecorrigeerd, maar desalniettemin kunnen er in de ramingen ambtelijke kosten zijn opgenomen die wij onder beleidsveld 12) plaatsen.

Conclusie controlevergelijkingen

In dit beleidsveld is er geen aanleiding de grenzen bij te stellen naar aanleiding van de controlevergelijkingen. De lasten voor taak 11a) zijn vrij specifiek te berekenen. Voor taak 11b) geldt dat minder. Voor deze taak is de marge tussen de ondergrens en bovengrens groot, maar dat is ook in Europees Nederland het geval.

11.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

De taken van beleidsveld 11 zijn wettelijk verplicht. Ook zijn er veel eisen waaraan de taken moeten voldoen. Er zijn geen inkomsten voor dit beleidsveld. Alle taken worden volledig meegenomen bij de vrije uitkering.

Hoe zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

Taak 11a) gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad is een taak met een uniek kostenkarakter. De ondergrens voor de taken van 11a) is berekend via wettelijke bedragen en een aantal specifieke berekeningen. Bij de boven grens is de mogelijkheid voor verdere opschaling meegenomen.

Taak 11b) ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad is een omkaderde taak. Voor de taak is gerekend met een gemiddelde van gemeenten en een specifieke berekening van de diverse onderdelen. In tabel 11.3 zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld opgenomen.

De *marge* tussen de bandbreedten voor 11a) is beperkt, omdat het wettelijke voorschriften betreft. De marge bij 11b) is groter. Er zit wel een minimum aan ondersteuning, maar geen maximum.

De *controlevergelijkingen*: er is geen aanleiding de grenzen aan te passen.

Tabel 11.3) Bandbreedten beleidsveld 11) Bestuur

	Bonaire ondergrens	bonengrens	Sint Eustatius ondergrens	boven grens	Saba ondergrens	boven grens
11a	\$1.107.290	\$1.209.477	\$668.408	\$728.990	\$668.408	\$728.990
11b	\$761.869	\$1.495.013	\$492.063	\$525.590	\$485.553	\$525.590
11	\$1.869.159	\$2.704.489	\$1.160.471	\$1.254.580	\$1.153.961	\$1.254.580

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

In dit beleidsveld betreft de inhaalslag met name kennis en ervaring van de diverse bestuurders. De taken zijn veranderd sinds de staatkundige hervormingen, evenals de verantwoordelijkheidsverdeling. Dit laatste vanwege het invoeren van het dualisme. Voor deze inhaalslag zijn diverse incidentele middelen. We gaan ervan uit dat de ondergrens en boven grens en de incidentele middelen in lijn zijn met elkaar.

Beleidsveld 12) Bedrijfsvoering

12.I Overzicht beleidsveld en taken

Beschrijving beleidsveld

In dit beleidsveld zijn de bedrijfsvoeringstaken opgenomen. Bedrijfsvoering betreft de ondersteunende taken die dwars door de andere beleidsvelden heengaan en bijdragen aan de relatie van de primaire beleidsdoelstellingen. Het gaat dan om personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie, huisvesting, post, documentaire informatievoorziening en juridische zaken. Het gaat daarbij om uitvoerende ondersteuning van het primaire proces, maar ook om strategische ondersteuning, bijvoorbeeld de organisatie-inrichting en de wijze van inrichting van de sturing door het management.

De in dit beleidsveld opgenomen *taken* zijn:

- 12a) Personeel
- 12b) Huisvesting
- 12c) Automatisering
- 12d) Ondersteuning primair proces

De *wettelijke* taken De taken zijn een onvermijdelijke consequentie van de andere taken die de openbare lichamen hebben. Op financieel terrein zijn er diverse wettelijke verplichtingen. Deze zijn opgenomen in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Besluit begroting en verantwoording BES. Voor personeelsbenoemingen is toestemming van de Rijksvertegenwoordiger nodig; deze controleert of de procedures zijn gevuld. Er zijn verder weinig expliciete wettelijke taken of verplichtingen rond de bedrijfsvoering. De ARBO-wetgeving geldt niet formeel voor de BES.

De *taakverdeling* tussen het rijk en de eilanden is globaal gelijk aan de taakverdeling tussen rijk en gemeenten. Uitzondering is dat de eilanden wat betreft financiën onder permanent (preventief) financieel toezicht staan van het College Financieel Toezicht (CFT). Dit in tegenstelling tot gemeenten die onder repressief toezicht staan en alleen bij een niet-sluitende meerjarenraming, herindeling of niet tijdig inzenden van stukken onder preventief toezicht (kunnen) worden gesteld. Ook is het CFT toezicht omvangrijker dan het preventief toezicht op een gemeente.

Samenhang met andere beleidsvelden Het beleidsveld bedrijfsvoering is ondersteunend aan alle andere beleidsvelden. Het verschilt per beleidsveld hoe belangrijk de diverse bedrijfsvoeringsonderdelen zijn. Zo is automatisering bijvoorbeeld van belang voor personeelsadministratie, financiële administratie, communicatie, burgerzaken, onderhoudsplannen en belastingen.

Beschrijving taken

12a) Personeel

Minimumeisen Voor personeelsbenoemingen is toestemming van de Rijksvertegenwoordiger nodig; deze controleert of de procedures zijn gevolgd. In algemene zin is er voldoende personeel nodig met adequate opleiding en/of ervaring voor de diverse taken. Personeel kan ook worden ingehuurd, bijvoorbeeld als het om specialistisch werk gaat dat af en toe nodig is. Samenwerken met andere eilanden is in theorie een optie, maar gezien de afstand in combinatie met niet-directe vliegverbindingen (er moet altijd via Sint Maarten worden gevlogen) is dit in de praktijk ingewikkeld. Qua afstand is een samenwerking Aruba, Curaçao en Bonaire of Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba meer voor de hand liggend. Wat betreft afstand zouden Sint Eustatius en Saba ook met Sint Kitts en Nevis kunnen samenwerken. Dit zou een grensoverschrijdende samenwerking zijn.

Stand van zaken De eilanden hebben moeite met het aantrekken en behouden van personeel. Het aanbod van arbeid is beperkt op de eilanden. Voor aanbod van buiten de eilanden is een concurrerend salaris en secundaire arbeidsvoorwaarden nodig. Daarnaast zijn ook de werkomstandigheden relevant, zoals beschikking over ICT-faciliteiten en opleidingsmogelijkheden.

De eilanden zijn alle drie bezig met reorganisaties om de organisatie gereed te maken voor de taken en eisen. Dit betekent bijvoorbeeld dat er een sociaal plan is of komt voor het van functie laten veranderen van medewerkers of laten afvloeien van medewerkers. Dit is onder andere van belang omdat de ambtelijke organisaties op de eilanden vanouds relatief groot zijn, bijvoorbeeld omdat mensen een baan bij het openbaar lichaam kregen in plaats van dat ze in de onderstand terecht kwamen.

De taken en eisen die aan de eilanden worden gesteld betekenen dat een opleidingsplan nodig is voor de medewerkers. Er is veel behoefte aan opleidingen. Dit kan naast vakinhoudelijke kennis en vaardigheden ook gaan om taal. Een deel van de medewerkers beheert het Nederlands beperkt, omdat men gewend is in het Papiamento of Engels te werken. Voor een deel van de functies is voldoende beheersing van het Nederlands relevant.

Bonaire: er wordt sinds 2008 gewerkt aan een nieuwe organisatie. Begin 2012 krijgt de nieuwe organisatiestructuur vorm. Voor deze nieuwe organisatie heeft het bestuurscollege aangegeven dat er geen gedwongen ontslagen vallen. Om de begroting sluitend te krijgen worden vacatures maar beperkt vervuld. De nieuwe organisatie krijgt daarom geleidelijk aan vorm; via natuurlijke uitstroom, op afstand plaatsen van sommige taken is het streven op termijn ruimte te creëren voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers.

Het huidige personeelsbestand wijkt af van een gemeente op onder andere de volgende punten:

- Mensen in dienst die taken deden die voor 10-10-10 eilandelijk waren, maar nu niet meer (bijvoorbeeld doktersassistentes)
- Taken die in Europees Nederland veelal door instellingen worden uitgevoerd (bibliotheeken, culturele instellingen, sport)
- Taken die in Europees Nederland veelal worden uitbesteed, zoals schoonmaak
- Taken vinden “handmatiger” plaats op de eilanden, omdat er minder ICT-voorzieningen zijn; er wordt nog meer met papier gewerkt.

Sint Eustatius: met de reorganisatie is Sint Eustatius recent gestart. Naar verwachting van het bestuurscollege wordt de reorganisatie in 2012 gestart en versneld afgerond. Waarna de nieuwe organisatie in 2013 wordt afgerond.

Ook worden de functies gewaardeerd zodat deze actueel zijn voor wat betreft de situatie na de staatkundige hervormingen.

Het huidige personeelsbestand wijkt af van een gemeente op punten vergelijkbaar met die genoemd onder Bonaire. Het bestuurscollege heeft besloten dat er geen gedwongen ontslagen vallen. Het ambtenarenapparaat zal daarom geleidelijk aan kleiner worden. Wel is het voornemen enkele onderdelen de privatiseren. Het gaat dan met name om schoonmaak. Bij het concretiseren van deze plannen spelen de mogelijkheden voor het vinden van ander werk een rol.

Saba: de reorganisatie is in 2011 gestart. Het functieboek is geupdate en er is een nieuwe salarisstructuur ingevoerd. De nieuwe organisatiestructuur wordt gevormd.

Specifieke factoren De kleinschaligheid en geïsoleerdheid betekent dat het aanbod van arbeid beperkt is. De afstanden tussen eilanden maakt samenwerking voor veel taken moeilijk. Voor met name Bonaire zou samenwerking met het RCN een optie zijn. Dit zou kunnen voor bedrijfsvoeringstaken, als ook voor sommige beleidsinhoudelijke taken.

Ontwikkelingen Diverse taken zijn nieuw of de eisen die eraan worden gesteld zijn nieuw. Om aan de eisen te kunnen voldoen hebben de eilanden reorganisatieplannen gemaakt. Het Ministerie van BZK heeft hiervoor incidentele middelen beschikbaar gesteld (zie verder onder 12.II).

12b) Huisvesting

Minimumeisen Huisvesting (gebouwen, onderhoud gebouwen en facilitair) is belangrijk voor het kunnen functioneren van personeelsleden. Er zijn geen wettelijke eisen. De ARBO-wetgeving geldt formeel niet.

Stand van zaken Op Bonaire en Sint Eustatius is achterstallig onderhoud wat betreft gebouwen.



Op Saba is recent geïnvesteerd met USONA middelen. Er is \$ 1.036.000 geïnvesteerd in het bestuurskantoor.

Najaar 2011 heeft de minister van BZK \$ 1,6 miljoen voor Bonaire, \$ 700.000 voor Sint Eustatius en \$ 550.000 voor Saba ter beschikking gesteld. Deze middelen kunnen worden gebruikt voor het achterstallig onderhoud van de gebouwen.

Bonaire: de organisatie zit verspreid in circa 20 gebouwen. Het streven is dat de nieuwe directies per directie bij elkaar worden gehuisvest. Volgens het

huidige plan kan dit ongeveer voor dezelfde middelen als de huidige huisvestingskosten. Op termijn is het streven een nieuw gebouw voor de ambtelijke organisatie. Ook het streven is renovatie van de Passangrahan; het gebouw van de eilandsraad. Dit gebouw is tevens een monument.

Sint Eustatius: de organisatie zit verspreid in diverse gebouwen, deels zijn dit eigenlijk woningen. Er is een voornemen op termijn over te gaan naar meer centrale huisvesting, daarbij

is nog niet besloten of dit in een combinatie van verschillende bestaande gebouwen wordt of dat het nieuwbouw betreft.

Saba: er is beperkt aantal gebouwen in gebruik door het openbaar lichaam. Er is geen achterstallig onderhoud; recent heeft een inhaalslag plaatsgevonden.

Specifieke factoren Het klimaat (veel regen, wind en zon) heeft invloed op het onderhoud.

Ontwikkelingen Het betreft geen nieuwe taken en er zijn geen nieuwe eisen.

12c) Automatisering

Minimumeisen In algemene zin zijn er geen minimumeisen aan de automatisering. Automatisering is echter noodzakelijk voor veel taken, zoals taken richting burgers, waaronder burgerzaken, heffingen en leerplicht, en ook voor interne taken, zoals de financiële en personeelsadministratie. Automatisering kan de efficiëntie van de ambtelijke organisatie doen toenemen.

Stand van zaken

Op Bonaire is een glasvezelkabel. Er is geen netwerk tussen de diverse overheidsgebouwen. Ook zijn er maar beperkt software pakketten aanwezig. Digitaliseren van werkprocessen, post, facturen en dergelijke is nog maar zeer beperkt begonnen.



Hetzelfde geldt voor *Sint Eustatius* en *Saba*. Beide eilanden hebben bovendien nog geen glasvezelkabel. Najaar 2011 wordt deze met incidentele middelen (\$ 7 miljoen) gelegd naar de eilanden toe.

Sint Eustatius: de elektriciteitstoever op Sint Eustatius kent soms problemen. Shocks kunnen tot bepaalde hoogte worden opgevangen, maar niet altijd. Op Sint Eustatius valt de server soms uit bij elektriciteitsshocks. Het eiland benut een deel van de doeluitkering sociaal vangnet voor de communicatie-infrastructuur van het ICT-beleid.

Specifieke factoren -

Ontwikkelingen De eisen die aan de taken worden gesteld zijn toegenomen. Daarbij worden impliciet of expliciet ook eisen aan de automatisering gesteld. De achterstand wat betreft netwerk, licenties en ervaring is groot.

12d) Ondersteuning primair proces

Minimumeisen Onder ondersteuning primair proces nemen we de volgende taken op:

- algemeen management; de eilandsecretaris en ondersteuning
- de financiële administratie en beheer
- de planning & control cyclus
- personeels- en salarisadministratie
- organisatieontwikkeling
- informatiebeheer en automatisering

- interne en externe communicatie
- bodes, post en documentaire informatievoorziening
- juridische zaken
- schoonmaak

Stand van zaken De onderwerpen zijn in ontwikkeling op de eilanden. De afdelingen financiën zijn met USONA/IVB-middelen gedurende enkele jaren ondersteund. De afdelingen dienden zich voor te bereiden op de nieuwe eisen aan het financieel beheer en planning & control. Deze onderwerpen reiken overigens verder dan de afdeling financiën immers alle afdelingen zullen hun budget moeten bewaken en stukken aanleveren voor de begroting, jaarrekening en tussentijdse rapportages.

De taken waar personeelszaken, communicatie en juridische zaken voor staan zullen grotendeels nieuw zijn qua invulling en zijn derhalve in ontwikkeling of worden uitgevoerd door ingehuurde specialisten. De behoefte aan opleidingen voor de diverse bedrijfsvoerings-onderdelen is groot.

Bonaire: alle bedrijfsvoeringstaken zijn gecentraliseerd. Het financiële beheer en de planning & controlcyclus zijn nog in ontwikkeling. Zowel de accountant als het CFT hebben nog veel punten die veranderd zouden moeten worden. Hetzelfde geldt voor de meeste andere ondersteunende taken.

Sint Eustatius: ook bij Sint Eustatius zijn nog veel ontwikkelingen nodig. Najaar 2011 is voorafgaand toezicht op Sint Eustatius ingesteld door het CFT. Dit omdat de jaarrekening 2011 vermoedelijk een tekort van bijna \$ 2 miljoen zal hebben.

Saba: de bedrijfsvoeringstaken zijn gecentraliseerd. Het financiële beheer en de planning & controlcyclus zijn nog in ontwikkeling. Complicatie daarbij is dat de organisatie klein is, waardoor er beperkt achtervang is. Ziekte leidt direct tot veel druk op de resterende medewerkers.

Specifieke factoren -

Ontwikkelingen De eisen aan een aantal taken, zoals de financiële administratie, beheer en planning & controlcyclus zijn toegenomen. De eilanden kennen vanaf begroting 2011 een stelsel van baten en lasten, zoals geregeld in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit betekent onder andere dat met een balans wordt gewerkt. Het activeren van activa en het afschrijven is dan bijvoorbeeld belangrijk. Omdat het stelsel recent is ingevoerd betekent het ook dat de bestaande activa nog moeten worden gewaardeerd. Daarnaast betekenen de eisen aan de planning & controlcyclus ook dat dit organisatiebreed moet leven; beleidsafdelingen moeten de benodigde gegevens (kunnen) leveren. Gezien de organisatieontwikkelingen wordt aan de personeelsbeleid en salarisadministratie ook extra eisen gesteld, onder andere door het toezicht op de benoemingen door de Rijksvertegenwoordiger.

Ook de eisen die aan informatiebeheer worden gesteld zijn toegenomen. Dit onder andere omdat de eisen aan de diverse taken meer informatie vergen.

Voor de diverse taken en veranderingen is ook vaker juridische kennis nodig. Centraal en/of op specifieke terreinen.

De eisen aan communicatie zijn indirect toegenomen, omdat veranderingen in taken en uitvoering van taken vaak begeleid dient te worden richting burgers. Gezien de grote veranderingen van de organisatie, zoals de reorganisaties, maar ook de diverse inhoudelijke wijzigingen is interne communicatie ook belangrijk.

12.II Overzicht incidentele kosten

Personeel: Diverse taken zijn nieuw of de eisen die eraan worden gesteld zijn nieuw. Om aan de eisen te kunnen voldoen hebben de eilanden reorganisatieplannen gemaakt. Het Ministerie van BZK heeft hiervoor incidentele middelen beschikbaar gesteld eerst via USONA/ IVB middelen. Voor 2011 en 2012 heeft het Ministerie van BZK incidentele middelen (doeluitkering sociaal vangnet) beschikbaar gesteld van \$ 3.836.000 voor Bonaire, \$ 767.200 voor Sint Eustatius en \$ 767.200 voor Saba. Dit voor de jaren 2011 en 2012. Najaar 2011 is voor Bonaire en voor Sint Eustatius \$ 400.000 en voor Saba \$ 300.000 incidenteel ter beschikking gesteld voor het versterken van de bestuurlijke en financiële administratie.



Huisvesting: op Bonaire en Sint Eustatius is achterstallig onderhoud wat betreft gebouwen. Ook is de ambtelijke dienst gehuisvest op verschillende locaties. Bonaire raamt voor de centrale nieuwbouw \$ 26,6 miljoen. Op Saba is recent geïnvesteerd met USONA middelen. Er is \$ 1.036.000 geïnvesteerd in het bestuurskantoor. Najaar 2011 heeft de minister van BZK \$ 1,6 miljoen voor Bonaire, \$ 700.000 voor Sint Eustatius en \$ 550.000 voor Saba ter beschikking gesteld. Dit kan worden gebruikt voor achterstallig onderhoud van de gebouwen.

Automatisering: naar Sint Eustatius en Saba wordt met incidentele middelen (\$ 7 miljoen) een glasvezelkabel gelegd. Op alle drie de eilanden is de achterstand wat betreft netwerk, licenties en ervaring groot.

Ondersteuning primair proces: de organisaties zijn nog in ontwikkeling. Nog niet aan alle nieuwe eisen wordt voldaan. Er is een behoefte aan opleidingen. Dit kan naast vakinhoudelijke kennis en vaardigheden ook vaak gaan om taal.

12.III Referentiekosten

12a) Bedrijfsvoering

De kosten van bedrijfsvoering worden vaak als percentages of vaste bedragen per fte berekend. Zo worden bedrijfsvoeringslasten (huisvesting, werkplek en andere bedrijfsvoeringskosten) soms geschat op € 25.000 (\$ 34.250) per fte in Europees Nederland. Percentages voor de relatie tussen bedrijfsvoering en het primair proces variëren veelal tussen de 20% en 30%. Wij gaan hier uit van 25%.

Bij een substantieel deel van de berekeningen van de referentiekosten zijn de bedrijfsvoeringskosten al verwerkt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij berekeningen gebaseerd op de functionele indeling van gemeenten. Bij de functionele indeling slaat het CBS de algemene kosten om naar de functies. Er zijn dus geen afzonderlijke functies voor bedrijfsvoering in de berekeningen van het CBS. Voor circa de helft van de berekeningen zijn de bedrijfsvoeringskosten reeds opgenomen in de referentiekosten. We gaan er daarom vanuit dat 50% nog niet zijn opgenomen. Ook zijn de kosten voor Sint Eustatius en Saba relatief hoog gezien de schaal van de eilanden en het prijsniveau. We corrigeren daarom met de windwardfactor. In tabel 12.1 zijn de schattingen voor zowel de ondergrens als bovengrens opgenomen.

Tabel 12.1) Niet op de taak verrekende bedrijfsvoeringlasten ondergrens en bovengrens

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Ondergrens			
25% van de referentiekosten ondergrens	\$7.534.577	\$2.314.433	\$1.756.568
na verrekening van 50% reeds opgenomen kosten	\$3.767.288	\$1.157.216	\$878.284
na verrekening met de windwardfactor		\$1.735.825	\$1.317.426
Totaal na omrekeningsfactoren	\$3.767.288	\$1.735.825	\$1.317.426
Bovengrens			
25% van de referentiekosten bovengrens	\$12.103.699	\$3.288.048	\$2.376.312
na verrekening van 50% reeds opgenomen kosten	\$6.051.850	\$1.644.024	\$1.188.156
na verrekening met de windwardfactor		\$2.466.036	\$1.782.234
Totaal na omrekeningsfactoren	\$6.051.850	\$2.466.036	\$1.782.234

12.IV Controle bandbreedten

Overzicht referentiekosten

In tabel 12.1 zijn de referentiekosten van dit beleidsveld opgenomen.

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 12.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekijken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 12.2 Controlevergelijkingen

Tabel 12.2.a) Begrotingen eilanden 2012 beleidsveld 12 (in dollars)

Takken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
12b) Huisvesting	1.313.700		191.930		319.160	18.000
12c) Automatisering	716.800		67.720		196.571	
12d) Ondersteuning primair proces	6.122.818		2.598.863	475.000	878.383	
Totaal	8.153.318		2.858.513	475.000	1.394.114	18.000
<i>Uitkeringen aan ambtenaren</i>	<i>1.108.050</i>		<i>415.150</i>	<i>16.760</i>	<i>254.550</i>	

- De kosten voor huisvesting en automatisering zijn zoveel mogelijk bij de diverse taken meegenomen. De andere kosten in beperkte mate. De precieze doorberekening verschilt per eiland. Daarmee verschilt ook wat nog niet is doorberekend.

- Uitkeringen aan ambtenaren zijn wachtgelden en pensioenen aanvullend aan de AOV voor ex-medewerkers die geen pensioenopbouw hadden.

Tabel 12.2.b) Rapport onderzoek begrotingen beleidsveld 12 (begrotingen 2009, in dollars)

Takken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
12b) Huisvesting						
12c) Automatisering						
12d) Ondersteuning primair proces	11.152.153	1.344.000	3.255.763	224.000	1.362.376	42.000
Totaal	11.152.153	1.344.000	3.255.763	224.000	1.362.376	42.000
Onderstand wegens pensioen	84.000		499.591		85.116	

- In het rapport worden op functie 002) bestuursondersteuning de baten en lasten van (nagenoeg) het gehele ambtelijke apparaat en de daarmee samenhangende (huisvestings) lasten opgenomen. Bestuur (beleidsveld 11) en bedrijfsvoering (beleidsveld 12) evenals veel personele lasten (alle beleidsvelden) kunnen daarom niet goed worden onderscheiden.

Tabel 12.2.c) Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Takken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
12a) Personeel						
12b) Huisvesting						
12c) Automatisering						
12d) Ondersteuning primair proces	4.720.240		1.131.760		919.520	
Totaal	4.720.240	0	1.131.760	0	919.520	

- De bedrijfsvoerings- en bestuurskosten zijn niet afzonderlijk berekend. Een groot deel van de personele lasten is samengenomen.

Tabel 12.2.d) Waddeneilanden (begrotingen 2012) bedragen in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779 inw.		Terschelling 4.733 inw.		Vlieland 1.160 inw.		Ameland 3.501 inw.		Schiermonnikoog 942 inw.	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
12b) Huisvesting	52	1	221		274		32		247	
12c) Automatisering	97		107		151				291	
12d) Ondersteuning primair proces	426		309		1.190		241	1	167	
Totaal	575	1	637	0	1.615	0	273	1	379	0
Uitkeringen ambtenaren		9								

- De manieren van omgaan met bedrijfsvoeringskosten – het doorrekenen van ondersteuning – is verschillend per eiland. De mate waarin de andere kosten op de taak zitten verschilt en daarmee ook wat nog niet via de taken is verrekend.

Conclusie controlevergelijkingen

In dit beleidsveld is er geen aanleiding de grenzen bij te stellen naar aanleiding van de controlevergelijkingen. De vergelijking met de begrotingen geeft een vergelijkbaar beeld. In de andere rapportages is op een andere manier met bedrijfsvoering omgegaan, waardoor de kosten niet vergeleken kunnen worden.

12.V Voorstel

Welke taken worden meegenomen in de vrije uitkering?

De taken van beleidsveld 12 zijn noodzakelijk. Er zijn voor een paar onderdelen eisen, zoals voor de financiële administratie en de planning & controlcyclus. Alle taken worden meegenomen bij de vrije uitkering. Een deel van de bedrijfsvoeringstaken is al verrekend omdat deze kosten meegenomen zijn bij de berekening van de referentiekosten op de afzonderlijke taken.

Hoe zijn de bandbreedten voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

De bedrijfsvoeringskosten zijn als een percentage van het primair proces berekend. Hiervan is circa de helft al opgenomen bij de referentiekosten. Dit is verrekend. In tabel 12.3 zijn de referentiekosten voor dit beleidsveld opgenomen.

Tabel 12.3) Bandbreedten beleidsveld 12) Bedrijfsvoering

	Bonaire ondergrens bovengrens		Sint Eustatius ondergrens bovengrens		Saba ondergrens bovengrens	
12	\$3.767.288	\$6.051.850	\$1.735.825	\$2.466.036	\$1.317.426	\$1.782.234
12	\$3.767.288	\$6.051.850	\$1.735.825	\$2.466.036	\$1.317.426	\$1.782.234

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

Bij bedrijfsvoering is er achterstallig onderhoud. Daarnaast zijn er ook inhaalslagen, zoals investeringen in ICT en in kennis en ervaring van medewerkers te maken voor een efficiëntere en effectievere organisatie. De relatie tussen het maken van inhaalslagen en de structurele

kosten is complex. Digitaliseren leidt enerzijds tot kostenbesparingen, anderzijds vergt het onderhoud van systemen en een continue ontwikkeling van medewerkers. Veel inhaalslagen leiden ertoe dat minder fte's nodig zijn. De medewerkers zullen echter wel duurder zijn. Bovendien kost het maken van de inhaalslagen diverse jaren. We gaan er daarom vanuit dat de structurele lasten en de te maken inhaalslagen qua berekeningen elkaar niet beïnvloeden. Uiteraard is er wel een inhoudelijke relatie en een relatie met het ambitieniveau voor de uitvoering van taken.

Beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen

13.I Overzicht beleidsveld en taken

In dit beleidsveld zijn de algemeen besteedbare inkomsten van de eilanden opgenomen. Het gaat om:

- Belastinginkomsten
- Overige algemeen besteedbare middelen, zoals rente op financiële middelen en dividenden van overheids NV's

De taakgebonden inkomsten zijn op het betreffende beleidsveld opgenomen.

Beschrijving beleidsveld⁸

De wettelijke mogelijkheden houden vanaf 10-10-10 in dat er een gesloten stelsel is voor lokale belastingen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit in tegenstelling tot de situatie voor de staatkundige hervormingen. Dit betekent dat er behalve expliciet genoemde belastingen geen eilandbelastingen kunnen worden geheven. 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 speelvergunningsrecht Hazardspelen, Wet hazardspelen BES I en II aan de openbare lichamen de mogelijkheid om lokale belastingen te heffen. Wij gaan hier verder alleen in op de FinBES.

De FinBES noemt de volgende belastingen die als eilandbelasting kunnen worden geheven:

- Grondbelasting (artikel 43 lid 1 letter a);
- Opcenten vastgoedbelasting (artikel 43 lid 1 letter b);
- Toeristenbelasting (artikel 53);
- Verhuurbelasting motorrijtuigen (artikel 54);
- Motorrijtuigenbelasting (artikel 55);
- Parkeerbelastingen (artikel 55 lid 1 letter a en b);
- Hondenbelasting (artikel 58);
- Reclamebelasting (artikel 59);
- Precariobelasting (artikel 60);
- Havenbelastingen (artikel 61 letter a en b);
- Rechten (retributie- en leges, artikel 62 lid 1 letter a en b);

Vergelijking met Europees Nederland Ook gemeenten hebben een gesloten belastingcircuit. De meeste gemeentelijke belastingen staan opgenomen in artikel 220 tot en met 229 van de Gemeentewet en artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. Er is een verschil tussen welke belastingen gemeenten mogen heffen en welke de eilanden mogen heffen.

⁸ Het onderdeel beschrijving beleidsveld is gebaseerd op het rapport "De belastingen in Caribisch Nederland; Bonaire", december 2011, Deloitte.

In Europees Nederland mogen de volgende eilandbelastingen niet door gemeenten worden geheven:

- Opcenten vastgoedbelasting
- Verhuurbelasting motorrijtuigen
- Motorrijtuigenbelasting
- Havenbelastingen, tenzij als recht

De eilanden op hun beurt mogen de volgende belastingen niet heffen:

- Onroerendezaakbelasting wegens gebruik
- Roerende ruimtebelasting
- Baatbelasting (tenzij als recht)
- Forensenbelasting
- Rioolheffing (tenzij als recht)
- Vermakelijkhedenrechten (als zodanig)
- Afvalstoffenheffing (tenzij als recht)
- Bedrijven Investeringszone-heffing

In Europees Nederland heffen naast het Rijk en gemeenten ook provincies en waterschappen belastingen. Het gaat dan om:

- Opcenten motorrijtuigenbelasting
- Provinciale grondwaterheffing
- Provinciale grondwaterbeschermingsheffing
- Provinciale ontgrondingsheffing
- Provinciale nazorgheffing gesloten stortplaatsen
- Watersysteemheffing
- Wegenheffing
- Zuiveringsheffing
- Verontreinigingsheffingen

Samenhang met andere beleidsvelden

In dit beleidsveld nemen we de algemeen besteedbare middelen mee. Het gaat om:

- Dividenden: deze zijn aan de orde gekomen in *beleidsveld 1) Nutsbedrijven en overige individuele diensten*.
- Inkomsten van huren en pachten: deze zijn aan de orde gekomen in *beleidsveld 4) Ruimtelijke ordening*.
- Inkomsten uit handel en ambacht (beleidsveld 6) taak stimulering economie) en landbouw (beleidsveld 3) taak landbouw en visserij).

Taakgebonden inkomsten, zoals leges voor burgerzaken zijn op het betreffende beleidsveld opgenomen. Dit uitgezonderd de bouwleges. Dit omdat de mogelijkheden voor deze inkomsten sterk verschillen tussen de eilanden. We verrekenen deze inkomsten daarom hier.

Beschrijving taken



Stand van zaken Er is een groot verschil in de hoogte van de heffingen tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zowel per inwoner als absoluut. Ook de soort belasting die wordt geheven verschilt aanmerkelijk. Bonaire heft toeristenbelasting, precariobelasting, motorrijtuigenbelasting, verhuurautobelasting en grondbelasting. Sint Eustatius heft motorrijtuigenbelasting, toeristenbelasting en verhuurautobelasting. Saba heft motorrijtuigenbelasting, toeristenbelasting en horeca vergunningsrecht. Ook de andere algemene

middelen die worden geïnd verschillen per eiland.

In tabel 13.1.1 hebben we een overzicht opgenomen van de begrote middelen van de eilanden.

Tabel 13.1.1 Geraamde algemeen besteedbare inkomsten 2012 (in dollars)

	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
Belasting	Baten	Baten per inwoner	Baten	Baten per inwoner	Baten	Baten per inwoner
motorrijtuigenbelasting	2.279.200	142	241.000	64	145.000	74
logeerbelasting / toeristenbelasting	2.719.920	170	15.000	4	67.039	34
horeca vergunningsrecht					66.368	34
precariorechten	675.978	42				
autoverhuurbelasting	560.000	35	5.000	1		
grondbelasting	2.027.200	127	61.475	16		
opcenten vastgoedbelasting	280.000	18				
Totaal belastingen	8.542.298	534	322.475	86	278.407	143
<i>haven- en loodsgeld e.d.*</i>	<i>2.273.743</i>	<i>142</i>	<i>1.500.000</i>	<i>400</i>	<i>104.501</i>	<i>54</i>
dividend	900.000	56	111.732	30	36.313	19
agrarische zaken e.d.	71.959	4	1.014.488	271		
bouwleges	1.005.000	63	25.000	7	50.279	26
huren, pachten	1.738.855	109	157.500	42	47.547	24
economische zaken	275.246	17			66.875	34
rente financiële middelen	961.367	60	118.941	32		
Totaal overige eigen middelen	4.952.427	310	1.427.661	381	201.014	103
Totaal algemeen besteedbare middelen	13.494.725	843	1.750.136	467	479.421	246

* Deels verrekend in beleidsveld 2) Mobiliteit. De bedragen zijn hier wel genoemd voor de volledigheid, maar niet opgeteld.

Specifieke factoren De mogelijkheid voor grondbelasting is moeilijk op Saba, omdat grond vaak in bezit is van meerdere eigenaren (vanwege overerving) die regelmatig niet meer op Saba wonen.

Ontwikkelingen Er zijn diverse veranderingen in het belastingstelsel voor de eilanden geweest bij de staatkundige hervormingen.

13.II Overzicht mogelijkheden extra heffingsruimte

Het Ministerie van BZK heeft onderzoek laten doen of de volgens de FinBES aan de openbare lichamen gegeven bevoegdheden tot het heffen van eilandbelastingen volledig worden benut. Ook is de onderzoeksvervraag wat theoretisch gezien de verruimingsmogelijkheden zijn van de lokale belastingopbrengsten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit onderzoek is verricht door Deloitte (*De lokale belastingen in Caribisch Nederland, december 2001*). We vatten hieronder de mogelijkheden voor extra heffingsruimte per eiland samen vanuit het onderzoek van Deloitte.

Bonaire: mogelijkheden voor extra heffingsruimte zijn:

- Het tarief voor de grondbelasting voor vastgoed behorend tot het ondernemingsvermogen zou kunnen worden verhoogd, nu dit de lokale belastingdruk voor de inwoners niet verhoogt, alleen voor ondernemers. Door het nog niet heffen van de vastgoedbelasting kunnen ook de opcenten daarop nog niet worden geheven. Ook zouden deze opcenten in lijn kunnen worden gebracht met de grondbelasting, waardoor een hogere opbrengst kan worden gegenereerd.
- De toeristenbelasting dekt niet alle toeristen, waardoor er heffingscapaciteit overblijft. Dit ligt voornamelijk aan de regelgeving. Ook kan er bekeken worden of er een watertoeristenbelasting kan worden ingevoerd.
- Bij de verhuurautobelasting kan een verhoging van de tarieven worden overwogen maar is vooral een verhoging van de controle en efficiency van belang.
- De motorrijtuigenbelasting kan eventueel worden verhoogd maar dit leidt tot een zwaardere lokale lastendruk. Een beter controleerbaar systeem verhoogt de inkomsten uit de huidige heffing.
- De invoering van een reclamebelasting in combinatie met een precariobelasting zou het oude systeem van reclamevergunningen kunnen vervangen en wellicht leiden tot hogere opbrengsten.
- De havenbelasting wordt nog niet in de volle breedte geheven, door dit wel te doen worden de inkomsten verhoogd.

Sint Eustatius: mogelijkheden voor extra heffingsruimte zijn:

- Er zijn geen nieuwe belastingen op grond van de FinBES ingevoerd vanwege de angst voor een te grote belastingdruk voor de burgers. De eigendomsverhoudingen zijn redelijk goed in kaart gebracht. Grote ondernemingen zouden zeker al in de grondbelasting betrokken kunnen worden evenals de opcenten.
- De logeerbelasting zou moeten worden omgezet in een algemene toeristenbelasting om de opbrengst te vergroten. Ook zou de controle op het betalen van de belasting vergroot moeten worden, bijvoorbeeld door dit op de luchthaven of in de haven te laten plaats vinden.
- Een verhuurautobelasting kan worden ingevoerd, maar bekeken moet worden of de inrichtingskosten opwegen tegen de opbrengsten.
- Precariobelasting zou kunnen worden ingevoerd, naast de precariorechten. Dit kan er toe leiden dat ook diverse zaken binnen de territoriale wateren aan de heffing kunnen worden onderworpen. Dit levert extra inkomsten op.



- Door de belastbare feiten in de havenbelasting meer in lijn te brengen met de FinBES kan de heffingsgrondslag worden vergroot. Ook dient de efficiency en volledigheid verhoogd te worden.
- De bouwleges lijken een erg laag tarief te hebben.
- De tarieven voor de loodsdienst zouden kunnen worden verhoogd, ook kan de opbrengst worden vergroot door een dochtermaatschappij van Nustar aan te wijzen als belastinginnehmer. De bestaande vrijstellingen kunnen worden heroverwogen.

Saba: mogelijkheden voor extra heffingsruimte zijn:

- Er zijn geen nieuwe belastingen op grond van de FinBES ingevoerd vanwege de angst voor een te grote belastingdruk voor de burgers. Enige grote belastingplichtige zou de Medical School kunnen zijn.
- Voor de woningen is er onduidelijkheid over het eigendomsrecht. Deloitte denkt met een combinatie van grondbelasting en opcenten op de vastgoedbelasting wel enige ruimte te creëren om over te gaan tot heffing. Een andere mogelijkheid is het goed in kaart brengen van het eigendom van het onroerend goed. In ieder geval kan geheven worden van niet-woningen.
- Vaststellen van een percentage opcenten creëert een extra belastingruimte.
- De toeristenbelasting kan worden uitgebreid naar dagtoerisme en andere gebouwen dan logeerruimtes. Dit leidt tot een hogere opbrengst.
- Invoeren van een verhuurbelasting motorrijtuigen leidt tot een bescheiden belastingopbrengst van 2.000 tot 3.000 dollar.
- Een reclamebelasting kan betrekkelijk eenvoudig leiden tot enkele tienduizenden dollars aan extra inkomsten.
- Invoeren van een havenbelasting in een eigen verordening leidt tot een vergroting van de belastingruimte, evenals het beëindigen van diverse vrijstellingen en het laten heffen door andere instanties dan de havenmeester. Meeropbrengst wordt geschat op vele tienduizenden dollars.
- Heroriëntering op de feiten waarvoor leges kunnen worden geheven en het onderbrengen daarvan in een retributieverordening kan leiden tot een substantiële verhoging van de belastingruimte. Controle van de vergunningsplicht ook.

Daarnaast wordt in het onderzoek aanbevolen de invordering van de belastingen en rechten te verbeteren. Dit zal de opbrengsten ook verhogen.

13.III Referentiemogelijkheden algemene middelen

Stelsel Europees Nederland Er zijn diverse mogelijkheden om de algemene middelen te verrekenen met de vrije uitkering. De systematiek van het gemeentefonds is dat de OZB (Onroerende Zaak Belasting) - de belangrijkste belasting - als negatieve maatstaf in de berekening van de algemene uitkering is meegenomen. Dit gebeurt door een vereening via de capaciteit en niet door de daadwerkelijk geheven OZB. De opbrengsten van de OZB waren in 2011 circa € 3 miljard. Dat is circa 5,5% van de gemeentelijke inkomsten.

Ook met de toeristenbelasting en de parkeerbelasting is rekening gehouden bij de algemene uitkering. Dit is gebeurd door bepaalde uitgaven die hoger zijn voor gemeenten met

bijvoorbeeld veel toeristen niet te compenseren, maar te veronderstellen dat ze daar hun eigen middelen voor heffen.

Tot slot is ook met overige eigen middelen rekening gehouden bij de algemene uitkering. Onder de overige eigen middelen worden verstaan de “kleine belastingen”, zoals de hondenbelasting, forensenbelasting, precariobelasting en reclamebelasting. Ook omvatten de overige eigen middelen de netto-inkomsten uit min of meer bedrijfsmatige activiteiten zoals bouwgrondexploitatie, geldleningen en beleggingen. Alle uitgavenclusters worden standaard met hetzelfde percentage gekort (circa 5%).

Een andere manier om naar de eigen inkomsten van gemeenten te kijken is naar de verhouding van de eigen inkomsten ten opzichte van de totale inkomsten. Voor 2011 zijn de eigen inkomsten circa 33% van de totale inkomsten van gemeenten. Dit is inclusief leges en heffingen.

Referentiemogelijkheden algemene middelen De essentie van de methode van het gemeentefonds is dat de capaciteit tot het heffen van belastingen of het anderszins genereren van middelen wordt meegenomen. De belastingcapaciteit van de eilanden is complex om in te schatten. De huidige inkomsten afgezet tegen de vrije uitkering 2012 geeft een indicatie van de mogelijkheden. Uitgaande van de bedragen in tabel 13.1.1 zijn voor 2012 de belastingen als percentage van de vrije uitkering op Bonaire 41%, op Sint Eustatius en Saba ieder 4%. Ook bij de overige eigen middelen is het verschil groot. Bonaire haalt 24% binnen, Sint Eustatius 18% en Saba 3%.



De verschillen tussen de eilanden geven enigszins een beeld van het verschil in capaciteit. In die zin dat Bonaire een hogere capaciteit heeft dan Sint Eustatius en Saba. Saba heeft de beperktste capaciteit. Uitgaande van wat de eilanden nu ophalen en het verschil in capaciteit gaan we uit van de volgende percentages algemeen besteedbare middelen:

Bonaire: tussen de 20% en 30%

Sint Eustatius tussen de 15% en 20%

Saba 2,5% en 7,5%

Het lage percentage berekenen we over de ondergrens en het hoge percentage over de bovengrens. Dit vanuit de veronderstelling dat bij meer ambitie ook meer eigen inzet past. Voor alle drie de eilanden liggen de middelen die voor 2012 worden geraamd tussen de beide bedragen in. Aandachtspunt daarbij is dat een deel van de inkomsten afhankelijk is van conjunctuur, toerisme en andere ontwikkelingen, dus een bepaalde onzekerheid hebben. Mogelijkheden voor verruiming van de algemeen besteedbare middelen, zoals aangegeven in paragraaf 13.II, zijn niet meegenomen. Tabel 13.1.2 geeft de berekende bedragen weer.

Tabel 13.1.2) Capaciteit algemeen besteedbare middelen ondergrens en bovengrens

	Bonaire	Sint Eustatius		Saba	
Huidige algemeen besteedbare middelen	13.494.725		1.750.136		479.421
Ondergrens					
Totaal beleidsveld 1- 12 ondergrenzen	\$33.905.596		\$10.993.556		\$8.343.697
Percentage	25%	\$8.476.399	15%	\$1.649.033	2,5%
Bovengrens					
Totaal beleidsveld 1- 12 bovengrenzen	\$54.466.647		\$15.618.229		\$11.287.484
percentage	30%	\$16.339.994	20%	\$3.123.646	7,5%

13.IV Controle bandbreedten

Overzicht mogelijke referentiebedragen

In tabel 13.1.2 zijn de mogelijke referentiebedragen opgenomen voor de ondergrens en de bovengrens.

Overzicht controlevergelijkingen

De berekeningen uit de overzichtstabel worden gecontroleerd met behulp van vier vergelijkingen:

- de begrotingen 2012 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- het rapport onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2010 (basis van het rapport is de begrotingen 2009)
- het eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (basis van het rapport is de rekening 2001 van Curaçao)
- de begrotingen 2012 van de Waddeneilanden

De vergelijkingen zijn opgenomen in tabel 13.2. Onder de deeltabellen zijn opmerkingen opgenomen die relevant zijn voor het interpreteren van de tabellen. De controlevergelijkingen worden alleen gebruikt om te zien of de bedragen erg afwijken. Indien dit het geval is wordt bekeken waar het verschil vandaan komt. Dit kan tot bijstellingen leiden.

Tabel 13.2 Controlevergelijkingen

Tabel 13.2.a) Begrotingen eilanden 2012 beleidsveld 13 (in dollars)

Zie hiervoor tabel 13.1.1

Tabel 13.2.b) Rapport onderzoek begrotingen beleidsveld 13 (begrotingen 2009, in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
Motorrijtuigenbelasting		1.960.000		207.200		178.531
Logeergastenbelasting/ toeristenbel.		2.719.920		28.000		65.678
precariorechten		196.000				
Autoverhuur-belasting		560.000		2.016		
Grondbelasting		1.864.800				
Totaal belastingen		7.300.720		237.216		244.209
Overige financiële middelen		1.120.000		0		0
Totaal algemene middelen		8.420.720		237.216		244.209

- Belastingen die niet werden geheven zijn in het rapport niet opgenomen
- Financiële middelen betreft dividend van de Bonaire Holding Maatschappij
- de inkomsten van agrarische zaken, economische zaken en huren en pachten zijn bij de beleidsvelden opgenomen. Totaal van baten gerelateerd aan de functie is in het rapport: \$ 4.968.000 voor Bonaire, \$ 972.000 voor Sint Eustatius en \$ 324.000 voor Saba.

Tabel 13.2.c) Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds 2003 (in dollars)

Taken	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
Motorrijtuigenbelasting		1.512.000		118.720		59.920
Logeergastenbelasting/ toeristenbelasting		1.120.000		28.560		21.280
Precariorechten		1.120				
Vergunningenrecht		2.100.000		24.080		48.720
Speelvergunningenrecht		4.480.000				
OZB/ grondbelasting		44.800				
Overige specifieke belastingen		547.680				
Scheepsrechtbelasting		22.400		4.480		5.040
Winstbelasting		2.800.000		604.240		280.000
Inkomstenbelasting		728.000		181.440		196.000
Totaal		13.356.000		961.520		610.960

- Belastingen die niet werden geheven zijn niet opgenomen in het rapport.
- Belastingen die voorheen door de eilanden werden geheven en nu rijksbelastingen zijn geworden zijn de winstbelasting en de inkomstenbelasting.

Tabel 13.2.d) Waddeneilanden (begrotingen 2012) bedragen in dollars per inwoner

Taken	Texel 13.779 inw.		Terschelling 4.733 inw.		Vlieland 1.160 inw.		Ameland 3.501 inw.		Schiermonnikoog 942 inw.	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
Kosten belastingen	3		4		114				42	
Toeristenbelasting	3	338	9	610		1.097	12	840		1.292
Hondenbelasting						16				
Precariorechten	1	10		17		42				
Woonforensenbel.	1	105				122	12	385		220
Baatbelasting riolering toeristenwoningen						7				
OZB	56	172	32	324	66	520	47	382	62	596
Totaal belastingen	63	624	44	951	180	1.805	71	1.607	104	2.107
Rente en dividend		63		42		233	67	123		104

- De ontvangen belastingen per inwoner laten een wisselend beeld zien. Een substantieel deel van de belastingen komt van toeristen.

- De ontvangen rente en het dividend van de Waddeneilanden varieert tussen \$ 98.000 en \$ 870.000.

Conclusie controlevergelijkingen

De controlevergelijkingen zijn geen aanleiding de bandbreedten bij te stellen. De bandbreedten zijn vergelijkbaar met de huidige algemeen besteedbare middelen.

13.V Voorstel

Welke inkomsten worden meegenomen in de vrije uitkering?

De inkomsten die worden meegenomen zijn de belastingen en overige algemeen besteedbare middelen, zoals dividend en opbrengsten van grondexploitatie. Deze inkomsten worden bij elkaar genomen en worden verondersteld samen een percentage van de uitgaven aan inkomsten te kunnen opleveren.

Hoe zijn de bandbreedtes voor dit beleidsveld voor de vrije uitkering berekend?

De te berekenen percentages voor het meenemen van de belastingen en de overige eigen middelen zijn opgenomen in tabel 13.1.2. De percentages zijn gebaseerd op de verschillende mogelijkheden van de eilanden. De percentages zijn bij de ondergrens lager gesteld dan bij de bovengrens. Tabel 13.3 vat de bedragen samen.

Tabel 13.3) Bandbreedten beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen

	Bonaire ondergrens bovengrens	Sint Eustatius ondergrens bovengrens	Saba ondergrens bovengrens
13	-\$ 8.476.399 - \$16.339.994	-\$ 1.649.033 - \$3.123.646	-\$ 208.592 - \$846.561
13	-\$ 8.476.399 - \$16.339.994	-\$ 1.649.033 - \$3.123.646	-\$ 208.592 - \$846.561

Hoe verhouden de bandbreedten zich tot de incidentele kosten?

Het invoeren van nieuwe belastingen kan kosten met zich meebrengen. Uitgangspunt is echter dat de kosten lager zijn dan de baten.

Bijlage 4 Overzicht hoofddocumenten en wet- en regelgeving

Hoofddocumenten

Bonaire International Airport, *Jaarrekening BIA 2008*

Bonaire International Airport, *Jaarrekening BIA 2009*

Bongers, B.L., R.J.M. Brinkman en H.G.W. Stiksma, *Onderzoek begrotingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, september 2010.

CBS, *Jaarboek onderwijs in cijfers 2011*, 2011

CBS, Statline, *cijfers Caribisch Nederland*, publicatiedatum januari 2012

Civil engineering Caribbean N.V. in samenwerking met Witteveen en BOS, *Beheer wegen Bonaire 2012-2016*, december 2011

Commissie van Advies over het Solidariteitsfonds, *Eindrapport*, 2003

Commissie van Advies over het Solidariteitsfonds, *Onderzoek kostenstructuur eilandgebieden; bepaling van de omvang van functionaliteiten op Bonaire, Saba en Sint Eustatius o.b.v. genormeerde uitgaven op Curaçao*, november 2002

Deloitte, *De lokale belastingen in Caribisch Nederland; Bonaire*, in opdracht van het Ministerie van BZK, december 2011

Deloitte, *De lokale belastingen in Caribisch Nederland; Saba*, in opdracht van het Ministerie van BZK, december 2011

Deloitte, *De lokale belastingen in Caribisch Nederland; Sint Eustatius*, in opdracht van het Ministerie van BZK, december 2011

DHV en CROW, *Quick scan Beheerkosten: openbare ruimte Bonaire, St. Eustatius en Saba, BES-eilanden*, augustus 2011

Ecorys, *Marktwerking op Caribisch Nederland; een quick-scan van issues*, in opdracht van het Ministerie van EL&I, februari 2011

Gemeente Breda en DROB Bonaire, *Masterplan Verkeer Bonaire*, in opdracht van het Ministerie van I&M, september 2011

Ingenieursbureau Ascon N.V., *Onderzoek middensteiger Kralendijk*, april 2009

Ingenieursbureau Ascon N.V., *Onderzoek noordsteiger Kralendijk*, april 2009

Ingenieursbureau Ascon N.V., *Onderzoek zuidsteiger Kralendijk*, april 2009

Ministerie van BZK, *Overzicht taakverdeling; document ten behoeve van vaststelling tijdens het bestuurlijk overleg op 22 april 2010 te Bonaire*, april 2010

Ministerie van BZK, *Overzicht taakverdeling tussen St. Eustatius en Saba en Nederland; definitief document ten behoeve van vaststelling tijdens het bestuurlijk overleg op 3 november 2009 te Curaçao*, november 2009

Ministerie van EL&I, *Assessment of opportunities for sustainable agriculture and fisheries on St. Eustatius*, rapport van 16 juni 2011

Ministerie van OCW, *Onderwijsvestingplan Bonaire 2012-2015*, december 2010

Ministerie van OCW, *Onderwijsvestingplan Saba 2012-2015*, december 2010

Ministerie van OCW, *Onderwijsvestingplan Sint Eustatius 2012-2015*, december 2010

Ministerie van OCW, *Quick scan onderwijsvesting*, januari 2012

Netherlands airport consultants B.V., *Masterplan Bonaire International Airport*, eindrapport april 2009

Openbaar lichaam Bonaire, *Begroting 2012 Bonaire*, 2011

Openbaar lichaam Saba, *Begroting 2012 Saba*, 2011

Openbaar lichaam Sint Eustatius, *Begroting 2012 Sint Eustatius* (Beleidsbegroting 2nd draft en financiële begroting per dienst), 2011

Rijksoverheid, *Begroting 2012 BES-fonds*, 2011

Rijksoverheid, *Begroting 2012 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2011

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, *Implementatie Wet VROM BES*, Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 22 november 2011

USONA, *Voortgangsverslag (U)SONA januari – juni 2008 en bijlagen*

USONA, *Voortgangsverslag (U)SONA juli – december 2008 en bijlagen*

USONA, *Voortgangsverslag (U)SONA januari – juni 2009 en bijlagen*

USONA, *Voortgangsverslag (U)SONA juli – december 2009 en bijlagen*

USONA, *Voortgangsverslag (U)SONA januari – juni 2010 en bijlagen*

USONA, *Voortgangsverslag (U)SONA juli – december 2010 en bijlagen*

USONA, *Voortgangsverslag (U)SONA januari – juni 2011 en bijlagen*

Wet- en regelgeving

Archiefwet BES

Begrafeniswet BES

Besluit begroting en verantwoording BES

Besluit kwaliteit drinkwater BES

Besluit onderstand BES

Haven beveiligingswet BES

Kostenbesluit Veiligheidswet BES

Loodsenwet 2001 BES

Monumentenwet BES

Pspoortwet

Prijzenwet BES

Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO BES

Verdrag van Malta

Visserijbesluit BES

Visserijwet BES

Wet basisadministraties persoonsgegevens BES

Wet drinkwater BES

Wet educatie en beroepsonderwijs BES

Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Finbes)

Wet grondslagen natuurbeheer en – bescherming BES Wet elektriciteitsconcessies BES

Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES

Wet maritiem beheer BES

Wet openbare Lichamen, Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wolbes)

Wet op het specifiek cultuurbeleid

Wet primair onderwijs BES

Wet publieke gezondheidszorg BES

Wet sociale kanstrajecten jongeren BES

Wet telecommunicatievoorzieningen BES

Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES

Wet vestiging bedrijven BES

Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES

Bijlage 5 Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
ABB	Algemene Bestedingsbelasting
AMFO	Stichting Antilliaanse Medefinancierings Organisatie
AOV	Algemene Ouderdomsverzekering
ARBO	Arbeidsomstandigheden
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWZI	Afval water zuiveringsinstallatie
BES	Bonaire, Sint Eustatius, Saba
BIA	Bonaire International Airport
CFT	College Financieel Toezicht
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
EU	Europese Unie
EDF	European Development Fund (EU)
Eutel	Sint Eustatius telecom
Fte	Full-time equivalent
FinBES	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
GEBE	Gemeenschappelijk elektriciteitsbedrijf Bovenwindse Eilanden
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
HBO	Hoger beroepsonderwijs
ICAO	International Civil Aviation Organisation
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVB	Institutionele versterking bestuurskracht (samenwerkingsprogramma USONA)
KMAR	Koninklijke marechaussee
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
Ministerie van BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Ministerie van I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ministerie van OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Ministerie van SZW	Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
Ministerie van VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Ministerie van VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NIK	Nederlandse identiteitskaart
OZB	Onroerende Zaak Belasting
PIVA	Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba.
PIVA-V	Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba-Verstrekkingen
PO	Primair onderwijs
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RDW	Rijksdienst voor het wegverkeer
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en milieu
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
RWZI	Riool water zuiveringsinstallatie
Satel	Saba telephone service
SCF	Saba conservation foundation
SEI	Sociaal Economisch Initiatief (samenwerkingsprogramma van USONA)
SKJ	Sociale kanstrajecten jongeren
Stenapa	Sint Eustatius Nationale Parken
Stinapa	Stichting Nationale Parken Bonaire
TCB	Tourism Corporation Bonaire
Telbo	Telecommunication company Bonaire
USONA	Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen
VMBO	Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VO	Voortgezet onderwijs
WEB	Water en Elektriciteitsbedrijf Bonaire
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WO	Wetenschappelijk onderwijs
WolBES	Wet openbare Lichamen, Bonaire, Sint Eustatius en Saba