

BES-fonds: ontwikkeling, verbetering en coördinatie

Onderzoek en advies ter verbetering van de werking van het BES-fonds en versterking van de coördinatie van Rijksactiviteiten ten behoeve van Caribisch Nederland

Eindrapport

Maart 2021

Koert van Buiren* en Sjoerd Boerdijk
m.m.v. Matthijs Gerritsen

* k.vanbuiren@economisch-bureau.nl / +31-(0)6-125 05 395

In opdracht van:



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Economisch Bureau Amsterdam

onderzoek | advies | interim management

economisch-bureau.nl

Gebouw 'Singelstaete'
Singel 250, 1016 WB Amsterdam

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen



Samenvatting, conclusies en aanbevelingen – financiële stromen



Europees Nederland



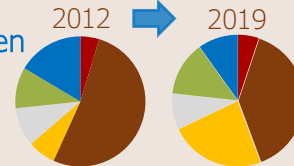
Caribisch Nederland

Totale Rijksuitgaven (excl. BES-fonds)

2012: € 195,4 miljoen
2019: € 404,4 miljoen

+107%

Rijksuitgaven



■ Apparaatsuitgaven
■ Bekostiging (vnl. onderwijs en zorg)
■ Bijdragen aan medeoverheden
■ Inkomensoverdrachten
■ Overige Rijksuitgaven
■ BES-fonds

Vrije uitkering

2012: \$ 44,4 miljoen
2019: \$ 50,0 miljoen

+13%



Bonaire



Sint Eustatius



Saba

Vrije uitkering

2012: \$ 26,0 miljoen
2019: \$ 28,6 miljoen

+10%

Bevolking

2012: 17.408
2019: 20.915

+20%

Eigen inkomsten

2019: \$ 22,0 miljoen

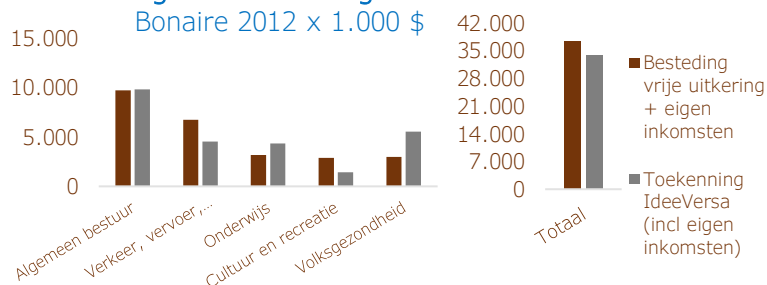
Gemiddeld jaarlijkse groei: +6,4%

Eigen inkomsten per inwoner: \$ 1.051

Waarvan 31%
toeristenbelasting
(verblijf en cruise)

Bestedingen per inwoner** (2019): \$ 2.532

Besteding en toekenning aan taken



Vrije uitkering

2012: \$ 10,0 miljoen
2019: \$ 11,6 miljoen

+16%



Bevolking

2012: 3.897
2019: 3.139

-19%*



Eigen inkomsten

2019: \$ 4,4 miljoen

Gemiddeld jaarlijkse groei: +5,0%

Eigen inkomsten per inwoner: \$ 1.413

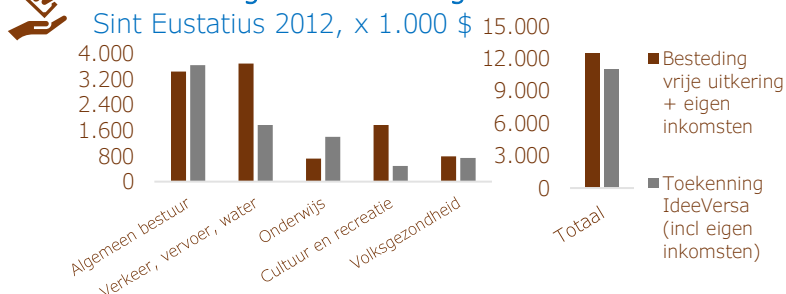
Waarvan 53%
Zeehaven



Bestedingen per inwoner** (2016): \$ 4.290



Besteding en toekenning aan taken



Vrije uitkering

2012: \$ 8,4 miljoen
2019: \$ 9,8 miljoen

+16%



Bevolking

2012: 1.991
2019: 1.933

-3%



Eigen inkomsten

2019: \$ 1,1 miljoen

Gemiddeld jaarlijkse groei: +10,5%

Eigen inkomsten per inwoner: \$ 564

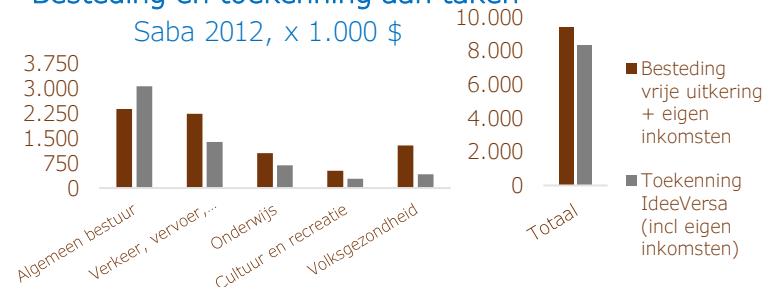
Minder
'verdienvermogen',
bepaalde externe
inkomstenbronnen



Bestedingen per inwoner** (2019): \$ 5.387



Besteding en toekenning aan taken

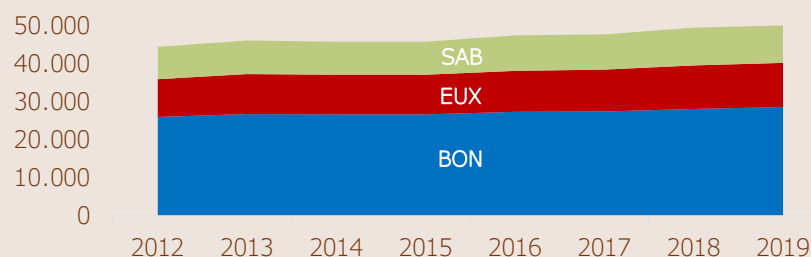


Samenvatting, conclusies en aanbevelingen – BES-fonds

Vaststelling en verdeling

- Referentiekaderonderzoek 2012 uitgangspunt
- Groeit niet met demografische ontwikkelingen
- Uitgaven openbare lichamen veranderd na 2012
- Verdeling BES-fonds tussen eilanden gelijk in periode 2012-2019

Verdeling vrije uitkering, x 1.000 \$



Verbeteringen



Demografische ontwikkelingen sterke invloed op inkomsten & uitgaven openbare lichamen

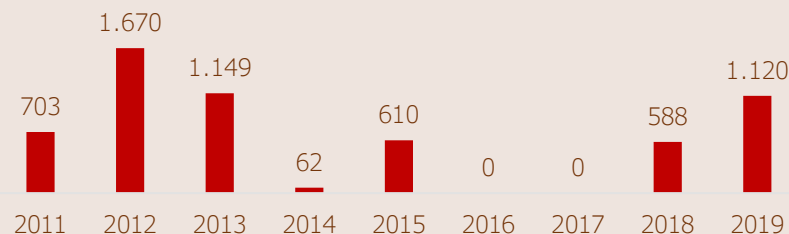


Meenemen in jaarlijkse vaststelling vrije uitkering

Indexatie

- Jaarlijks geïndexeerd met loon- en prijsontwikkelingen
- Indexatie op netto vrije uitkering (bruto vrije uitkering – aflossingen renteloze leningen)
- Loongevoelige deel = personele lasten/totale lasten
- Verhouding prijs- / loongevoelig deel constant, ondanks verschillen loon- en prijsontwikkelingen

Indexatie, x 1.000 €



Verbeteringen



Indexeren op de bruto vrije uitkering



Bijzondere uitkeringen buiten beschouwing laten bij vaststelling loongevoelige deel vrije uitkering

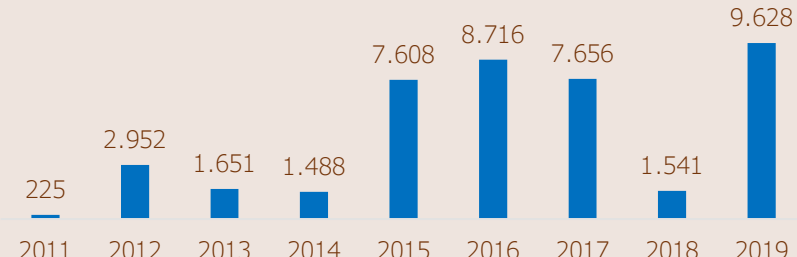


Loon- en prijsgevoelige deel vrije uitkering jaarlijks opnieuw vaststellen

€→\$ Wisselkoers

- Vrije uitkering jaarlijks vastgesteld in dollars
- Rijk begroot vrije uitkering meerjarig d.m.v. constante wisselkoers
- Afgelopen jaren hoge wisselkoerstegenvallers voor BZK. Reserve ter dekking risico
- Rijk keert structureel hogere bedragen uit dan begroot; wisselkoersreserve raakt uitgeput

Wisselkoerscompensaties, x 1.000 €



Verbeteringen



Meerjarenbegroting vervangen voor jaarlijkse begroting, verlaagt valutarisico BZK



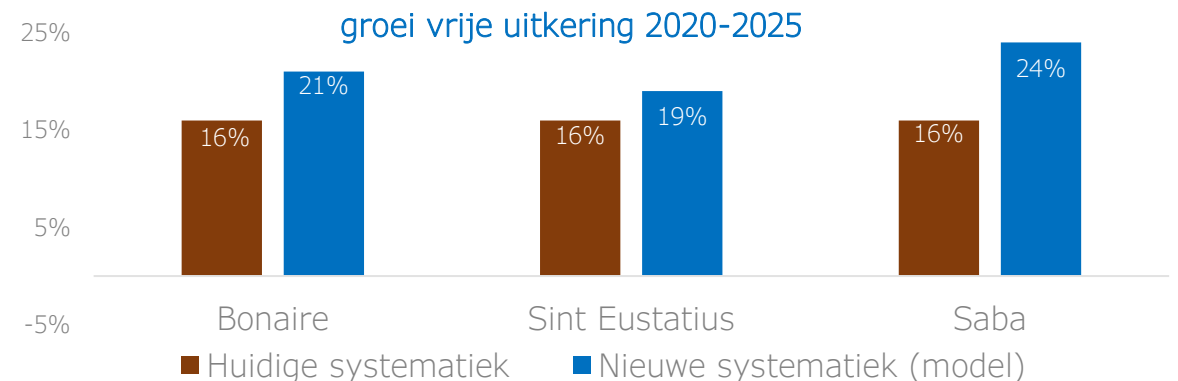
Jaarlijkse begroting berekenen aan de hand van meest recente wisselkoers

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen – verbetering werking BES-fonds

Systematiek nu		Criteria		Nieuwe systematiek (model)
<div><div><div><div><div></div><div>Indexatie</div><div><div>Prijs</div><div>Loon</div></div></div></div><div><div><div></div><div></div></div></div></div></div>	<div>✗</div> <div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div> <div>✗</div>	<div>←</div> <div>←</div> <div>←</div> <div>←</div> <div>←</div> <div>←</div> <div>←</div>	<div><div><div><div><div></div><div>Kosten (inkomsten) georiënteerd</div></div></div><div><div><div></div><div>Objectief</div></div></div><div><div><div></div><div>Globaal</div></div></div><div><div><div></div><div>Stabiel</div></div></div><div><div><div></div><div>Uitvoerbaar</div></div></div><div><div><div></div><div>Geen perverse prikkels</div></div></div><div><div><div></div><div>Ruimte voor differentiatie</div></div></div></div></div> <div><div>→</div><div>→</div><div>→</div><div>→</div><div>→</div><div>→</div><div>→</div></div>	<div><div><div><div><div></div><div>kosten van taken</div></div><div><div><div></div><div>=</div></div></div><div><div><div></div><div>% eigen inkomsten</div></div><div><div><div></div><div>+</div></div></div><div><div><div></div><div>vrije uitkering</div></div></div></div></div></div><div><div><div><div><div><div></div><div>4-factorenmodel</div></div><div><div><div><div><div></div><div>p-component</div></div><div><div><div></div><div>q-component</div></div></div><div><div><div><div><div></div><div>1.prijs</div></div><div><div><div></div><div>2.loon</div></div></div><div><div><div><div><div></div><div>3.bevolking</div></div><div><div><div></div><div>4.toerisme</div></div></div><div><div><div><div><div></div><div>jongeren</div></div><div><div><div></div><div>leerlingen</div></div></div><div><div><div><div><div></div><div>verblijfs</div></div><div><div><div></div><div>cruise</div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div></div>

Scenario 2020-2025

- p-component +2,5% / jaar; q-component +5% / jaar
- nieuwe systematiek houdt rekening met effecten ontwikkeling bevolking en toerisme op kosten en inkomsten
- effect p-component > effect q-component
- q-component: effect bevolking dominant; toerisme relevant voor eigen inkomsten



Samenvatting, conclusies en aanbevelingen – versterking coördinatie

Raad van State

Huidige situatie

- Achterstanden
- Versnippering
- Incidentele middelen, geen structurele borging
- Beperkte capaciteit openbare lichamen
- Uitvoering blijft achter
- Inefficiënties Rijksinspanningen

Transitiefase



Uitvoeringsagenda's

- Visie openbare lichamen
- Afspraken over achterstanden
- Consensus over doelstellingen
- Organisatie uitvoering
- Financiële planning
- Differentiatie openbare lichamen



Investeringsfonds

- Alle middelen voor wegwerken achterstanden
- Vanuit algemene middelen Rijk
- Beheer door BZK
- Bundelen, faseren, 'timen'
- Verantwoordelijkheden in tact
- Meerjarige financiële zekerheid

Eindperspectief

- Achterstanden weggewerkt
- Openbare lichamen: formuleren, coördineren, uitvoeren beleid
- Financiële verhoudingen: kostenfactoren, differentiatie, wettelijke verankering



randvoorwaarden



Politieke verankering



0-meting



Consensus: achterstanden, doelen, voorzieningen



Realistische planning



Slagvaardige beheers- en uitvoeringsstructuur



Uitbreiding expertise en capaciteit BZK



Duidelijke afspraken financiële risico's



Structurele lasten van gerealiseerde en te realiseren verbeteringen



Differentiatie openbare lichamen: afspraken, uitvoering, taken



aandachtspunten



Samenhang beleidsterreinen



Relatie met verbeteringen in CUR, AUA, SXM



Minder politiek, meer inhoud



Link met groeifonds



Aandacht voor kostenbesparende investeringen



Overhevelen bestaande bijzondere uitkeringen

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen – versterking coördinatie

Conclusies en aanbevelingen

- De Raad van State adviseert de coördinerende rol van de minister van BZK te versterken door de inspanningen van het Rijk en de openbare lichamen die zijn gericht op het wegwerken van achterstanden te vervatten in integrale uitvoeringsagenda's. Deze inspanningen worden gefinancierd vanuit een investeringsfonds dat als afzonderlijk onderdeel wordt toegevoegd aan het BES-fonds. De minister van BZK beheert dit fonds en kent er middelen uit toe aan de departementale begrotingen. Door bestedingen te bundelen, fasen en 'timen' kunnen inspanningen en middelen doelmatiger worden verricht en ingezet, en kan beter rekening worden gehouden met de uitvoerings- en absorptiecapaciteit van de openbare lichamen.

Breed draagvlak, mits randvoorwaarden zijn ingevuld

- Het advies van de Raad van State kan op breed draagvlak rekenen van de stakeholders (departementen en openbare lichamen) met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken. Wanneer aan de randvoorwaarden is voldaan (zie voorgaande pagina) dan dragen integrale uitvoeringsagenda's en een investeringsfonds bij aan het verhogen van de effectiviteit en de doelmatigheid van inspanningen en middelen gericht op het wegwerken van achterstanden en wordt het eindperspectief eerder bereikt.

Uitvoeringsagenda's staan centraal

- Centraal staan de uitvoeringsagenda's met doelstellingen, afspraken over het wegwerken van achterstanden, realistische planningen,

adequate begrotingen en een slagvaardige beheers- en uitvoeringsstructuur. De bestaande bestuursakkoorden en departementale uitvoeringsagenda's bieden een goed startpunt om te komen tot uitvoeringsagenda's.

Discipline en betere afweging van kosten en baten

- De uitvoeringsagenda's werken disciplinerend, niet alleen gedurende transitiefase maar ook vooraf: bij het maken van afspraken over weg te werken achterstanden dienen zowel de incidentele als de structurele kosten ervan, afgewogen te worden tegen de baten. Er vindt een *ex ante* afweging plaats van kosten en baten, wat tot betere prioriteitsstelling en besluitvorming leidt.

Investeringsfonds is instrumenteel aan realisatie uitvoeringsagenda

- Het door de Raad van State voorgestelde investeringsfonds is instrumenteel aan (een doelmatige) realisatie van de uitvoeringsagenda's, maar is daarvoor niet noodzakelijk. Een meerjarige Rijksbrede financiële planning en begroting voor Caribisch Nederland, waarin de middelen worden gereserveerd voor het wegwerken van achterstanden, kan als alternatief dienen mits deze begroting voortvloeit uit de uitvoeringsagenda's. Een investeringsfonds heeft echter meerwaarde, in het bijzonder als het gaat om doelmatigheid van bestedingen en het rekening kunnen houden met de uitvoerings- en absorptiecapaciteit van de openbare lichamen. Meer dan het geval is bij een meerjarige begroting, biedt het investeringsfonds de minister van BZK een effectief

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen – versterking coördinatie

coördinatie-instrument door – met voortschrijdend inzicht gedurende de realisatie van de uitvoeringsagenda's – inspanningen en bestedingen van departementen te bundelen, faseren en 'timen' en daarbij rekening te houden met de capaciteit van de openbare lichamen. Het investeringsfonds geeft de minister van BZK een coördinatie-instrument dat zich precies richt op het doel om effectief en doelmatig toe te werken naar het eindperspectief. Daarnaast biedt het investeringsfonds ten opzichte van de bestaande praktijk, waarin vaak incidentele bijdragen aan de openbare lichamen worden verstrekt, meer zekerheid over beschikbaarheid van middelen voor de realisatie van de uitvoeringsagenda's voor de gehele duur van de transitiefase.

Verantwoordelijkheden blijven in tact

- Hoewel de beleidsmatige en budgettaire verantwoordelijkheid van de departementen in tact blijft – middelen worden toegekend aan de departementale begrotingen en de departementen besteden de middelen -, wordt hun handelingsruimte wel degelijk ingeperkt. Niet alleen als gevolg van het investeringsfonds, maar ook door de uitvoeringsagenda's. Dit is echter inherent aan sterkere coördinatie en een meer integrale benadering.

Opstellen uitvoeringsagenda's vormt grootste uitdaging

- De grootste uitdaging in het advies van de Raad van State is het overeenkomen van afdoende uitgewerkte uitvoeringsagenda's waarin de openbare lichamen hun meerjarige visie verwoorden en er

overeenstemming is over lange termijn doelstellingen en weg te werken achterstanden. Aanbevolen wordt voldoende tijd en middelen vrij te maken voor het proces om te komen tot de uitvoeringsagenda's met voldoende aandacht voor ondersteuning van de openbare lichamen. Het gedeeltelijk 'depolitiseren' van het proces om te komen tot uitvoeringsagenda's (nulmeting, externe begeleiding) kan bijdragen aan de balans tussen de departementen en de openbare lichamen en verhoogt de kans op succes.

- Bij het opstellen van de uitvoeringsagenda's moet voldoende ruimte zijn voor differentiatie tussen de openbare lichamen, zowel voor wat betreft de weg te werken achterstanden als de wijze waarop aan de uitvoering vorm wordt gegeven.

Stapsgewijze aanpassing vrije uitkering met realisatie uitvoeringsagenda's

- Essentieel is dat bij het wegwerken van achterstanden voorzien wordt in de structurele kosten van instandhouding van voorzieningen door de openbare lichamen. Gebeurt dat niet, dan zullen in de toekomst nieuwe achterstanden ontstaan, en is er per definitie sprake van ondoelmatigheid.
- Zolang er op diverse terreinen nog (soms wezenlijke) achterstanden zijn weg te werken, is het vaststellen van het vereiste niveau van de vrije uitkering niet goed mogelijk. Aanbevolen wordt de vrije uitkering gedurende de transitiefase stapsgewijs aan te passen met de realisatie van de uitvoeringsagenda's: wanneer een achterstand op een terrein is

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen – versterking coördinatie

weggewerkt, worden de structurele kosten van de uitvoering van taken op het betreffende terrein vastgesteld en wordt de vrije uitkering op dat onderdeel aangepast. Op deze wijze groeit de vrije uitkering mee met de verbeterde voorzieningen naar het vereiste niveau in het eindperspectief. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met kostenbesparende investeringen en de sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen. Tot slot is van belang dat rekening wordt gehouden met de structurele kosten van reeds weggewerkte achterstanden en gerealiseerde verbeteringen. Dit kan op korte termijn plaatsvinden.

Aanbeveling: uitwerking en uitvoering advies Raad van State

- Het verdient aanbeveling om aan het advies van de Raad van State verdere uitwerking en uitvoering te geven. Lukt het om in dit proces de randvoorwaarden in te vullen, dan voorzien de uitvoeringsagenda's in de gewenste integrale aanpak met duidelijk geformuleerde doelen, en biedt het investeringsfonds een aanvullend coördinatie-instrument dat bijdraagt aan verhoging van effectiviteit en doelmatigheid in het wegwerken van achterstanden. Er is dan sprake van zicht op en zekerheid over een duidelijk pad richting het eindperspectief.
- Een alternatieve aanpak zou ten minste uit moeten gaan van de door de Raad van State voorgestelde uitvoeringsagenda's. Uitvoeringsagenda's zullen disciplinerend werken, zowel vooraf bij het maken van afspraken over achterstanden, als tijdens de transitiefase bij de uitvoering. Uitvoeringsagenda's stippelen een meerjarig pad uit

richting het door de Raad van State omschreven eindperspectief, inclusief de daarvoor benodigde middelen en uitvoeringsorganisatie, en 'binden' de departementen en de openbare lichamen aan de daarin gemaakte afspraken. Er is minder ruimte voor opportunisme.

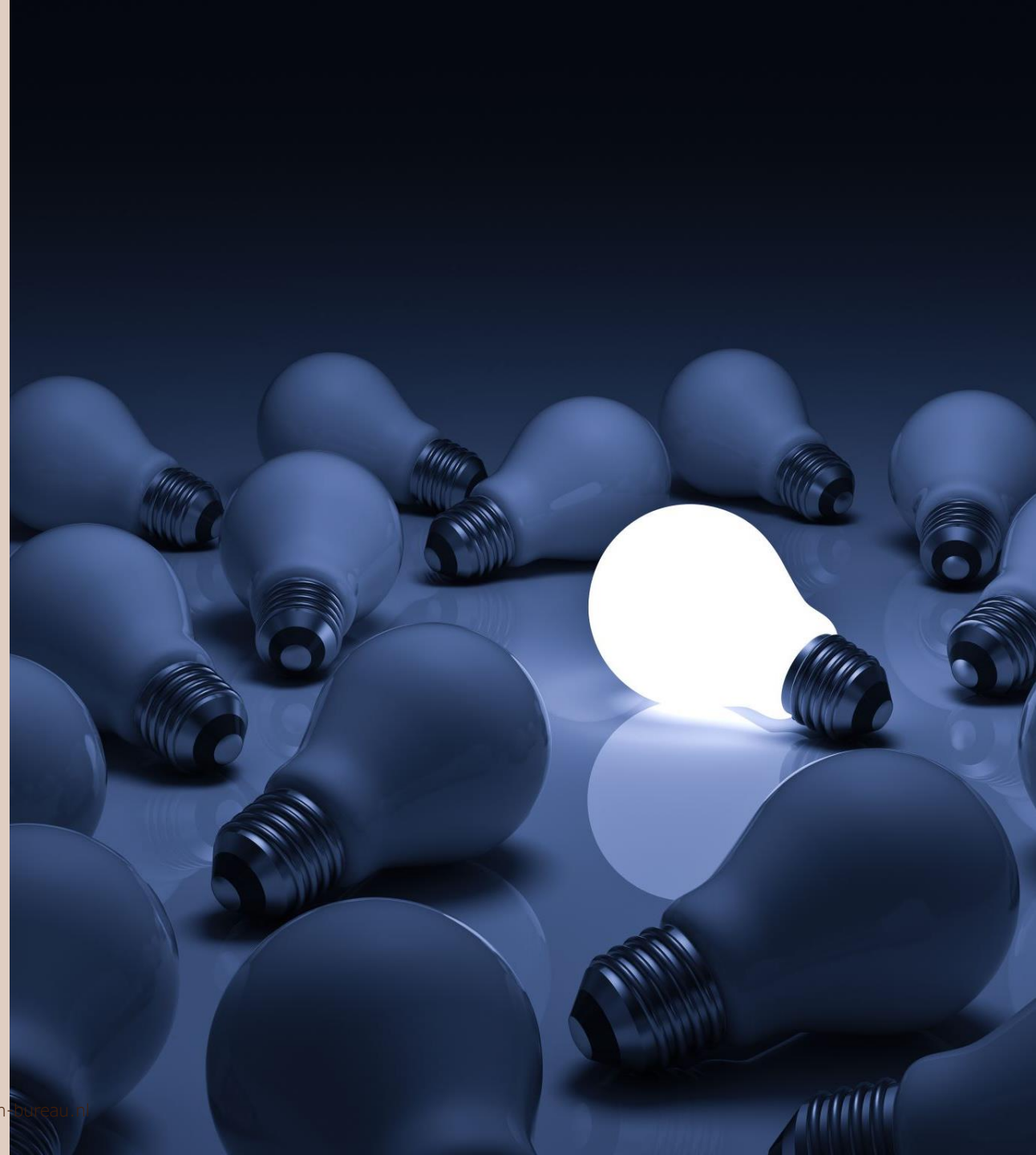
- Een alternatieve aanpak met uitvoeringsagenda's, maar zonder investeringsfonds, kan eveneens zorgen voor een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie. Een meerjarige begroting dient dan wel te voorzien in structurele financiële dekking van de in de uitvoeringsagenda's geplande uitgaven en investeringen. Er is in dit alternatief echter sprake van een verlies aan effectiviteit in de coördinatie door de minister van BZK ten opzichte van het voorstel met een investeringsfonds. Het investeringsfonds biedt de minister van BZK een effectief instrument om, met voortschrijdend inzicht gedurende de realisatie van de uitvoeringsagenda's en rekening houdend met toekomstige ontwikkelingen in de openbare lichamen, inspanningen en bestedingen van departementen te bundelen, faseren en 'timen' en daarbij rekening te houden met de capaciteit van de openbare lichamen. Het investeringsfonds geeft de minister van BZK een coördinatie-instrument dat zich precies richt op het doel om effectief en doelmatig toe te werken naar het eindperspectief.

1. Inleiding
2. Financiële stromen en het BES-fonds
3. Verbetering werking van het BES-fonds
4. Coördinatie via het BES-fonds

Bijlage A – Overzichten financiële stromen

Bijlage B – Werkwijze selectie factoren model BES-fonds en koppeling taken

1. Inleiding



Inleiding

Aanleiding

- De voorlichting van de Raad van State (RvS) van 17 juli 2019 en het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) van 10 juni 2019 doen aanbevelingen ter versterking van de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ten aanzien van Caribisch Nederland.
- Ook gaan de RvS en het IBO in op verbeteringen in de werking van het BES-fonds, waaronder een (verdeel)systematiek die rekening houdt met onder meer verschillen in kostenstructuur en belastingcapaciteit tussen de drie eilanden.
- Aanleiding voor beide adviesaanvragen was de wens om kansen en belemmeringen in beeld te brengen om te komen tot een effectiever beleid ten aanzien van Caribisch Nederland.
- In de kabinetsreactie van 4 oktober 2019 op de voorlichting van de RvS en het IBO committeert het kabinet zich aan de opvolging van verschillende aanbevelingen. Zo geeft het kabinet aan de door de RvS geadviseerde omvorming van het BES-fonds tot een investeringsfonds in overweging te nemen bij de begrotingsvoorbereiding van 2021. De uitwerking van de aanbevelingen van de RvS en het IBO die gevolgen hebben voor de Rijksbegroting en de begrotingen van de openbare lichamen, is ondergebracht bij de interdepartementale werkgroep Begroting en Financiën. De werkgroep heeft behoefte aan nader onderzoek naar, en advies over twee onderdelen hiervan:

(a) verbetering van de werking van het BES-fonds en (b) versterking van de coördinerende rol van de minister van BZK via het BES-fonds.

Opdracht

- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Economisch Bureau Amsterdam (EBA) opdracht gegeven deze adviesopdracht uit te voeren. De opdracht is om antwoord te geven op de volgende vragen:

A. Verbetering werking BES-fonds

1. *Hoe is de vrije uitkering c.q. het BES-fonds tot stand gekomen en hoe is deze op dit moment opgebouwd?*
2. *Aan welke eilandelijke taken besteden de openbare lichamen op dit moment de vrije uitkering? En, uitgaande van het rapport van IdeeVersa uit 2015 en veranderingen die nadien hebben plaatsgevonden, zowel qua budget als qua taakverdeling, welke bedragen kunnen aan de eilandelijke taken worden toegekend c.q. zijn nodig voor de uitvoering ervan?*
3. *Hoe kan de werking van het BES-fonds worden verbeterd als het gaat om voeding van het fonds, indexatie, verdeling tussen de drie openbare lichamen en de wisselkoersproblematiek? Welke andere verbeteringen zijn mogelijk? Hoe zouden deze verbetering kunnen worden vormgegeven ermee rekening houdend dat het om een fonds van beperkte omvang en voor slechts drie (bijzondere) gemeenten*

Inleiding

betreft, maar met soms aanzienlijke onderlinge verschillen?

4. *Hoe zouden verdeelmaatstaven eruit kunnen zien die adequaat rekening houden met de lokale context en de onderlinge verschillen tussen de drie eilanden, die recht doen aan de behoefte c.q. noodzaak tot differentiatie, en die in de praktijk toepasbaar zijn?*
5. *Op welke wijze zou differentiatie kunnen worden vervat in ijkpuntformules, zodat de verdeling van middelen via verdeelmaatstaven ook aansluit bij de uitgavenverschillen die het gevolg zijn van externe niet te beïnvloeden factoren?*

B. Versterking coördinatie BZK via het BES-fonds

1. *Wat zijn de voor- en nadelen van het voorstel van de RvS voor gedeeltelijke omvorming van het BES-fonds tot een investeringsfonds? Wat zijn de mogelijke (wettelijke) beperkingen?*
 2. *Zijn er varianten op het voorstel van de RvS mogelijk waarmee de geconstateerde nadelen en beperkingen worden weggenomen/verminderd, en met behoud van de voordelen van het voorstel? Hoe zouden die varianten er op hoofdlijnen uitzien?*
 3. *Zijn er alternatieven voor het RvS voorstel om, via het BES-fonds, de coördinerende rol van het ministerie van BZK daadwerkelijk te versterken zonder dat dit (teveel) ten koste gaat van de eigen budgettaire besluitvormingsruimte van de ministeries? Hoe zouden die varianten er op hoofdlijnen uitzien?*
 4. *Alle voor- en nadelen, en varianten en alternatieven overziend, welke mogelijkheid om de coördinerende rol van het ministerie van BZK te versterken, strekt het meest tot aanbeveling?*
- De reikwijdte van deze opdracht beperkt zich tot de gewenste systematiek en vormgeving van het BES-fonds; een advies over de hoogte van het BES-fonds (vrije uitkering, investeringsfonds) maakt hier geen deel van uit.
 - Ten behoeve van deze opdracht is relevante literatuur bestudeerd; zijn gegevens over de openbare financiën van de BES-eilanden verzameld, verwerkt en geanalyseerd; en zijn gesprekken gevoerd met deskundigen van departementen en van de openbare lichamen. De conclusies en adviezen in dit rapport zijn voor rekening van EBA en weerspiegelen niet noodzakelijkerwijs de meningen van de geraadpleegde deskundigen c.q. vertegenwoordigers van de departementen en de openbare lichamen.
 - Deze opdracht is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers namens de opdrachtgever (ministerie van BZK), het ministerie van Financiën, het College financieel toezicht (Cft) en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
 - Dit rapport is als volgt gestructureerd. Hoofdstuk 2 schetst een beeld van de financiële stromen naar en in Caribisch Nederland tussen 2010 en nu. Het BES-fonds, de vrije uitkering en de besteding van middelen aan eilandelijke taken staan hierin centraal. Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag hoe de werking van het BES-fonds kan worden verbeterd.

Inleiding

- Hoofdstuk 4 heeft betrekking op versterking van de coördinerende rol van de minister van BZK via het BES-fonds. Uitgangspunt hiervoor is het voorstel van de Raad van State om het BES-fonds gedeeltelijk om te vormen tot een investeringsfonds.

2. Financiële stromen en het BES-fonds

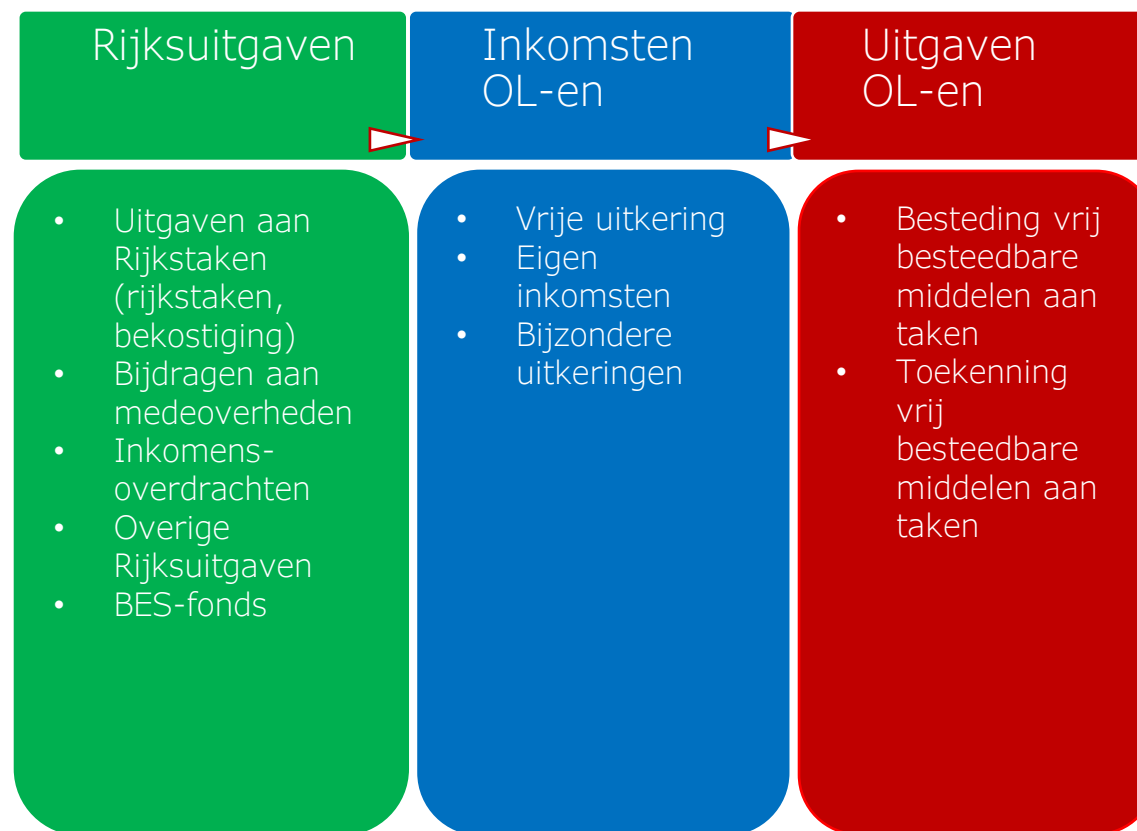


Financiële stromen en het BES-fonds – inleiding

Het geheel van financiële stromen naar en in Caribisch Nederland wordt in beeld gebracht met als doel het BES-fonds in perspectief te plaatsen

- Dit hoofdstuk begint met een overzicht van de Rijksuitgaven en het BES-fonds. Vervolgens zijn de inkomsten van de openbare lichamen in beeld gebracht, met in het bijzonder de ontwikkeling, de indexatie en de wisselkoersproblematiek van de vrije uitkering. Tot slot is een vergelijking gemaakt tussen de toekenning en de daadwerkelijke besteding van de vrije uitkering.
- De Rijksuitgaven betreffen alle uitgaven die het Rijk doet in Caribisch Nederland. De Rijksuitgaven bestaan – naast de voeding van het BES-fonds – uit uitgaven aan Rijkstaken, bijdragen aan medeoverheden, inkomensoverdrachten en overige uitgaven.
- De inkomsten van de openbare lichamen zijn onder te verdelen in drie bronnen: de vrije uitkering, de eigen inkomsten en de bijzondere uitkeringen van het Rijk.
- Een vergelijking is gemaakt tussen de toekenning van middelen voor het uitvoeren van de eilandelijke taken zoals vastgesteld in het referentiekaderonderzoek van IdeeVersa (2012, 2015) en de daadwerkelijke besteding van middelen aan de eilandelijke taken die volgen uit de jaarrekeningen van de openbare lichamen.
- De financiële stromen zijn in beeld gebracht aan de hand van de jaarverslagen en begrotingsstaten van Koninkrijkrelaties en het BES-fonds, jaarverslagen van de openbare lichamen, Tweede Kamer

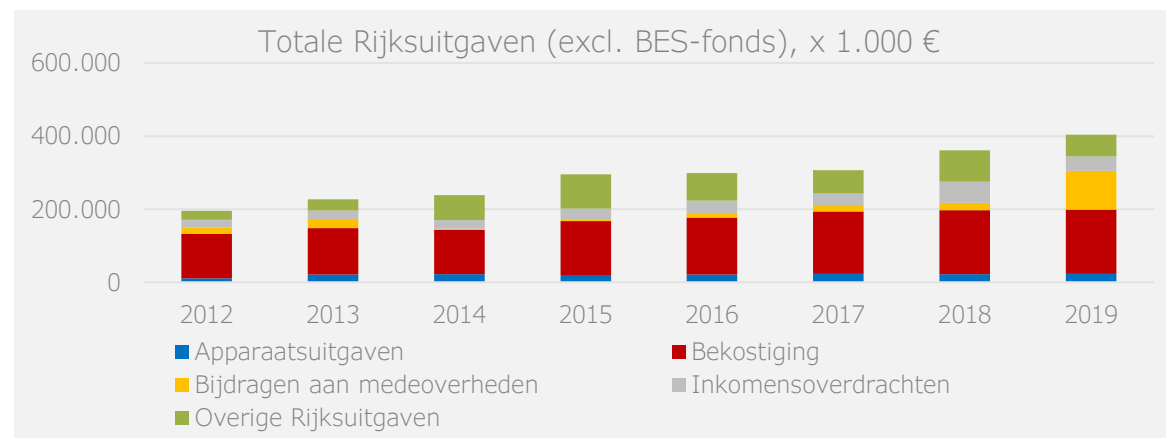
brieven, onderzoeksrapporten en overige documenten die waardevol zijn gebleken voor dit deel van het onderzoek.



Financiële stromen en het BES-fonds – Rijksuitgaven

De totale Rijksuitgaven in Caribisch Nederland zijn tussen 2012 en 2019 verdubbeld

- De stijging in apparaatsuitgaven is toe te schrijven aan een stijging in kosten voor personeel en materieel.
- Bekostiging betreft vrijwel geheel uitgaven aan zorg en onderwijs die eveneens zijn gestegen.
- De stijging van bijdragen aan medeoverheden in 2019 is toe te schrijven aan extra middelen uit de regio-enveloppe, middelen gemoeid met de uitvoering van het Bestuursakkoord Bonaire en herstelwerkzaamheden voor orkaanschade op Sint Eustatius en Saba. De grootste uitgavenposten binnen deze categorie zijn: bevordering van de sociaaleconomische structuur, politie, scheepvaart en havens, en wegen en verkeersveiligheid.
- Inkomensoverdrachten zijn voornamelijk toegenomen door hogere uitgaven aan de oudedagsvoorziening. Daarnaast zijn de uitgaven toegenomen aan het bevorderen van de sociaaleconomische structuur, studiefinanciering, bijstand en de participatiewet en toeslagenwet, en de tegemoetkoming aan ouders. De grootste uitgavenposten binnen deze categorie zijn: oudedagsvoorziening, bevordering van de sociaaleconomische structuur, studiefinanciering en ziekte en zwangerschap.
- De stijging in overige Rijksuitgaven is onder meer toe te schrijven aan hogere uitgaven aan veiligheid en criminaliteitsbestrijding, bijdragen



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. Rijksjaarverslagen Koninkrijksrelaties en BES-fonds

	2012*	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Groei	Gem. groei
Apparaat	10.933	21.477	22.069	17.897	21.295	23.329	22.131	23.068	111%	11%
Bekostiging	121.835	126.521	121.575	149.411	155.628	170.922	175.589	175.931	44%	6%
Waarvan onderwijs	27.627	28.815	29.197	36.899	38.508	38.990	37.566	40.620	47%	6%
Waarvan zorg	89.218	92.580	87.618	106.717	110.954	125.422	131.365	127.960	43%	5%
Waarvan overig	4.990	5.126	4.760	5.795	6.166	6.510	6.658	7.351	47%	6%
Bijdragen aan medeoverheden	16.224	24.706	2.931	5.783	12.471	14.543	19.596	105.895	553%	31%
Inkomensoverdrachten	22.507	24.038	23.455	29.112	33.952	34.458	57.933	39.319	75%	8%
Overige Rijksuitgaven	23.869	30.313	68.636	93.067	75.444	63.382	86.251	60.168	152%	14%
Totaal Rijksuitgaven (excl BES-fonds)	195.368	227.055	238.666	295.270	298.790	306.634	361.500	404.381	107%	11%

* 2012 is het eerste jaar met een overzicht met de Rijksuitgaven in Caribisch Nederland

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. Rijksjaarverslagen Koninkrijksrelaties en BES-fonds

Financiële stromen en het BES-fonds – BES-fonds en vrije uitkering

aan het infrastructuurfonds, en subsidies ten behoeve van infrastructuur, de energievoorziening en beperking van de gevolgen van klimaatverandering. De categorie overige Rijksuitgaven bestaat uit garanties, subsidies, bijdragen aan zbo's en rwt's, bijdragen aan (inter)nationale organisaties, bijdragen aan agentschappen, bijdragen aan investeringsfondsen en een aantal kleine posten.

- De indeling van de Rijksuitgaven naar deze categorieën is enigszins arbitrair waardoor aan de ontwikkeling van individuele posten niet direct conclusies kunnen worden verbonden.

De vrije uitkering bedroeg in 2010 21,3 miljoen euro en is vastgesteld op basis van de overeengekomen taakverdeling en de gerealiseerde inkomsten en uitgaven van de eilanden in 2009

- Sinds de transitie op 10 oktober 2010 ontvangen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba jaarlijks een vrije uitkering voor de bekostiging van de eilandelijke taken. Het ministerie van BZK keert dit bedrag jaarlijks uit aan de openbare lichamen vanuit het BES-fonds.
- Bij de initiële vaststelling van de vrije uitkering in 2010 zijn de jaarrekeningen van de eilanden over 2009 als uitgangspunt genomen. Op basis van de overeengekomen taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen is in eerste instantie een bedrag van in totaal 18 miljoen euro vastgesteld voor het uitvoeren van de eilandelijke taken.
- Volgens de openbare lichamen waren in de oorspronkelijke berekening de daadwerkelijke lasten van voornamelijk kapitaalgoederen

onderschat. Naar aanleiding van dit bezwaar is nader onderzoek gedaan naar de baten en lasten van de eilanden.

- Dit nadere onderzoek – uitgevoerd door het ministerie van BZK (Brinkman, 2010) - stelde hogere totale lasten van de eilanden vast. Naar aanleiding van het onderzoek is de vrije uitkering verhoogd naar 21,3 miljoen euro. Het onderzoek gaf aan dat het ontbreken van een referentiekader een goede analyse van de baten en lasten in de weg stond.
- Nadien is in 2011 een structurele toevoeging aan het BES-fonds gedaan van 2,9 miljoen euro (3,9 miljoen dollar). Bij de initiële verdeling van taken en bijbehorende budgetten waren de zorgpremies die de eilanden in hun hoedanigheid als werkgever dienen af te dragen niet meegenomen. Middels deze toevoeging is dat destijds gecorrigeerd.

Op basis van het referentiekaderonderzoek is de vrije uitkering in 2012 verhoogd

- Om beter inzicht te krijgen in de bedragen die kunnen worden toegekend aan het uitvoeren van de eilandelijke taken heeft onderzoeksbureau IdeeVersa in 2011/2012 het referentiekaderonderzoek uitgevoerd.
- In het referentiekaderonderzoek is berekend dat de eilanden gezamenlijk minimaal 42,9 miljoen dollar (ondergrens) en maximaal 61,1 miljoen dollar (bovengrens) nodig hebben voor het uitvoeren van de eilandelijke taken. De vrije uitkering bedroeg in 2011 nog 34,7

Financiële stromen en het BES-fonds – BES-fonds en vrije uitkering

miljoen dollar. Naar aanleiding van het referentiekaderonderzoek heeft het kabinet in 2012 de vrije uitkering verhoogd tot 42,9 miljoen dollar.

De vrije uitkering wordt jaarlijks vastgesteld met als uitgangspunt het referentiekaderonderzoek uit 2012, ondanks uiteenlopende ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden op de drie eilanden

- In 2015 heeft IdeeVersa onderzocht of de in 2012 vastgestelde vrije uitkering uit het referentiekaderonderzoek bijgesteld zou moeten worden. Op basis van een vergelijking van de berekende lasten in het referentiekaderonderzoek 2012 en de daadwerkelijke lasten van de eilanden in 2015 is geconcludeerd dat de vrije uitkering structureel te laag is.
- De vrije uitkering is na de verhoging in 2012 echter niet meer bijgesteld, afgezien van prijsindexatie, en later ook loonindexatie.

Financiële stromen en het BES-fonds – vrije uitkering, bijzondere uitkeringen en achterstanden

Intermezzo Vrije uitkering en verbeteringen in voorzieningen

- Naast de financiële stromen die betrekking hebben op de uitvoering van Rijkstaken in Caribisch Nederland, verstrekken departementen bijzondere uitkeringen en overige bijdragen aan de openbare lichamen. Deze uitkeringen hebben vaak tot doel achterstanden weg te werken en verbeteringen te realiseren in voorzieningen waarvoor de openbare lichamen verantwoordelijk zijn. Soms is ook sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid met het departement.
- De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) bepaalt dat *'indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door de openbare lichamen wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd welke de financiële gevolgen zijn voor de openbare lichamen. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de openbare lichamen kunnen worden opgevangen'*.
- Het verstrekken van een bijzondere of overige uitkering ter verbetering van het voorzieningenniveau kan worden gezien als het resultaat van een 'beleidsvoornemen van het Rijk' dat resulteert in 'een wijziging van de uitoefening van taken' door de openbare lichamen. De vele en toegenomen bijzondere uitkeringen en overige bijdragen ter verbetering van voorzieningen zijn echter niet gepaard gegaan met aanpassingen in de vrije uitkering. De gedachte heerst dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de structurele kosten, of kostenbesparingen, die met de gerealiseerde verbeteringen zijn gerealiseerd.

Financiële stromen en het BES-fonds – BES-fonds en vrije uitkering

Sinds het referentiekaderonderzoek in 2012 is de vrije uitkering met 13 procent gestegen, evenals de omvang van de bevolking

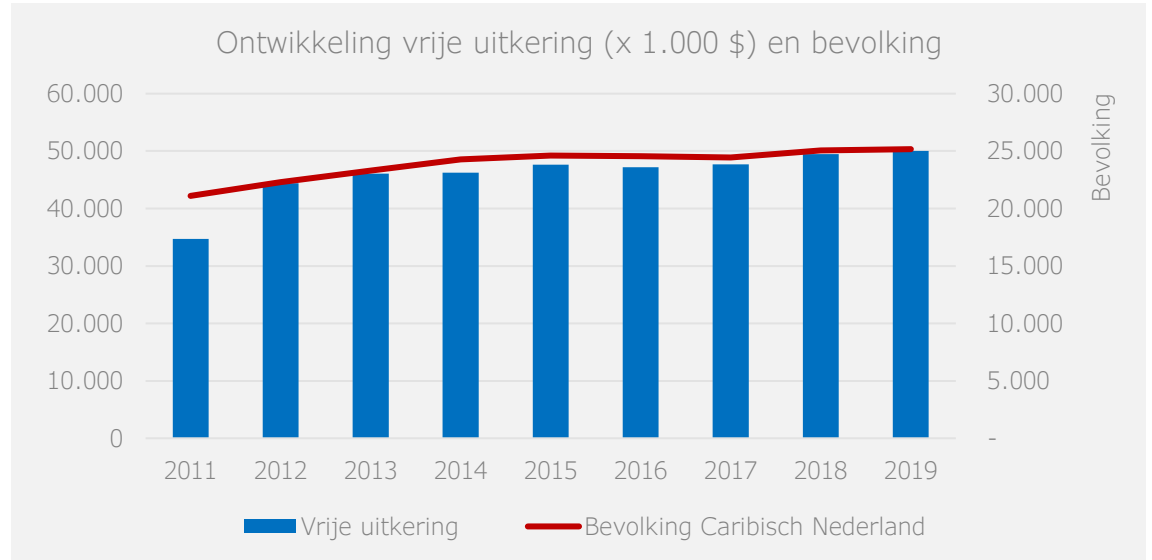
- De stijging van de vrije uitkering tussen 2012 en 2019 bedraagt 13 procent en is toe te schrijven aan prijsindexatie, en later ook loonindexatie, en overige toevoegingen (zie navolgende pagina's).
- De bevolkingsomvang in Caribisch Nederland is sinds het referentiekaderonderzoek in 2012 eveneens met 13 procent gestegen. Bevolkingsomvang wordt echter niet meegenomen in de jaarlijkse vaststelling van het BES-fonds.

Behalve in 2012 en 2013 is de totale omvang van het BES-fonds gelijk aan de vrije uitkering

- In 2012 en 2013 zijn er overige uitkeringen toegevoegd aan het BES-fonds. In 2012 stelde het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 0,5 miljoen euro beschikbaar ten behoeve van renovatie van de haven op Saba. Dit is als overige uitkering aan het BES-fonds toegevoegd.
- De bestemming van andere bedragen aan overige uitkeringen is onbekend.

Verdeling tussen de openbare lichamen is nagenoeg gelijk gebleven

- De verdeling van de vrije uitkering tussen de openbare lichamen is nagenoeg gelijk gebleven tussen 2012 en 2019, ondanks sterk uiteenlopende demografische ontwikkelingen.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarrekeningen openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius, Saba, CBS

Verdeling vrije uitkering	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bonaire	59%	58%	58%	58%	58%	57%	57%	57%
Sint Eustatius	22%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%
Saba	19%	19%	19%	19%	19%	19%	20%	20%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarrekeningen openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius, Saba

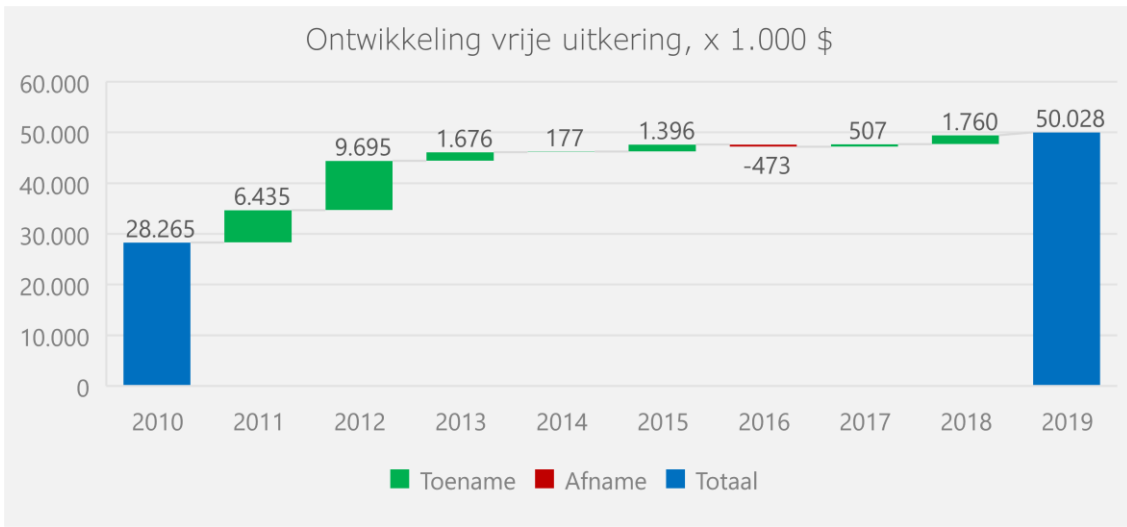
Financiële stromen en het BES-fonds – BES-fonds en vrije uitkering

Structurele toevoegingen hebben gezorgd voor een snelle toename van de vrije uitkering in de eerste twee jaar na de totstandkoming van het BES-fonds

- In 2011 is er structureel 2,9 miljoen euro (3,9 miljoen dollar) beschikbaar gesteld voor oplossingen rondom de afdracht van zorgpremies. Dit bedrag is toegevoegd aan de vrije uitkering.
- In 2012 is er structureel 6,1 miljoen euro (8,2 miljoen dollar) toegevoegd aan de vrije uitkering naar aanleiding van de resultaten uit het referentiekaderonderzoek.

Sinds de laatste structurele verhoging in 2012 wordt de vrije uitkering jaarlijks bijgesteld op basis van loon- en prijsindexatie

- De ontwikkeling van de vrije uitkering over de periode 2013-2019 komt voort uit loon- en prijsindexatie en overige toevoegingen. De vrije uitkering wordt jaarlijks vastgesteld in dollars. Op basis van de vastgestelde vrije uitkering wordt de indexatie op basis van loon- en prijsontwikkelingen berekend.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarverslagen openbare lichamen, jaarverslagen Koninkrijksrelaties en BES-fonds, administratiesysteem rijksoverheid (IBOS)

Ontwikkeling vrije uitkering	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vrije uitkering in dollars	28.265	34.700	44.395	46.071	46.248	47.644	47.171	47.678	49.438	50.028
Ontwikkeling t.o.v. t-1		6.435	9.695	1.676	177	1.396	-473	507	1.760	590
Indexatie		703	1.670	1.149	62	610	-	-	588	1.120
Structurele toevoegingen		3.900	8.200							
Overige toevoegingen		1.832	-175	527	115	786	-473	507	1.172	-530

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarverslagen openbare lichamen, jaarverslagen Koninkrijksrelaties en BES-fonds, administratiesysteem rijksoverheid (IBOS)

Financiële stromen en het BES-fonds – indexatie vrije uitkering

Indexatie vindt plaats op de netto vrije uitkering

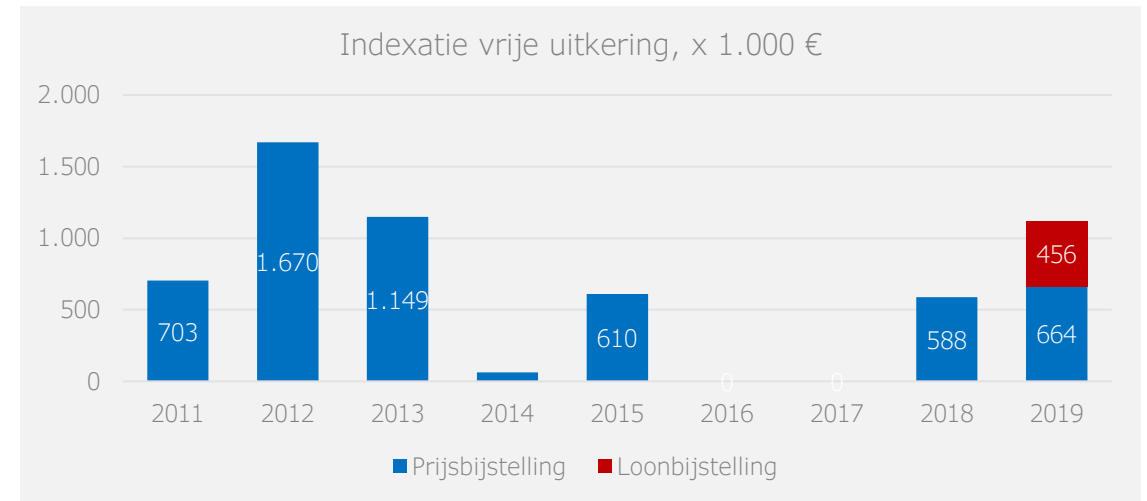
- Vanaf 2011 wordt de vrije uitkering bijgesteld op basis van de prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland. Vanaf 2018 wordt de vrije uitkering ook gecorrigeerd op basis van loonontwikkelingen. De loonbijstelling voor 2018 is met terugwerkende kracht opgenomen in de loonbijstelling van 2019. Er wordt onderscheid gemaakt in een prijs- en een loongevoelig deel van kosten.
- Indexatie vindt plaats over de netto vrije uitkering. De netto vrije uitkering is gelijk aan de (bruto) vrije uitkering van het vorige jaar verminderd met de aflossingen op renteloze leningen.

Indexatie op basis van de bruto vrije uitkering zou beter aansluiten bij de systematiek die gehanteerd is bij de vaststelling van de vrije uitkering

- Bij de vaststelling van de (bruto) vrije uitkering is berekend welke bedragen nodig zijn voor het uitvoeren van de taken. Indexering op basis van de bruto vrije uitkering doet meer recht aan een kosten georiënteerde benadering van de vrije uitkering.

Loongevoelig deel wordt in de huidige systematiek onderschat

- Het loongevoelige deel van de vrije uitkering wordt bepaald door de personele lasten van de eilanden te delen door de totale lasten. In de totale lasten zitten echter ook uitgaven die samenhangen met de besteding van bijzondere uitkeringen. Deze uitgaven bestaan voor een groot deel uit materiële lasten. Als de bijzondere uitkeringen buiten beschouwing worden gelaten, dan zou het loongevoelige deel van de vrije uitkering hoger uitvallen.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. administratiesysteem rijksoverheid (IBOS)

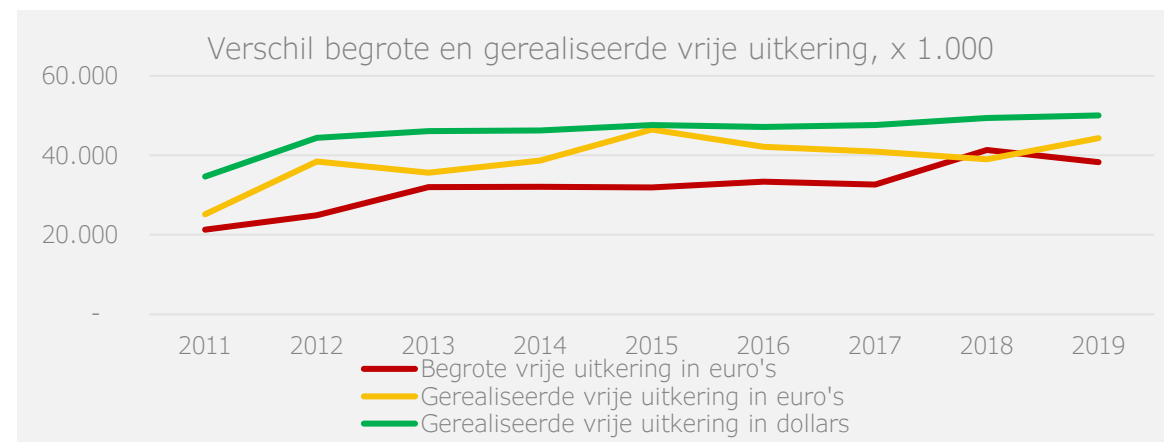
Constance loon- en prijsgevoelige delen zijn inconsistent met systematiek

- In de huidige systematiek wordt de verhouding tussen het loongevoelige en prijsgevoelige deel constant gehouden. Dit is inconsistent met het hanteren van jaarlijks verschillende loon- en prijsontwikkelings-percentages. Verschillende prijs- en loonontwikkelingen doen de verhoudingen veranderen.

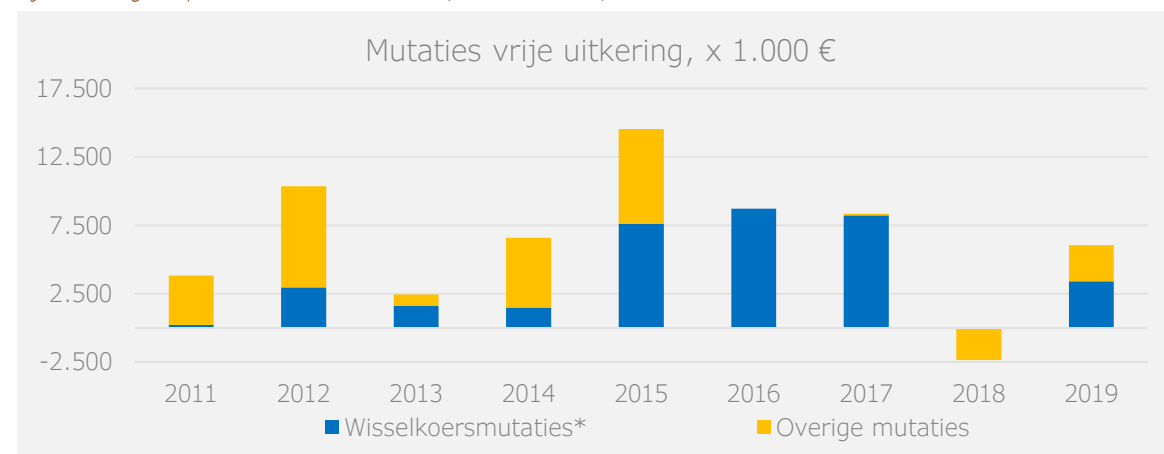
Financiële stromen en het BES-fonds – wisselkoerssystematiek

Wisselkoersfluctuaties hebben ervoor gezorgd dat het Rijk structureel hogere bedragen heeft uitgegeven aan de vrije uitkering dan begroot

- Het verschil tussen de begrote en gerealiseerde vrije uitkering in euro's betreft wisselkoersmutaties en overige mutaties die gedurende het jaar hebben plaatsgevonden.
- De vrije uitkering wordt jaarlijks vastgesteld in dollars. Door middel van een constante wisselkoers wordt de vrije uitkering meerjarig in euro's begroot. Doordat de gehanteerde wisselkoers voor de begrote vrije uitkering en de werkelijke wisselkoers uiteenlopen vinden er jaarlijks forse wisselkoersmutaties ten opzichte van de initiële begroting plaats.
- Overige mutaties bestaan uit structurele en incidentele toevoegingen aan de vrije uitkering. In 2011 en 2012 zijn structurele toevoegingen gedaan vanwege respectievelijk de afdracht van zorgpremies door de openbare lichamen en de bijstelling van de vrije uitkering naar aanleiding van het referentiekaderonderzoek. Incidentele bedragen die zijn toegevoegd aan de vrije uitkering zijn middelen ten behoeve van kwalitatief goed drinkwater (2014, 2015), middelen voor publieke campagnes (2014, 2018, 2019) en extra toegezegde middelen voor economische ontwikkeling (2015).
- Naast de in dit rapport gepresenteerde wisselkoerstegenvallers van de gerealiseerde vrije uitkering ten opzichte van de begrote vrije uitkering, kunnen er ook wisselkoersmutaties (meevallers en tegenvallers) bestaan in andere onderdelen van de begroting van Koninkrijksrelaties. In dit rapport worden alleen de wisselkoersmutaties gepresenteerd



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. Rijksjaarseverslagen Koninkrijksrelaties en BES-fonds, jaarverslagen openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius, Saba



* De wisselkoersmutaties in de bovenstaande figuur betreft de gerealiseerde wisselkoersmutaties t.o.v. de begroting. Wisselkoerscompensaties die in eerdere of latere jaren hebben plaatsgevonden zijn hier niet in meegenomen

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. Rijksjaarseverslagen Koninkrijksrelaties en BES-fonds

Financiële stromen en het BES-fonds – wisselkoerssystematiek

die betrekking hebben op het BES-fonds.

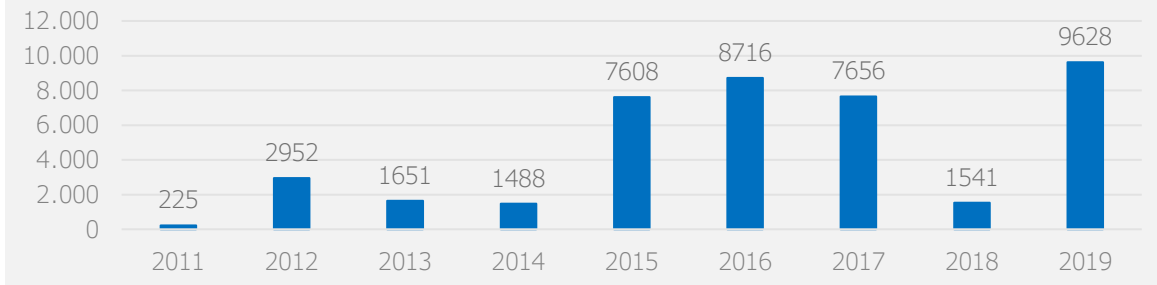
Door de vrije uitkering meerjarig in euro's te begroten was er, gezien vanuit het Rijk, de afgelopen jaren sprake van hoge wisselkoerstegenvallers

- De vrije uitkering in euro's wordt meerjarig vooruit begroot door middel van een vooraf bepaalde wisselkoers.
- Deze meerjarige begroting in euro's gaat uit van een – achteraf vanuit het Rijk gezien – ongunstige wisselkoers. Als gevolg hiervan heeft het Rijk structureel een hoger bedrag in euro's moeten uitkeren dan initieel begroot om de vastgestelde vrije uitkering in dollars te kunnen financieren.
- Gemiddeld genomen bedragen de wisselkoerstegenvallers over de periode 2011-2019 jaarlijks 4,6 miljoen euro. Deze wisselkoersmutaties suggereren grotere wisselkoersschommelingen dan er feitelijk zijn: het wisselkoersrisico vloeit in belangrijke mate voort uit het meerjarige karakter van de begroting; en in mindere mate uit wisselkoersschommelingen binnen of tussen jaren.

Wisselkoersreserves dienen ter beheersing van het valutarisico

- Wisselkoersfluctuaties worden opgevangen binnen de begroting van het ministerie van BZK. Vanwege de forse wisselkoerstegenvallers heeft het ministerie van Financiën in 2017 eenmalig 12 miljoen euro vrijgemaakt. Hier wordt jaarlijks 1 miljoen euro aan toegevoegd. De

Wisselkoersmutaties vrije uitkering*, x 1.000 €



*Dit omvat alle compensaties die zijn gedaan voor een bepaald begrotingsjaar. Positieve bedragen betekenen dat er een wisselkoerstegenvaller heeft plaatsgevonden. Sinds 2017 vinden er ook in voorafgaande en volgende jaren wisselkoerscompensaties plaats op basis van de voorspelde en gerealiseerde wisselkoers van het CPB

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. begrotingssysteem rijksoverheid (IBOS)

wisselkoersreserve geldt voor de hele begroting Koninkrijksrelaties; wisselkoersmeevallers (tegenvallers) van andere delen van de begroting dan het BES-fonds komen ook ten gunste (of laste) van deze reserve.

Een jaarlijkse begroting, of jaarlijkse wisselkoersbijstelling, verkleint het wisselkoersrisico voor het ministerie van BZK

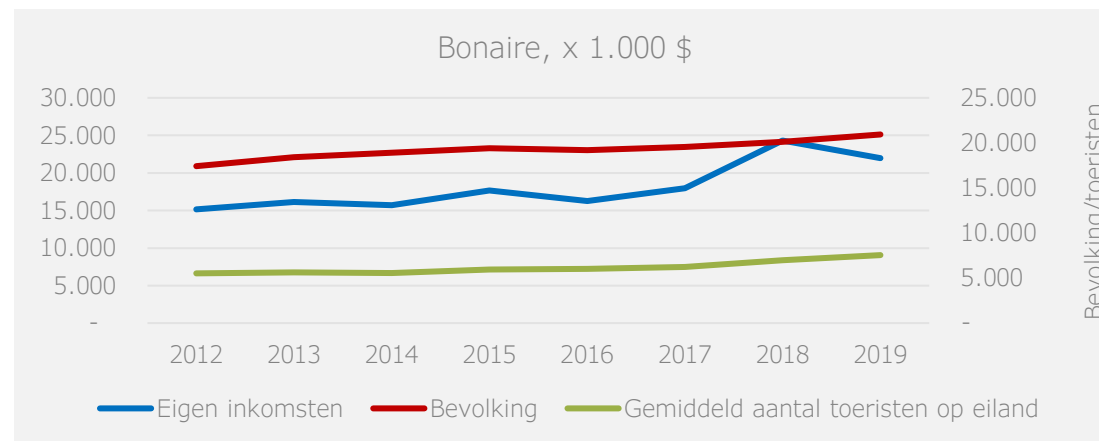
- Sinds 2017 zijn - op basis van twee jaar vooruitkijkende wisselkoersvoorspellingen door het CPB - de wisselkoersen uit de meerjarenbegroting eenmalig gecorrigeerd.
- Het meerjarig begroten van de vrije uitkering op basis van een vaste wisselkoers legt het wisselkoersrisico neer in de begroting van het

Financiële stromen en het BES-fonds – inkomsten Bonaire

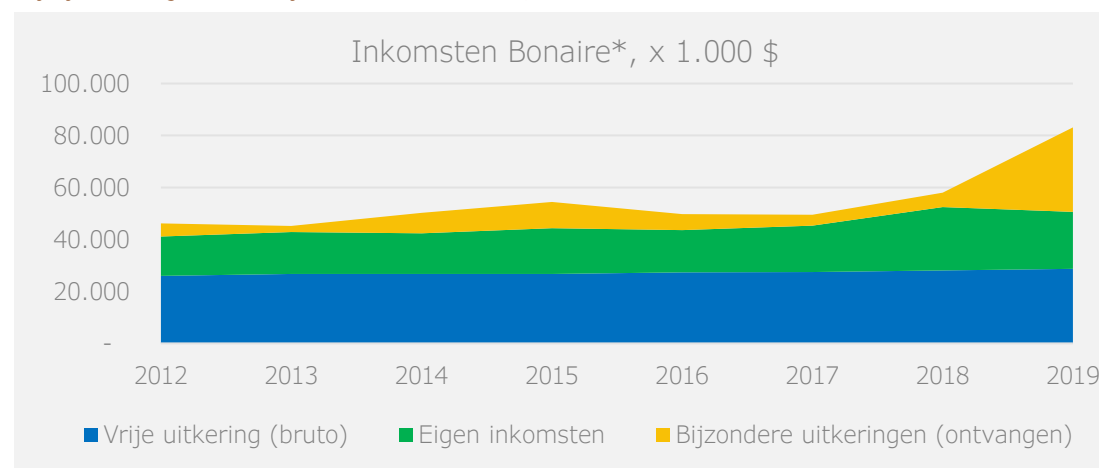
ministerie van BZK. De wisselkoersreserve dient onder meer ter beheersing van dit risico. Door korter te begroten wordt het wisselkoersrisico voor het ministerie van BZK verkleind.

De eigen inkomsten van Bonaire zijn sneller gestegen dan de bevolking, mede door verhoogde compliance

- Over de periode 2012-2019 zijn de eigen inkomsten jaarlijks met gemiddeld 6,4 procent gestegen. De bevolking en het aantal toeristen is over dezelfde periode jaarlijks met respectievelijk 2,9 procent en 5,2 procent gestegen. De piek in eigen inkomsten in 2018 is vanwege verhoogde belasting compliance.
- De totale eigen inkomsten voor Bonaire in 2019 zijn 1.051 dollar per inwoner. Dit is hoger dan voor Saba en lager dan voor Sint Eustatius. Bonaire heeft ten opzichte van Saba en Sint Eustatius hogere inkomsten uit toerisme. Sint Eustatius heeft ten opzichte van Saba en Bonaire hogere inkomsten uit de zeehaven.
- Inkomsten uit ontvangen bijzondere uitkeringen fluctueren per jaar. De vrije uitkering en eigen inkomsten (inclusief prijsontwikkeling) zijn jaarlijks licht toegenomen over de periode 2012-2019.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarrekeningen openbaar lichaam Bonaire, Rijksjaarverslagen Koninkrijkrelaties en BES-fonds, CBS



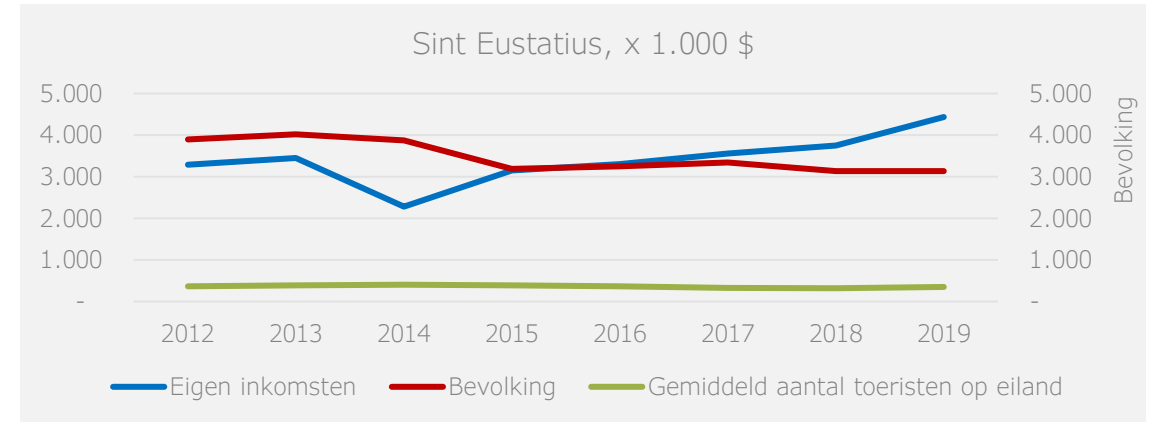
* De hoogte van de eigen inkomsten voor 2012 is een schatting gebaseerd op de gemiddelde groei van de eigen inkomsten over de periode 2013-2019

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarrekeningen openbaar lichaam Bonaire en Rijksjaarverslagen Koninkrijkrelaties en BES-fonds

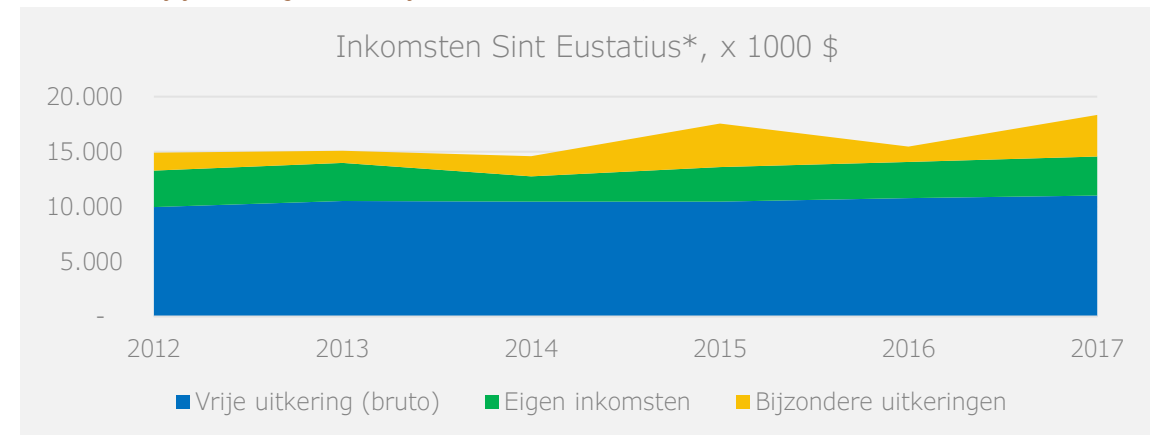
Financiële stromen en het BES-fonds – inkomsten Sint Eustatius

De eigen inkomsten van Sint Eustatius zijn gestegen

- Over de periode 2012-2019 zijn de eigen inkomsten van Sint Eustatius jaarlijks met gemiddeld 5 procent gestegen. De bevolking en het aantal toeristen zijn over dezelfde periode met respectievelijk 2,8 procent en 0,6 procent gemiddeld per jaar gedaald.
- Voor Sint Eustatius is er geen positief verband tussen de eigen inkomsten en bevolkingsomvang/aantal toeristen. Een goede verklaring hiervoor is dat de daling in bevolkingsomvang is veroorzaakt door een opschoning van het bevolkingsregister in plaats van een daadwerkelijke afname in de bevolking.
- De eigen inkomsten voor Sint Eustatius in 2019 bedragen 1.413 dollar per inwoner. De inkomsten per inwoner op Sint Eustatius zijn daarmee hoger dan op Bonaire en Saba. Hoge inkomsten uit de zeehaven verklaren de relatief hoge eigen inkomsten van Sint Eustatius. Deze inkomsten van de zeehaven bedragen 54 procent van de totale eigen inkomsten in 2019.
- De bijzondere uitkeringen zorgen voor fluctuaties in de jaarlijkse totale inkomsten voor Sint Eustatius.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarrekeningen openbaar lichaam Sint Eustatius, Rijkjaarverslagen Koninkrijkrelaties en BES-fonds, CBS



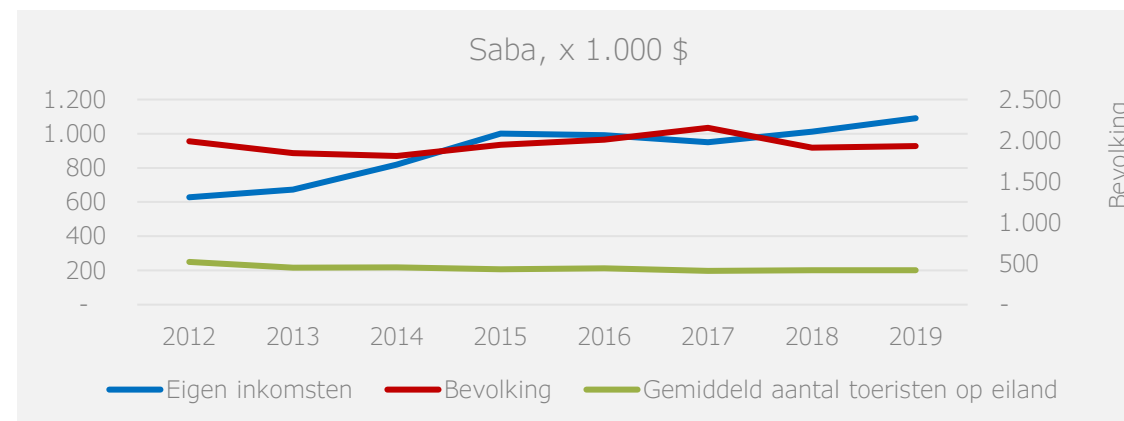
* De hoogte van de eigen inkomsten voor 2012 en 2015 zijn schattingen gebaseerd op de gemiddelde groei van de eigen inkomsten over de periode 2013-2019. 2018 en 2019 zijn niet toegevoegd omdat de hoogte van de bijzondere uitkeringen onbekend zijn voor deze jaren.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarrekeningen openbaar lichaam Sint Eustatius en Rijkjaarverslagen Koninkrijkrelaties en BES-fonds

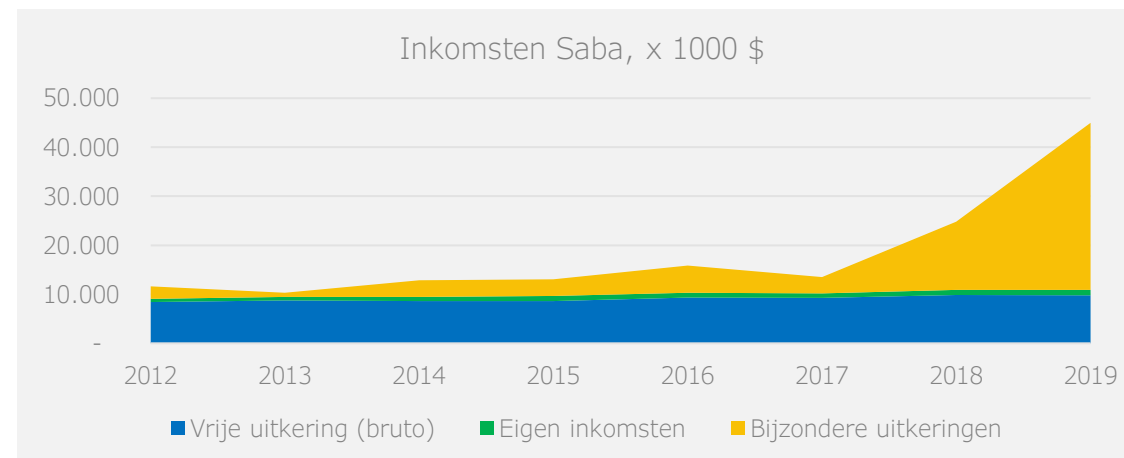
Financiële stromen en het BES-fonds – inkomsten Saba

De eigen inkomsten van Saba zijn fors gestegen, maar blijven laag in verhouding tot Bonaire en Sint Eustatius vanwege een beperkter 'verdienvermogen'

- Over de periode 2012-2019 zijn de eigen inkomsten jaarlijks met gemiddeld 10,5 procent gestegen. De bevolking en het aantal toeristen zijn jaarlijks over dezelfde periode met respectievelijk 0,4 procent en 2,7 procent gedaald. Een deel van de stijging van de eigen inkomsten is vanwege de invoering van de afvalstoffenheffing op Saba.
- De eigen inkomsten voor Saba in 2019 zijn 564 dollar per inwoner en daarmee lager dan de inkomsten per hoofd van Bonaire en Sint Eustatius. Anders dan Bonaire en Sint Eustatius kent Saba aanzienlijk minder 'externe' bronnen van eigen inkomsten die niet door de eigen bevolking worden opgebracht (toerisme, zeehaven). Het 'verdienvermogen' van Saba is daarmee kleiner dan van Bonaire en Sint Eustatius; voor de eigen inkomsten is Saba voornamelijk afhankelijk van wat de eigen bevolking kan opbrengen.
- In 2018 en 2019 zijn de ontvangsten uit bijzondere uitkeringen snel toegenomen en hoger dan de inkomsten uit de vrije uitkering en eigen inkomsten samen.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarrekeningen openbaar lichaam Saba en Rijkjaarsverslagen Koninkrijkrelaties en BES-fonds, CBS



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarrekeningen openbaar lichaam Saba en Rijkjaarsverslagen Koninkrijkrelaties en BES-fonds

Financiële stromen en het BES-fonds – besteding aan taken

Voor de drie openbare lichamen is een vergelijking gemaakt tussen de toekenning van bedragen aan de vrije uitkering in het referentiekaderonderzoek en de daadwerkelijke besteding van de vrije uitkering

- De daadwerkelijke besteding van de vrije uitkering is gebaseerd op de baten- en lasten rekeningen van de openbare lichamen. De besteding van de vrije uitkering (plus eigen inkomsten) is berekend door de lasten die samenhangen met de besteding van bijzondere uitkeringen van de totale lasten af te trekken. De toekenning en besteding zijn inclusief de eigen inkomsten omdat niet onderscheiden kan worden aan welke taken de vrije uitkering wordt besteed, en aan welke taken de eigen inkomsten.
- De taakgebieden die gehanteerd worden in het referentiekaderonderzoek wijken af van de taakgebieden in de jaarrekeningen van de openbare lichamen. EBA heeft een koppeling gemaakt tussen de taakgebieden aan de hand van de taakomschrijvingen.
- De koppeling van taken is gedaan op basis van overeenkomsten in de omschrijving van de taken. De koppeling van de taakgebieden openbare orde & veiligheid en onderwijs is beoordeeld als 'goed'. De koppeling van de taakgebieden volksgezondheid, economische zaken, en financiering en algemene dekkingsmiddelen is beoordeeld als 'slecht'. Voor de overige taakgebieden uit de jaarrekeningen is de koppeling beoordeeld als 'redelijk'. De werkwijze voor deze koppeling van taken uit IdeeVersa en uit de jaarrekeningen is beschreven in bijlage B.

Goede koppeling taken en taakgebieden

1 Openbare orde en veiligheid				4 Onderwijs			
001 Bestuursorga...	650 Kinderopvang	210 Wegen, straten en pleinen	230 Luchtvaart	400 Alg. beheer onderwijs	430 Buiteng. Onderwijs	510 Bibliotheekwerk	530 Sport
002 Bestuursappar...	130 Rampenbestri...	222 Verkeersmaatr... te water	723 Milieu en natuurbeheer	410 Openbaar vo	460 Vo	540 Kunst	580 Overige cultuur
003 Burgerzaken	722 Riolerings en waterzuivering	220 Zeehavens	820 Woningbouw	411 Bijzonder vo	480 Algemene Uitg. / inkom. Onderwijs	560 Maatsch.leefb...	600 sociale voorz. En maatsch. Dienstverlening

Redelijke koppeling taken en taakgebieden

0 Algemeen bestuur	2 Verkeer, vervoer en waterstaat	5 Cultuur en recreatie	6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk	8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting
822 Overige volkshuisvesting	341 Jacht en visserij	541 Oudheid musea	700 Alg. beheer volksgezondheid	710 Preventieve zorg

Slechte koppeling taken en taakgebieden

3 Economische zaken			7 Volksgezondheid			9 Financiering en algemene dekkingsmiddelen	
020 Eigend. niet voor de openb. dienst bestemd	300 Dienst economische zaken	200 Alg. beheer DROB	610 Onderstandve...	720 Slachthuizen	721 Reiniging	725 Overige openbare hygiëne	922 Algemene uitgaven / inkomsten

De koppeling van taken is uitgedrukt in de taakgebieden die gehanteerd worden in de jaarrekeningen van de openbare lichamen

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020)

Financiële stromen en het BES-fonds – besteding aan taken

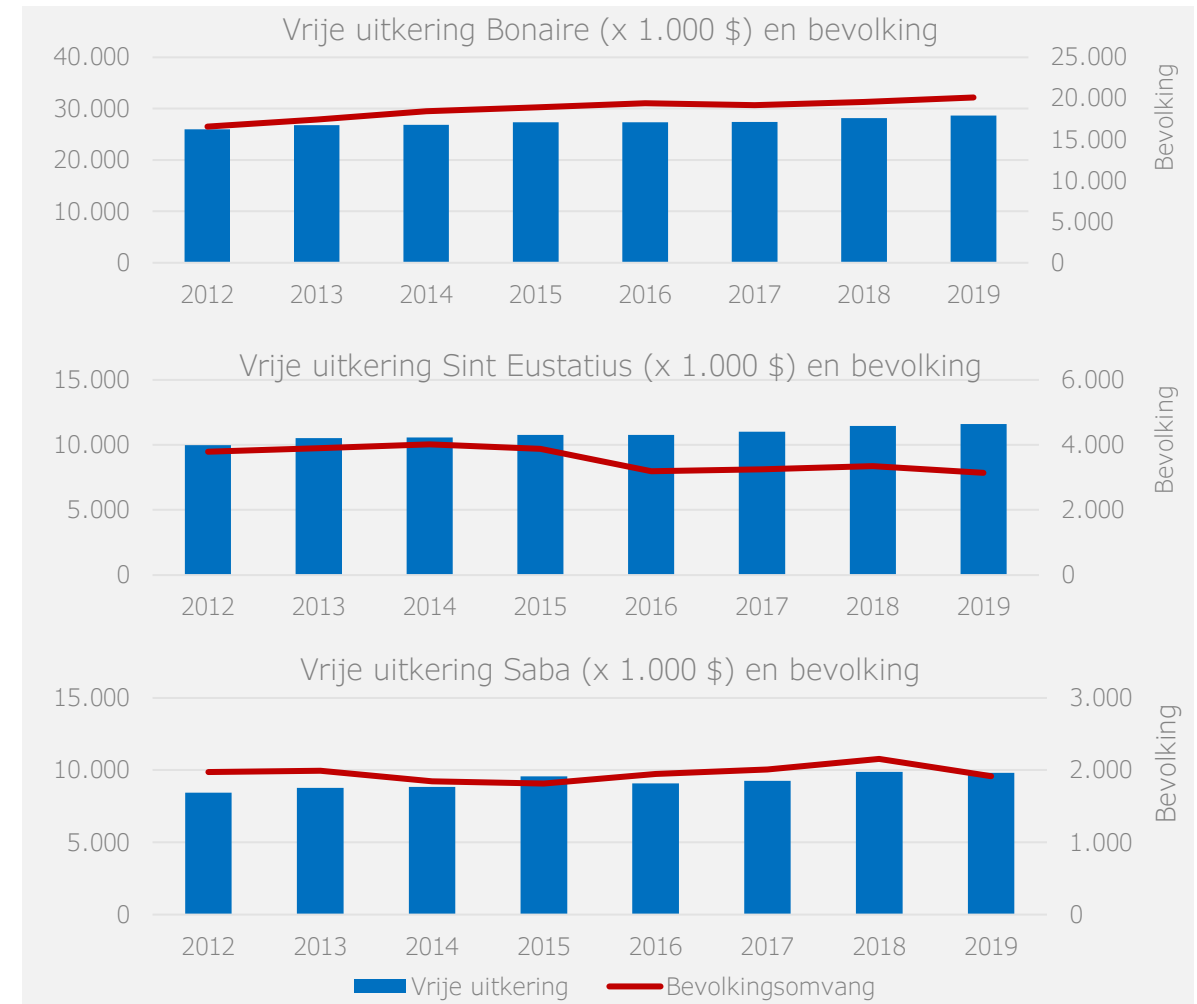
De toekenning van bedragen voor het uitvoeren van de eilandelijke taken in IdeeVersa 2015 is gebaseerd op de demografische situatie in 2012

- Het rapport van IdeeVersa uit 2015 bevat een actualisatie van het referentiekader. Per taak is onderzocht of de toekenning van bedragen uit het referentiekaderonderzoek 2012 nog volstaat en of het bedrag geactualiseerd diende te worden.
- De analyse in IdeeVersa 2015 ziet toe op de beantwoording van de volgende vragen:
 1. *Welk bedrag is in het referentiekaderonderzoek per eiland aan de taak toegekend? Wat zijn de minimumeisen van de taak?*
 2. *Wat zijn de netto lasten van de openbare lichamen aan de taak? Hebben er veranderingen plaatsgevonden in beleid of wetgeving?*
 3. *Gebaseerd op de twee bovenstaande analyses is de toekenning in 2012 vergeleken met de gemiddelde lasten uit 2013, 2014 en 2015. Hieruit zijn conclusies getrokken of het bedrag uit het referentiekaderonderzoek nog volstaat of dat dit geactualiseerd zou moeten worden.*
 4. *Aan de hand van achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen is berekend of er bedragen aan de vrije uitkering zouden moeten worden toegevoegd.*
- IdeeVersa 2015 bevat geen actualisatie van de berekening uit 2012 van kosten van het uitvoeren van de eilandelijke taken. De toegekende bedragen uit 2012, die grotendeels zijn gebaseerd op inwonerafhankelijke kosten van taken, zijn in het rapport niet geactualiseerd voor inwoneraantallen uit 2015. De geactualiseerde bedragen in IdeeVersa 2015 zijn gebaseerd op de toekenning uit 2012 plus bedragen voor achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen.

Financiële stromen en het BES-fonds – vrije uitkering per openbaar lichaam

Ondanks uiteenlopende demografische ontwikkelingen is de verdeling van de vrije uitkering tussen de eilanden nagenoeg gelijk gebleven

- Voor het openbaar lichaam Bonaire is de vrije uitkering over de periode 2012-2019 met 10 procent gestegen. De bevolkingsomvang is over dezelfde periode met 22 procent gestegen.
- Voor het openbaar lichaam Sint Eustatius is de vrije uitkering over de periode 2012-2019 met 16 procent gestegen. De bevolkingsomvang is over dezelfde periode met 17 procent gedaald wat voornamelijk veroorzaakt is door een opschoning van het bevolkingsregister in 2015.
- Voor het openbaar lichaam Saba is de vrije uitkering over de periode 2012-2019 met 16 procent gestegen. De bevolkingsomvang is over dezelfde periode met 3 procent gedaald.

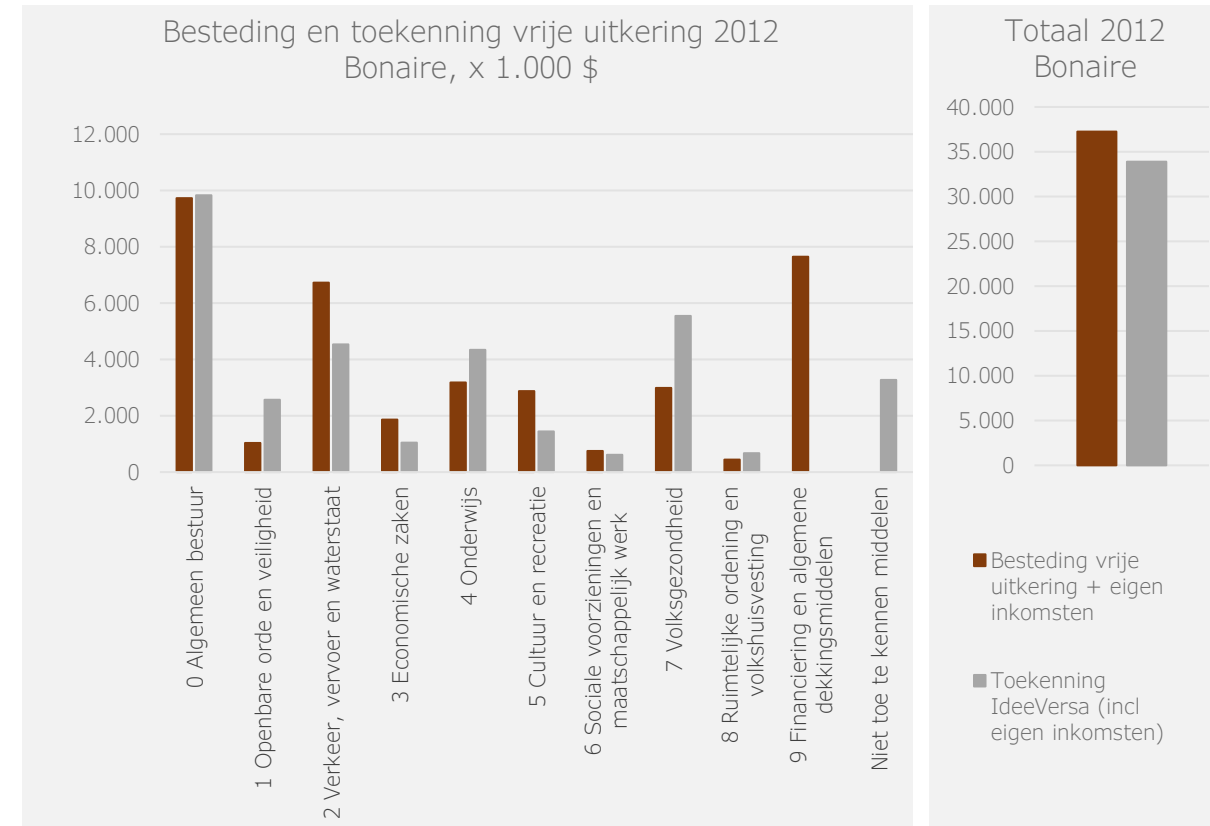


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarverslagen openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius, Saba, CBS

Financiële stromen en het BES-fonds – besteding aan taken Bonaire

Voor Bonaire zijn er voor de meeste taakgebieden grote verschillen tussen de toekenning en de daadwerkelijke besteding van de vrije uitkering

- De besteding aan algemene dekkingsmiddelen bedroeg 7,6 miljoen in 2012. Dit betreft algemene kosten die destijds niet aan specifieke taken toe te schrijven waren. De niet toe te kennen middelen betreft taken uit het referentiekaderonderzoek die niet te koppelen zijn aan taken uit de jaarrekeningen.
- Voor het taakgebied algemeen bestuur is de toekenning nagenoeg gelijk aan de daadwerkelijke besteding. Ook de taakgebieden onderwijs en sociale voorzieningen en maatschappelijk werk komen redelijk overeen. Voor de andere taakgebieden zijn er grote verschillen tussen de toekenning en de daadwerkelijke besteding van de vrije uitkering (verschillen groter dan 30 procent).
- De analyse laat zien dat het openbaar lichaam Bonaire hogere bedragen uitgeeft aan de taakgebieden verkeer vervoer en waterstaat, cultuur en recreatie - taakgebieden waarvan de koppeling is beoordeeld als redelijk.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarverslagen openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius, Saba, IdeeVersa (2012)

Financiële stromen en het BES-fonds – besteding aan taken Bonaire

De besteding van de vrije uitkering door Bonaire is veranderd ten opzichte van 2012

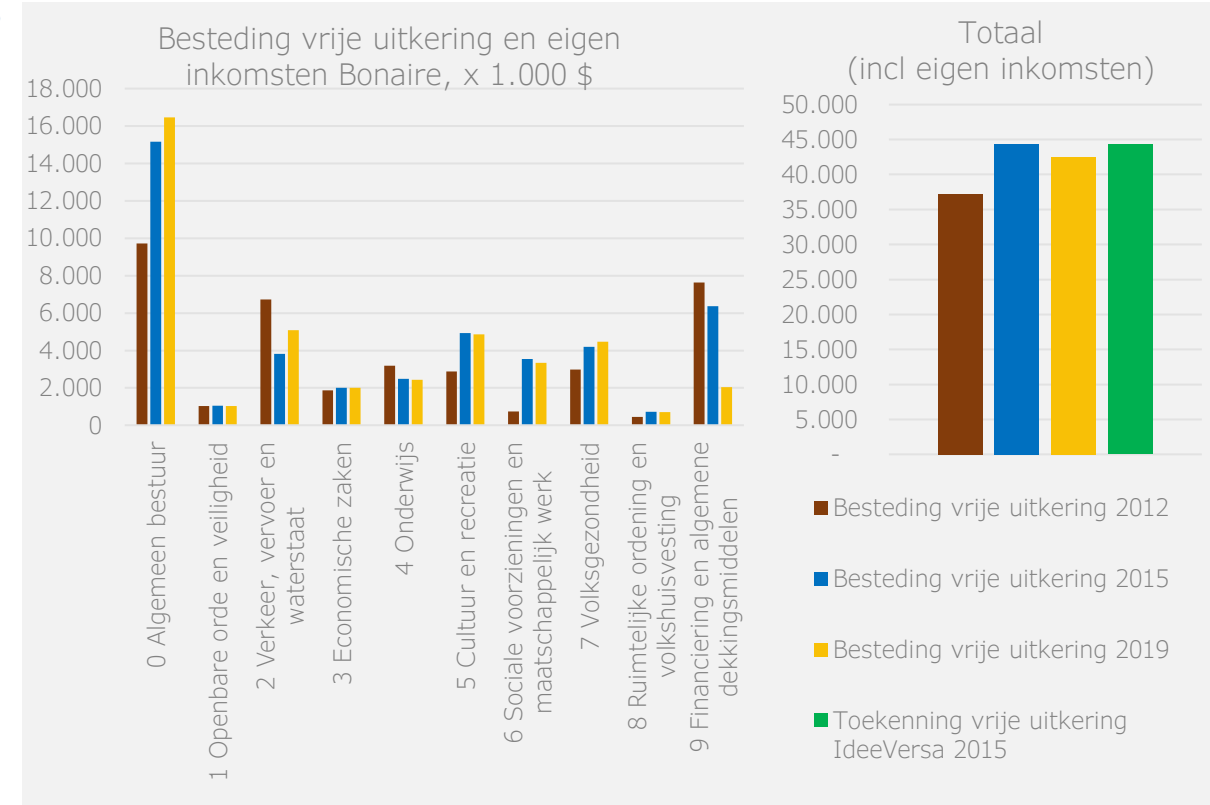
- De totale besteding van vrije middelen is met 14 procent gestegen over de periode 2012-2019. Uitgaven aan de volgende taakgebieden zijn substantieel toegenomen:
 - +Algemeen bestuur (+69%)
 - +Cultuur en recreatie (+69%)
 - +Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk (+348%)
 - +Volksgezondheid (+50%)
 - +Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (+58%)

Uitgaven aan de volgende taakgebieden zijn afgenomen:

- Verkeer, vervoer en waterstaat (-24%)
 - Onderwijs (-24%)
 - Financiering en algemene dekkingsmiddelen (-73%)
- Het taakgebied algemene dekkingsmiddelen bevat uitgaven die niet aan een van de andere taakgebieden toe te schrijven zijn. Het feit dat deze post is afgenomen over de periode 2012-2019 laat zien dat het openbaar lichaam steeds beter in staat is de uitgaven te koppelen aan specifieke taken.

De werkelijke besteding van de vrije middelen in 2019 is 1,8 miljoen dollar lager dan de toekenning door IdeeVersa 2015

- Ten opzichte van 2015 is de werkelijke besteding aan algemeen bestuur



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarverslagen openbaar lichamen Bonaire

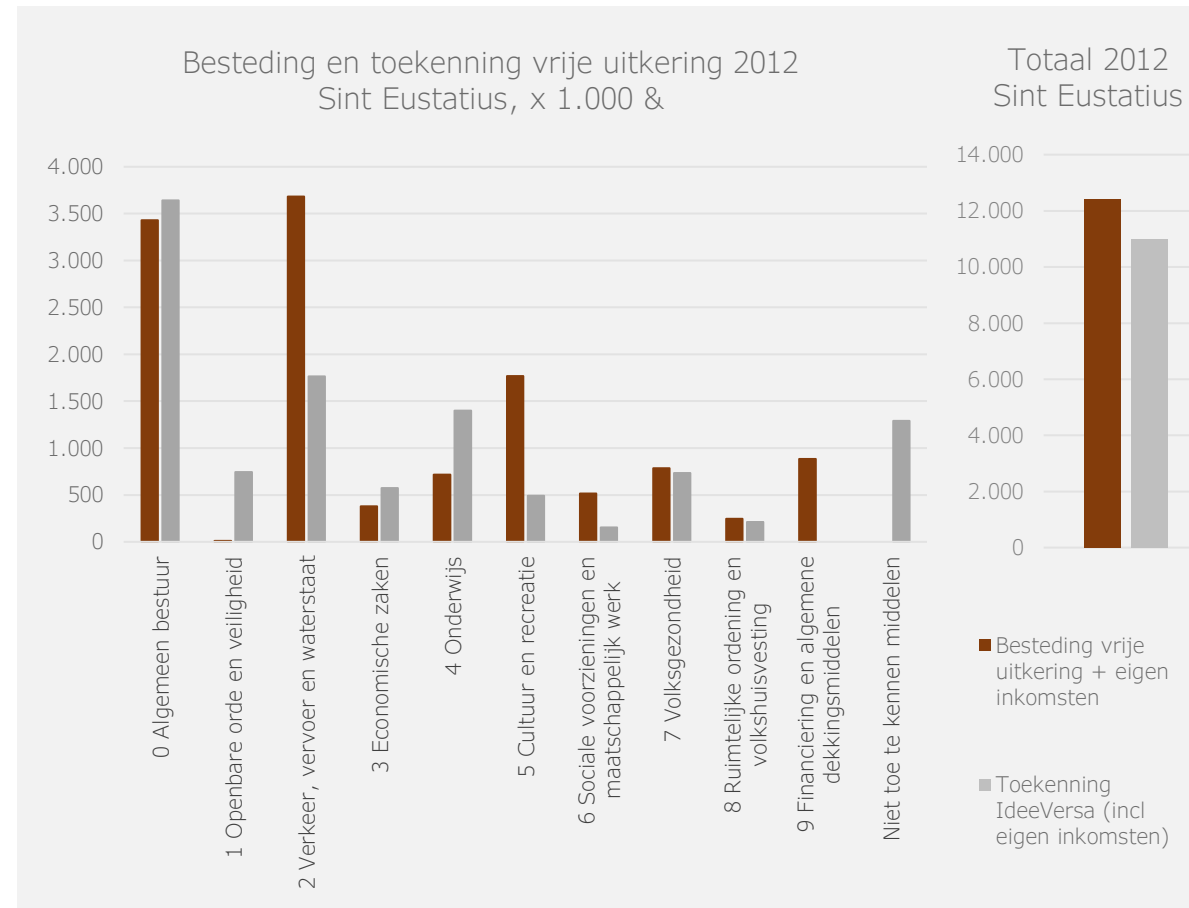
en aan verkeer, vervoer en waterstaat gestegen. Alleen uitgaven aan financiering en algemene dekkingsmiddelen zijn substantieel afgenomen.

Financiële stromen en het BES-fonds – besteding aan taken

Sint Eustatius

Net als voor Bonaire zijn er voor Sint Eustatius grote verschillen tussen de toekenning en de daadwerkelijke besteding van de vrije uitkering aan de verschillende taakgebieden

- De totale besteding van de vrije uitkering en eigen inkomsten in 2012 was 1,4 miljoen dollar hoger dan de toekenning uit het referentiekaderonderzoek.
- De toekenning van bedragen en de daadwerkelijke besteding van de vrije uitkering komen voor de taakgebieden algemeen bestuur en volksgezondheid goed overeen. Voor de andere taakgebieden zijn er grote verschillen tussen de toekenning en de daadwerkelijke besteding (verschillen groter dan 30 procent).
- De daadwerkelijke besteding aan onderwijs – een taakgebied waarvan de koppeling is beoordeeld als ‘goed’ - is 49 procent lager dan de toekenning in 2012. Voor de taakgebieden verkeer vervoer en waterstaat, en cultuur en recreatie, en sociale voorzieningen en maatschappelijk werk is de daadwerkelijke besteding ruimschoots hoger dan de toekenning door het referentiekaderonderzoek.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarverslagen openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius, Saba, IdeeVersa (2012)

Financiële stromen en het BES-fonds – besteding aan taken Sint Eustatius

De besteding van de vrije uitkering door Sint Eustatius is veranderd ten opzichte van 2012

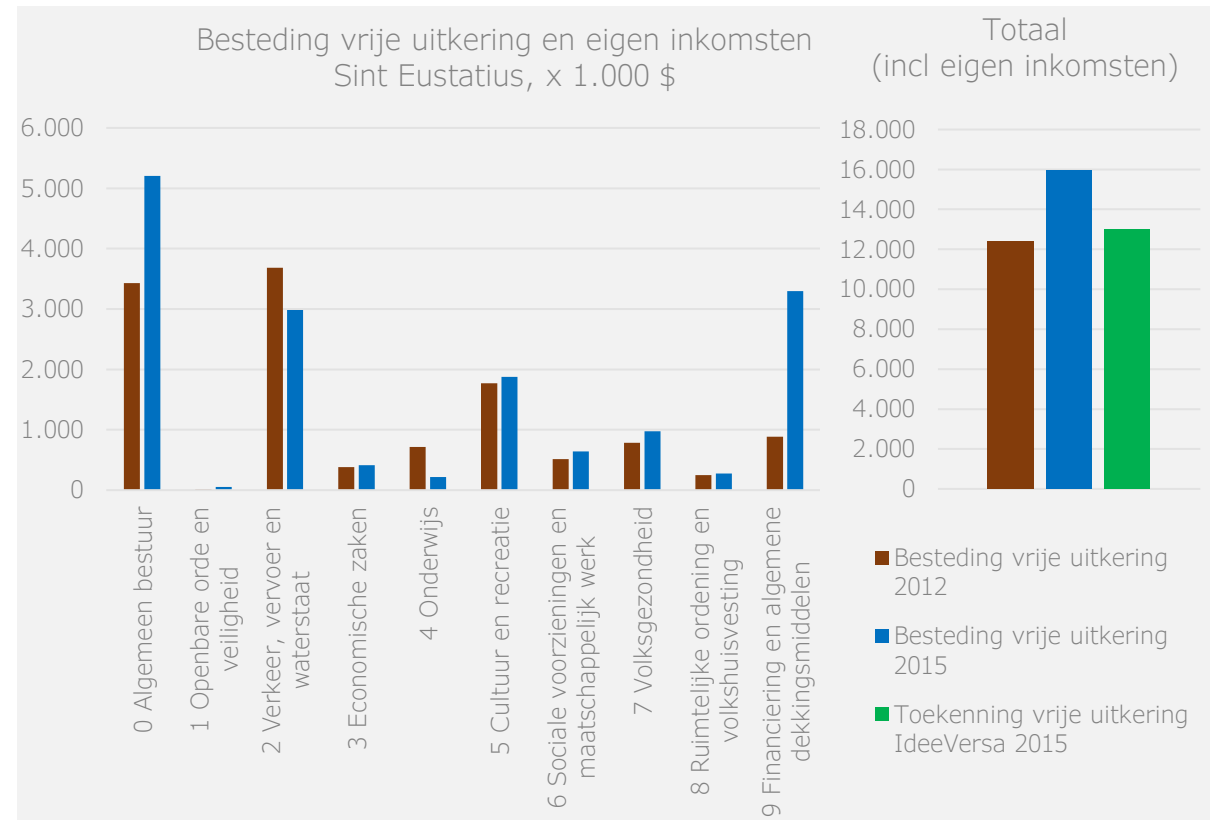
- Financiële gegevens over de besteding van de vrije uitkering door Sint Eustatius zijn niet beschikbaar voor 2019.
- De totale besteding van de vrije uitkering en eigen inkomsten is met 28 procent gestegen over de periode 2012-2015. Uitgaven aan de volgende taakgebieden zijn toegenomen:
 - +Algemeen bestuur (+52%)
 - +Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk (+24%)
 - +Volksgezondheid (+24%)
 - +Financiering en algemene dekkingsmiddelen (+273%)

Uitgaven aan de volgende taakgebieden zijn afgenomen:

- Verkeer, vervoer en waterstaat (-19%)
- Onderwijs (-70%)
- De stijging in algemene dekkingsmiddelen geeft aan dat het openbaar lichaam in 2015 minder goed in staat was de uitgaven te koppelen aan de specifieke taken.

De werkelijke besteding van de vrije middelen in 2015 is 2,9 miljoen dollar hoger dan de toekenning door IdeeVersa 2015

- Ten opzichte van 2012 zijn de uitgaven aan de taakgebieden algemeen bestuur en financiering en algemene dekkingsmiddelen substantieel toegenomen.



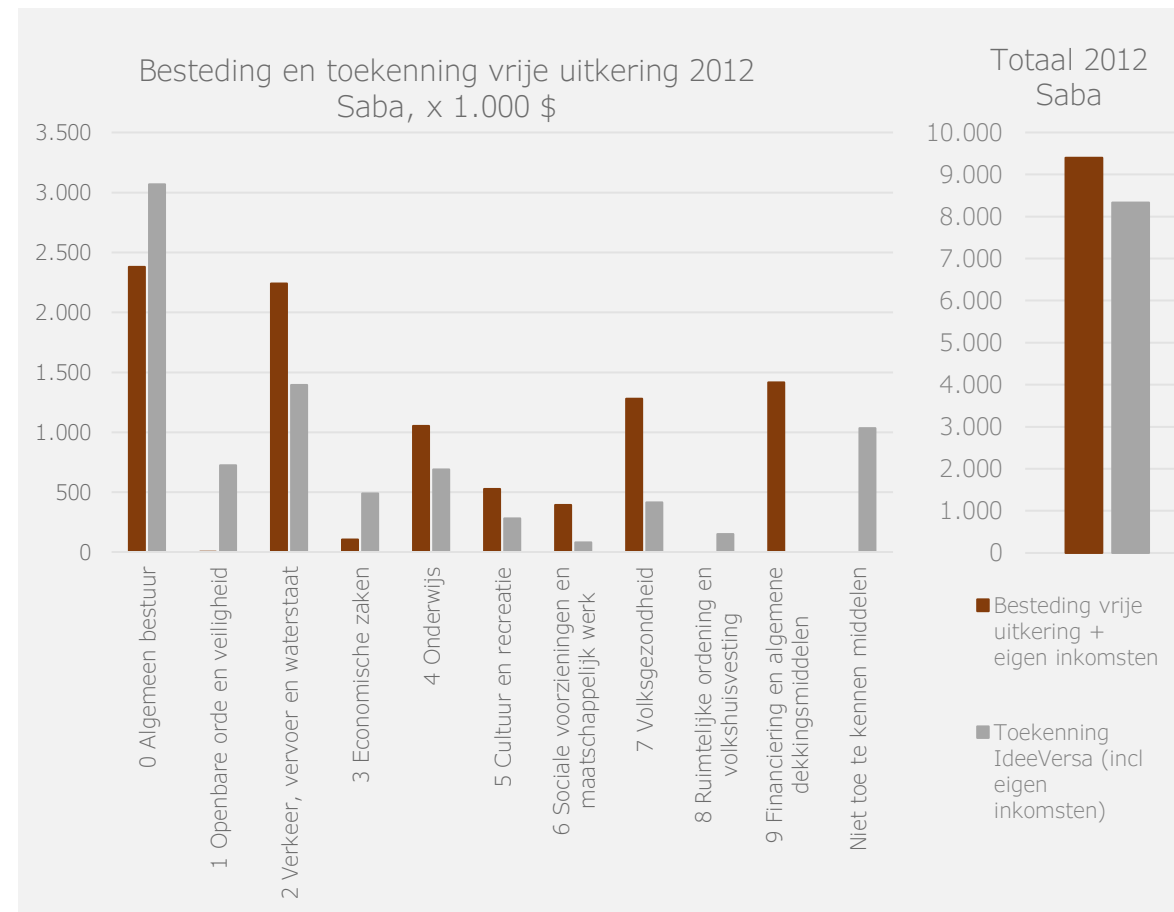
Gegevens over de besteding van de vrije uitkering door Sint Eustatius niet beschikbaar voor het jaar 2019
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarverslagen openbaar lichaam Sint Eustatius

Financiële stromen en het BES-fonds – besteding aan taken

Saba

Net als voor Bonaire en Sint Eustatius zijn er voor Saba grote verschillen tussen de toekenning en de daadwerkelijke besteding van de vrije uitkering aan de verschillende taakgebieden

- De totale besteding van de vrije uitkering en eigen inkomsten in 2012 was 1,1 miljoen dollar hoger dan de toekenning uit het referentiekaderonderzoek.
- De toekenning van bedragen en de daadwerkelijke besteding van de vrije middelen komen alleen voor het taakgebied algemeen bestuur enigszins overeen. Voor de andere taakgebieden zijn er grote verschillen tussen de toekenning en de daadwerkelijke besteding (verschillen groter dan 30 procent).
- De daadwerkelijke besteding aan onderwijs is 49 procent hoger dan de toekenning in 2012. Ook voor de taakgebieden verkeer vervoer en waterstaat, en cultuur en recreatie, sociale voorzieningen en maatschappelijk werk, en volksgezondheid is de daadwerkelijke besteding ruimschoots hoger dan de toekenning door het referentiekaderonderzoek.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarverslagen openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius, Saba, IdeeVersa (2012).

Financiële stromen en het BES-fonds – besteding aan taken Saba

De besteding van de vrije uitkering door Saba is veranderd ten opzichte van 2012

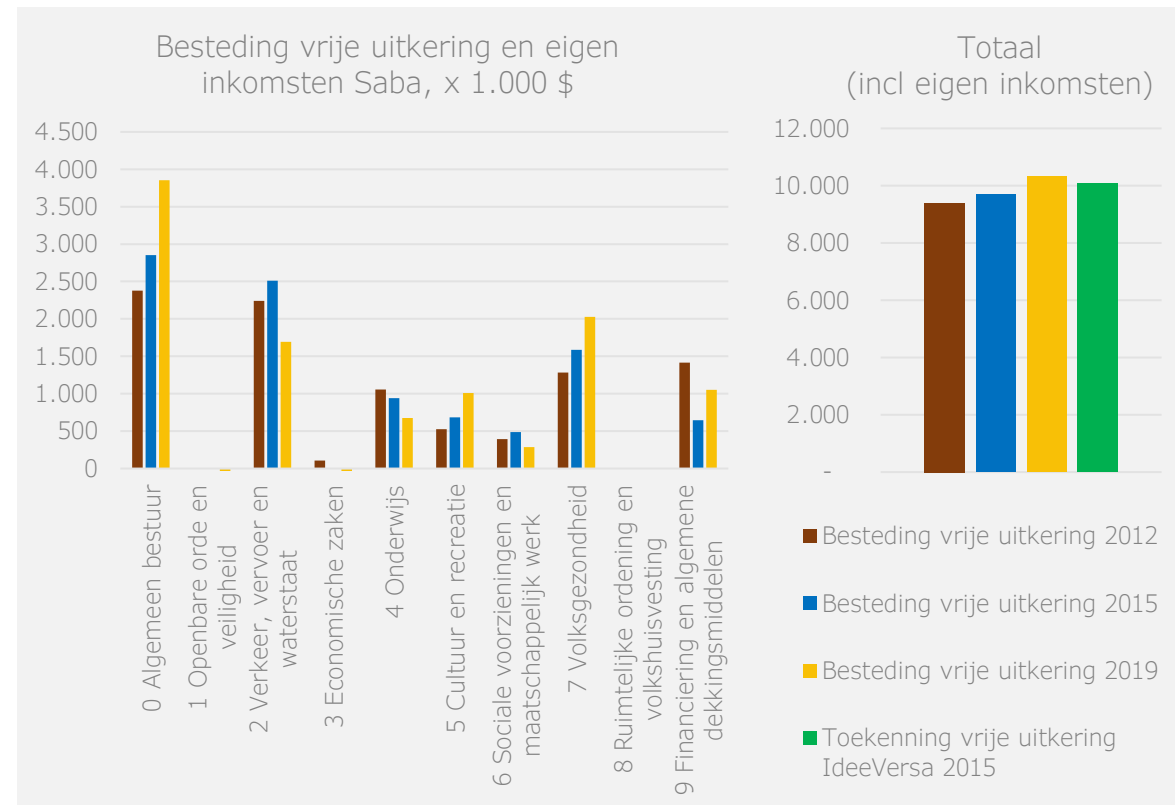
- De totale besteding van de vrije uitkering en eigen inkomsten is met 10 procent gestegen over de periode 2012-2019. Uitgaven aan de volgende taakgebieden zijn toegenomen:
 - +Algemeen bestuur (+62%)
 - +Cultuur en recreatie (+92%)
 - +volksgezondheid (+58%)

Uitgaven aan de volgende taakgebieden afgenomen:

- Verkeer, vervoer en waterstaat (-24%)
- Onderwijs (-36%)
- Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk (-28%)
- Financiering en algemene dekkingsmiddelen (-26%)

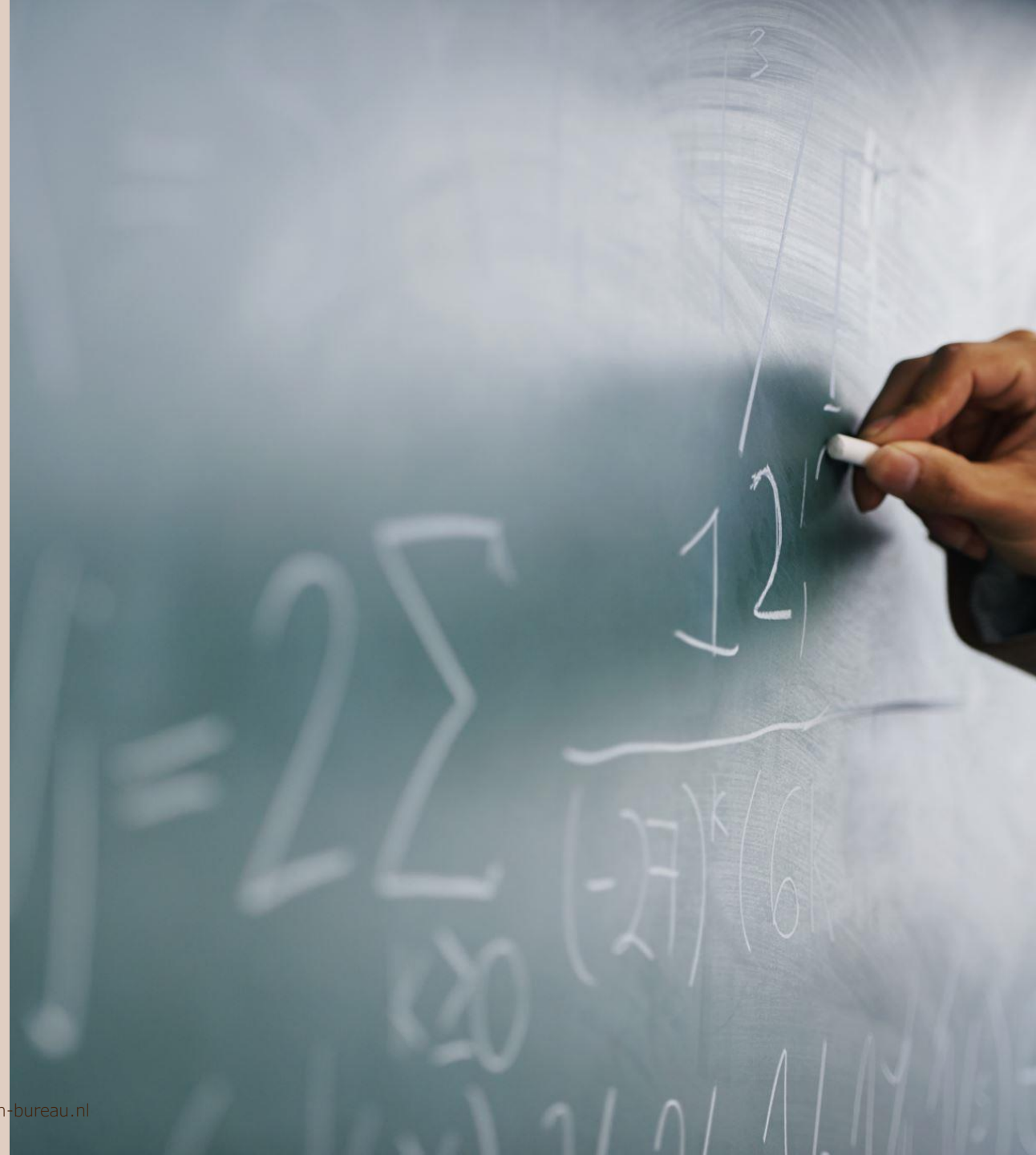
De werkelijke besteding van de vrije uitkering in 2019 is 0,2 miljoen dollar hoger dan de toekenning door IdeeVersa 2015

- Ten opzichte van 2015 is de werkelijke besteding aan algemeen bestuur, cultuur en recreatie en volksgezondheid gestegen. Uitgaven aan verkeer, vervoer en waterstaat, onderwijs en sociale voorzieningen en maatschappelijk werk zijn gedaald.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020) o.b.v. jaarverslagen openbaar lichaam Saba

3. Verbetering werking BES-fonds



Verbetering werking BES-fonds – criteria

Geen nieuwe systematiek zonder aanpassing hoogte BES-fonds

- De vraag hoe de werking van het BES-fonds kan worden verbeterd heeft betrekking op verschillende aspecten: voeding, indexatie, verdeling, differentiatie, kostenbepalende factoren en wisselkoersen.
- Onderzocht is welke systematiek voor de ontwikkeling van het BES-fonds recht doet aan de ontwikkeling van niet vermijdbare kosten van taken, die rekening houdt met verschillen tussen de drie openbare lichamen, en die uitvoerbaar en houdbaar is voor langere termijn.
- Essentieel is dat een nieuwe systematiek voor de ontwikkeling van het BES-fonds pas wordt toegepast nadat het juiste niveau voor het BES-fonds is vastgesteld. Gebeurt dat niet, en wordt een nieuwe systematiek toegepast op het huidige niveau, dan bestaat het risico dat bestaande tekorten (of overschotten) in de vrije uitkering worden uitvergroet. Bij het vaststellen van het adequate niveau van de vrije uitkering zullen ook andere, eiland specifieke kostenbepalende factoren moeten worden betrokken, dan de voor de ontwikkeling van de vrije uitkering relevante factoren. Hierbij kan gedacht worden aan oppervlakte, dichtheid, verschillen in prijsniveaus (waaronder bouwkosten, transportkosten), etc.
- Het in dit rapport beschreven model ziet alleen toe op de ontwikkeling van de vrije uitkering en de daarvoor relevante factoren. Het niveau van de vrije uitkering, en de daarvoor relevante factoren, maakt hier geen deel van uit.

Criteria voor een nieuwe systematiek

- Voor het ontwerpen van een nieuwe systematiek voor de ontwikkeling van het BES-fonds zijn de volgende criteria gehanteerd.

	Criterium	Toelichting
1	Kosten en inkomsten georiënteerd	Gaat uit van de ontwikkeling van uitgaven (en inkomsten) die samenhangen met demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen
2	Objectief/niet-beïnvloedbaar	Gehanteerde maatstaven en factoren maken het niet mogelijk om hoogte van het BES-fonds (substantieel) te beïnvloeden
3	Globaal	Bepaalt globaal de ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, geen gedetailleerde berekening per taak(gebied)
4	Stabiel en voorspelbaar	Leidt niet tot grote schommelingen in het BES-fonds; vrije uitkering is voorspelbaar
5	Eenvoudig, uitvoerbaar, transparant en uitlegbaar	Is uitvoerbaar. Gaat uit van een transparante en uitlegbare berekeningsmethode
6	Geen perverse prikkels	Systeem bevat geen perverse prikkels om uitgaven te maximaliseren of inkomsten te minimaliseren
7	Gedifferentieerd	Houdt rekening met verschillen tussen de openbare lichamen en eiland specifieke ontwikkelingen

Verbetering werking BES-fonds – uitgangspunten

Geen verdeelmaatstaven, maar kostenfactoren

- De RvS schrijft in de voorlichting : *'De Afdeling adviseert om voor de verdeling van de vrije uitkering op termijn een wettelijke grondslag te creëren. Voor de vorm daarvan zou kunnen worden aangesloten bij de artikelen 7 en 8 van de Financiële-verhoudingswet. Daarbij tekent de Afdeling aan dat voor de te formuleren verdeelmaatstaven rekening moet worden gehouden met de eigenheid van elk van de eilanden. De voorgestelde differentiatie moet hierbij derhalve een rol spelen. Hiervoor zouden ijkpuntformules kunnen worden geformuleerd aan de hand waarvan rekening kan worden gehouden met de kostenstructuur en de belastingcapaciteit van de verschillende eilanden.'*
- Nadere toelichting door de RvS heeft duidelijk gemaakt dat niet is bedoeld het BES-fonds te verdelen op basis van verdeelmaatstaven zoals het gemeentefonds onder Nederlandse gemeenten wordt verdeeld. De RvS heeft toegelicht dat (de ontwikkeling van) de vrije uitkering gebaseerd zou moeten worden op factoren die bepalend zijn voor (de ontwikkeling van) de kosten van taken, rekening houdend met verschillen tussen de eilanden en met de eigen belastingcapaciteit van de openbare lichamen.
- Met dit doel is door EBA een model ontwikkeld voor een nieuwe systematiek voor de ontwikkeling van de vrije uitkering die voldoet aan de voornoemde criteria. Hoewel concreet toepasbaar, dient dit model te worden beschouwd als een mogelijke basis voor een nieuwe systematiek. Wanneer overeenstemming bestaat over deze basis, is nadere uitwerking vereist.

- Nadere uitwerking bestaat onder meer uit nader onderzoek naar en vaststelling van: het prijsgevoelige en loongevoelige deel van de kosten van taken; het deel van de kosten dat volume-(on)afhankelijk is (vaste en variabele kosten); de coëfficiënten van het model (de coëfficiënten bepalen de mate waarin uitgaven- of inkomstenposten afhankelijk zijn van de kostenfactoren). In al deze aspecten zal differentiatie tussen de openbare lichamen tot uitdrukking moeten komen. Van belang is dat deskundigen van de openbare lichamen hierbij betrokken worden.

Geen vervanging van, maar toevoegingen aan de bestaande systematiek: naar een '4-factoren'-model

- De bestaande systematiek voor de ontwikkeling van het BES-fonds gaat uit van alleen loon- en prijsontwikkelingen. Dat wil zeggen dat het BES-fonds, los van wisselkoerseffecten, 'slechts' worden geïndexeerd met loon- en prijsontwikkelingen. De bestaande systematiek kent zagezegd alleen p-componenten (prijzen en lonen).
- Verbetering van de systematiek is gelegen in de toevoeging van q-componenten (volume) die in belangrijke mate bepalend zijn voor de kosten van taken en voor de eigen eilandelijke inkomsten. Hiertoe zijn de volgende q-componenten opgenomen in de systematiek en toegevoegd aan de prijs- en loonontwikkeling: ontwikkeling van de bevolkingsomvang, het aantal kinderen (< 18 jaar), het aantal leerlingen (met onderscheid naar primair en voortgezet onderwijs), en het aantal toeristen (met onderscheid naar verblijfstoeristen en cruisetoeeristen). Deze factoren zijn het meest relevant voor uitgaven aan taken waarvoor de openbare lichamen verantwoordelijk zijn. Dit resulteert in een '4-factoren'-model. Factoren als werkloosheid en

Verbetering werking BES-fonds – kostenfactoren

aantal ouderen zijn in de analyse afgevallen, vanwege de verwaarloosbare effecten en de samenhang met de factor bevolking. De werkwijze voor de selectie van factoren is beschreven in bijlage B.

Wijziging in taakverdeling kan aanleiding geven voor andere factoren

- Bij de keuze voor deze kostenfactoren is uitgegaan van de bestaande taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen. Veranderingen in de verdeling van taken kunnen aanleiding geven tot het opnemen van andere factoren of het afvoeren van factoren.

Aannames

- De p-componenten van het model betreffen de loon- en prijsontwikkeling. De inflatie (cpi) bepaalt de ontwikkeling van het prijsgevoelige deel van de kosten van taken; de loonontwikkeling bepaalt het loongevoelige deel. Het model gaat uit van de verhoudingen zoals die in de huidige systematiek worden toegepast.
- De q-componenten (bevolking, kinderen, leerlingen, toeristen) hebben alleen invloed op het volume-afhankelijke deel van de kosten van taken. Omdat onbekend is welk deel van de kosten volume-afhankelijk is, is hiervoor een aanname gedaan (zie tabel rechts). Voor wat betreft toeristen is een aanname gedaan voor hun 'aandeel' in het maatschappelijk verkeer c.q. het beslag dat toeristen leggen op voorzieningen. Aangenomen is dat verblijfstoeristen gemiddeld 2 weken verblijven en dat cruisetoeristen gemiddeld 1 dag verblijven.
- Omdat de bevolkingsomvang van Saba sterk fluctueert met het

6 Kostenfactoren	Aannames		Coëfficiënten
1. Prijzen (cpi)	Prijsgevoelig deel	BON: 35%	Per taak/uitgaven- post en inkomstenbron 'coëfficiënt' van kostenfactor (mate waarin de factor van invloed is op de betreffende uitgaven of inkomsten)
		SAB: 43%	
		EUX: 43%	
2. Lonen (loonontwikkeling)	Loongevoelig deel	BON: 65%	
		SAB: 57%	
		EUX: 57%	
3.a Bevolking (groei)	Vaste kosten (niet met bevolking variabel)	BON: 33%	
		SAB: 60%	
		EUX: 50%	
3.b Kinderen (<18 jaar) (groei)	Idem		
3.c Leerlingen (groei) i. Primair onderwijs ii. Voortgezet onderwijs	Idem		
4. Toeristen (groei) i. Verblijfstoeristen ii. Cruisetoeristen	Verblijfstoeristen: gemiddeld verblijf 2 weken Cruisetoeristen: gemiddeld verblijf 1 dag		
Scenariomodel vrije uitkering 2020-2025 (basis=2019). Netto kosten (kosten - eigen inkomsten) = vrije uitkering			

Verbetering werking BES-fonds – resultaten

aantal (medical school) studenten dat van jaar op jaar wisselt, is het aanbevelenswaardig om voor Saba te werken met een voortschrijdend gemiddelde van een aantal jaren. Dat kan ook overwogen worden voor Bonaire en Sint Eustatius, teneinde de stabiliteit van de vrije uitkering verder te vergroten.

Prikkel tot het genereren van eigen inkomsten

- Het model berekent de vrije uitkering door van de totale kosten van taken (na correctie voor uitgaven van bijzondere uitkeringen), de eigen inkomsten af te trekken. De vrije uitkering is zo beschouwd een aanvulling op de eigen inkomsten om de totale kosten van taken te dekken. Om een prikkel tot het genereren van eigen inkomsten te behouden, kan een deel van de eigen inkomsten hiervan afgezonderd worden. Deze prikkel is als variabele ingebouwd in het model en is in de navolgende scenario's op 20 procent gezet.

Modeluitkomsten: twee scenario's voor de ontwikkeling van de vrije uitkering

- Het model stelt in staat om de ontwikkeling van de vrije uitkering te berekenen bij verschillende ontwikkelingen van prijzen, lonen, bevolking, jongeren, leerlingen en toeristen, onderscheiden naar de drie openbare lichamen. De navolgende figuren laten voor de drie openbare lichamen steeds twee scenario's zien waarbij alle q-componenten op respectievelijk 0 en 5 procent per jaar zijn gezet. De p-componenten staan in alle scenario's op 2,5 procent per jaar.

- Het scenario waarin de q-componenten op 0 procent groei staan, laat de ontwikkeling van de vrije uitkering op basis van de huidige systematiek zien (indexatie met alleen prijs- en loonontwikkeling). Het scenario waarin de q-componenten op 5 procent staan, laat de ontwikkeling van de vrije uitkering in de nieuwe systematiek zien. Omwille van de overzichtelijkheid en vergelijkbaarheid tussen de openbare lichamen is gekozen voor twee scenario's met steeds gelijke percentages voor respectievelijk de p-componenten en de q-componenten.

Uitkomsten tonen een stabiele systematiek; toevoeging q-componenten zorgt voor betere kostenoriëntatie, houdt rekening met eigen inkomsten

- De hierna gepresenteerde scenario's en marginale effecten laten het volgende zien:
- De toevoeging van de q-componenten zorgen ervoor dat de ontwikkeling van het BES-fonds beter rekening houdt met de daadwerkelijke ontwikkeling van kosten van taakuitvoering. Voorts wordt beter rekening gehouden met verschillen in ontwikkeling tussen de openbare lichamen en met (verschillen in) ontwikkeling van de eigen inkomsten.
- Bij groei van de q-componenten (bevolking, jongeren, leerlingen en toeristen) stijgt de vrije uitkering van alle drie de openbare lichamen meer dan in de huidige systematiek. Het verschil is echter beperkt doordat de nieuwe systematiek ook rekening houdt met de eigen inkomsten: groei van de bevolking bijvoorbeeld leidt niet alleen tot hogere kosten van taken, maar ook tot meer inkomsten.

Verbetering werking BES-fonds – resultaten Bonaire

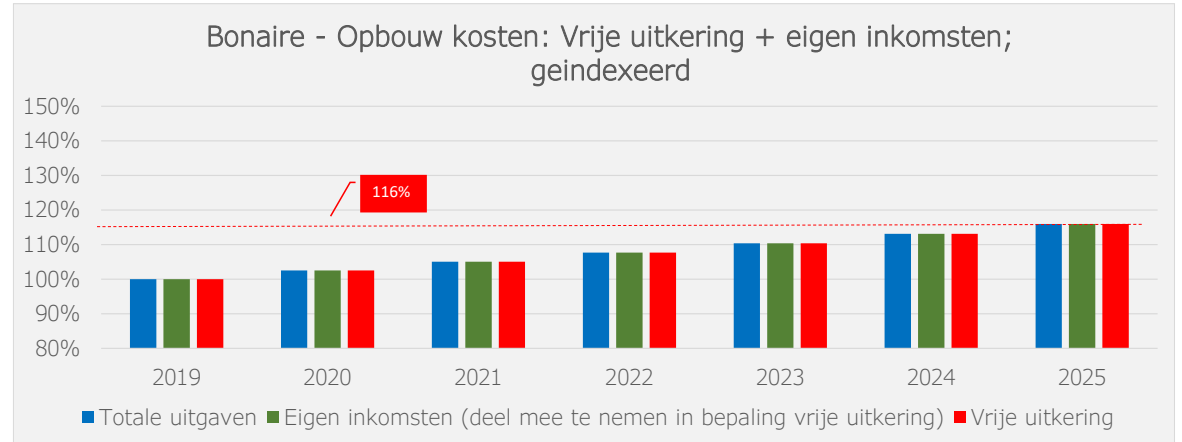
- Vanwege het samenstel van de vier factoren, en de interactie met de eigen inkomsten, is sprake van een stabiele ontwikkeling van de vrije uitkering.
- De hierna gepresenteerde uitkomsten en marginale effecten volgen mede uit de gedane aannames. Andere aannames resulteren in andere uitkomsten en effecten.

Bonaire

- De bovenste figuur laat de ontwikkeling van de vrije uitkering van Bonaire tussen 2019 en 2025 zien (2019=100) volgens de huidige systematiek (alleen prijs- en loonontwikkeling) in een scenario waarin de prijzen en lonen jaarlijks met 2,5 procent stijgen. De vrije uitkering stijgt met 16 procent tussen 2019 en 2025.
- De onderste figuur laat de ontwikkeling van de vrije uitkering van Bonaire tussen 2019 en 2025 zien (2019=100) volgens de nieuwe systematiek waarin de q-componenten zijn opgenomen (bevolking, jongeren, leerlingen, toeristen). In dit scenario stijgen de prijzen en lonen eveneens met 2,5 procent per jaar; en stijgen alle q-componenten met 5 procent per jaar. De vrije uitkering van Bonaire stijgt in dit scenario met 21 procent tussen 2019 en 2025, 5 procentpunt meer dan in de huidige systematiek.
- De stijging van kosten van taken (+29 procent) wordt gedeeltelijk opgevangen door de stijging van de eigen inkomsten (+41 procent). Een stijging van de vrije uitkering van 21 procent is nodig, om de

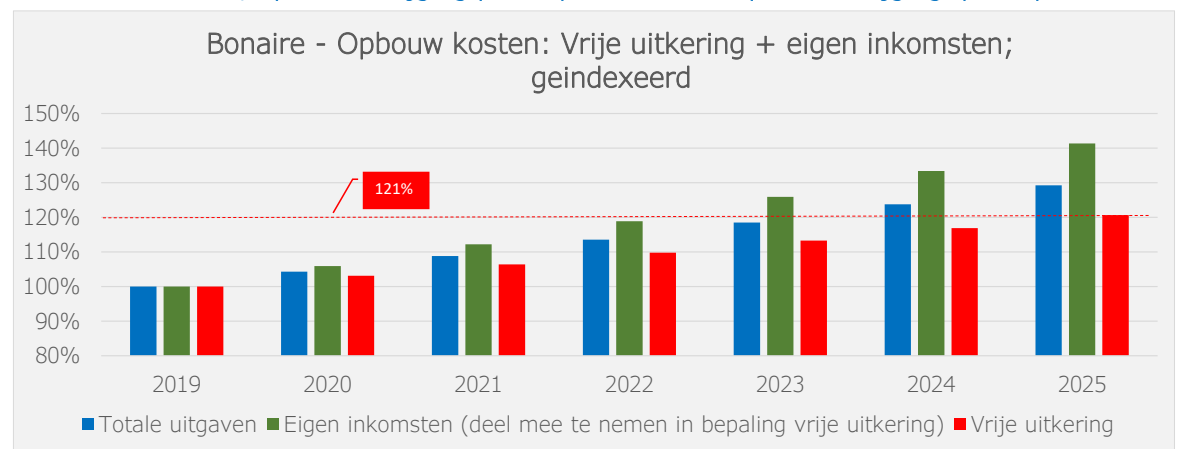
Bonaire

Ontwikkeling kosten van taken, eigen inkomsten en vrije uitkering bij 2,5 procent stijging p-componenten en 0 procent stijging q-componenten



Bonaire

Ontwikkeling kosten van taken, eigen inkomsten en vrije uitkering bij 2,5 procent stijging p-componenten en 5 procent stijging q-componenten



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020)

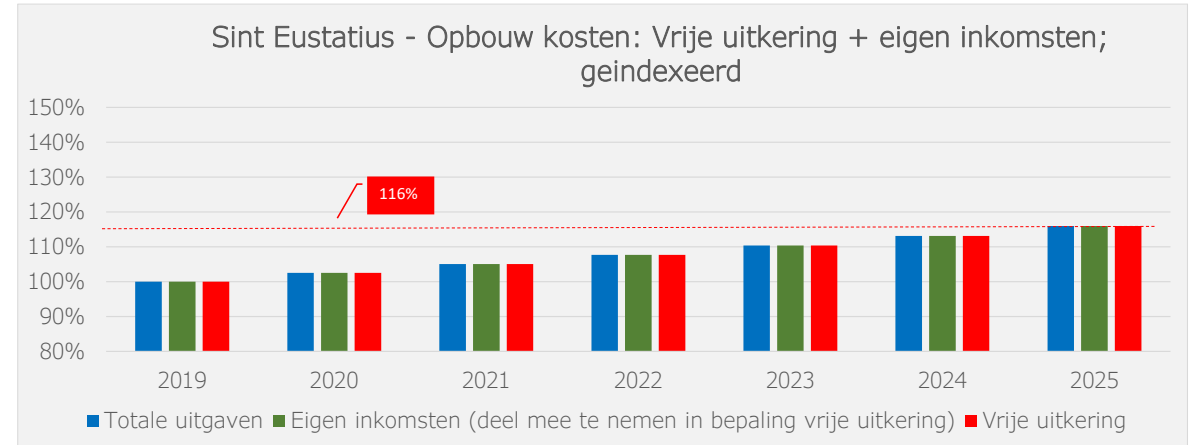
Verbetering werking BES-fonds – resultaten Sint Eustatius

gestegen kosten van taken, na aftrek van de gestegen inkomsten, te dekken.

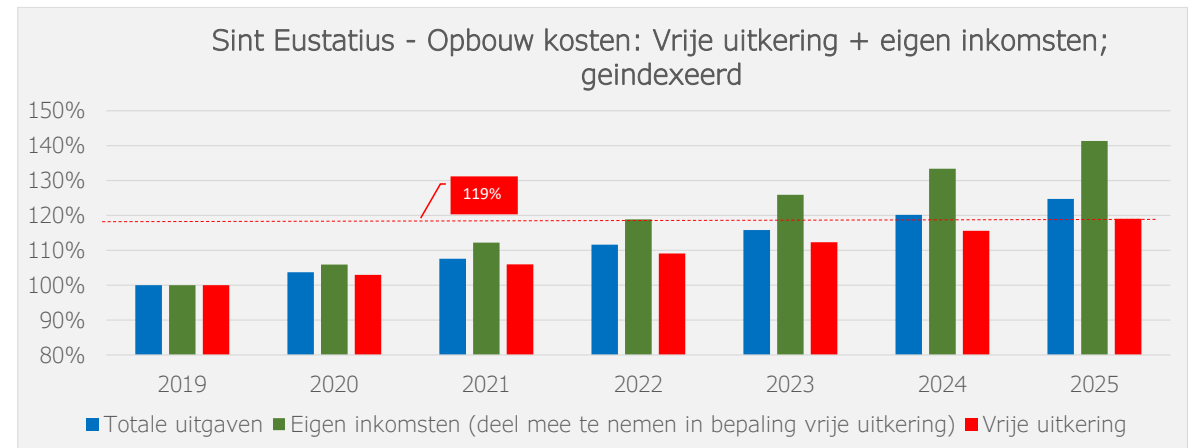
Sint Eustatius

- De bovenste figuur laat de ontwikkeling van de vrije uitkering van Sint Eustatius tussen 2019 en 2025 zien (2019=100) volgens de huidige systematiek (alleen prijs- en loonontwikkeling) in een scenario waarin de prijzen en lonen jaarlijks met 2,5 procent stijgen. De vrije uitkering stijgt met 16 procent tussen 2019 en 2025.
- De onderste figuur laat de ontwikkeling van de vrije uitkering van Sint Eustatius tussen 2019 en 2025 zien (2019=100) volgens de nieuwe systematiek waarin de q-componenten zijn opgenomen (bevolking, jongeren, leerlingen, toeristen). In dit scenario stijgen de prijzen en lonen eveneens met 2,5 procent per jaar; en stijgen alle q-componenten met 5 procent per jaar. De vrije uitkering van Sint Eustatius stijgt in dit scenario met 19 procent tussen 2019 en 2025, 3 procentpunt meer dan in de huidige systematiek.
- De stijging van kosten van taken (+25 procent) wordt gedeeltelijk opgevangen door de stijging van de eigen inkomsten (+41 procent). Een stijging van de vrije uitkering van 19 procent is nodig, om de gestegen kosten van taken, na aftrek van de gestegen inkomsten, te dekken.
- De kosten van taken van Sint Eustatius stijgen minder hard dan op Bonaire, vanwege het grotere aandeel van vaste kosten (aanname).

Sint Eustatius Ontwikkeling kosten van taken, eigen inkomsten en vrije uitkering bij 2,5 procent stijging p-componenten en 0 procent stijging q-componenten



Sint Eustatius Ontwikkeling kosten van taken, eigen inkomsten en vrije uitkering bij 2,5 procent stijging p-componenten en 5 procent stijging q-componenten



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020)

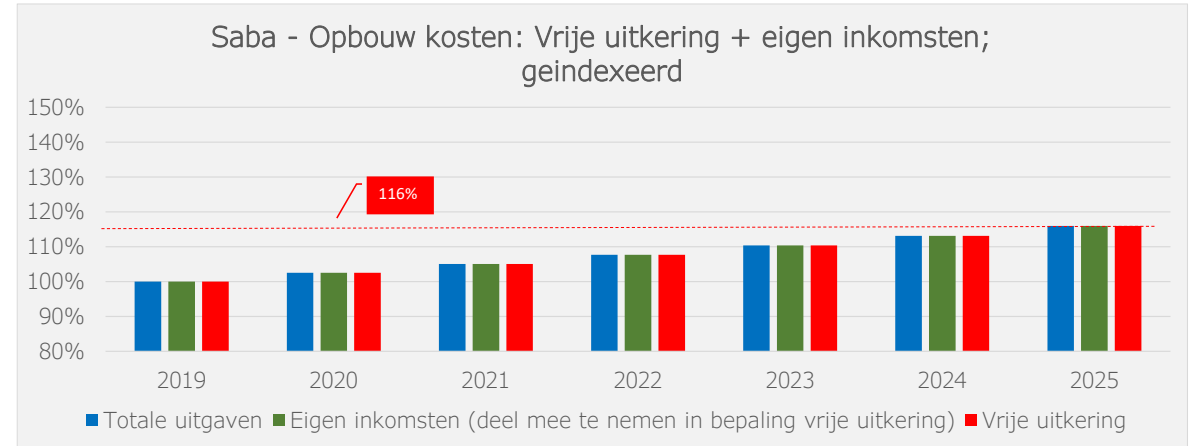
Verbetering werking BES-fonds – resultaten Saba

Saba

- De bovenste figuur laat de ontwikkeling van de vrije uitkering van Saba tussen 2019 en 2025 zien (2019=100) volgens de huidige systematiek (alleen prijs- en loonontwikkeling) in een scenario waarin de prijzen en lonen jaarlijks met 2,5 procent stijgen. De vrije uitkering stijgt met 16 procent tussen 2019 en 2025.
- De onderste figuur laat de ontwikkeling van de vrije uitkering van Saba tussen 2019 en 2025 zien (2019=100) volgens de nieuwe systematiek waarin de q-componenten zijn opgenomen (bevolking, jongeren, leerlingen, toeristen). In dit scenario stijgen de prijzen en lonen eveneens met 2,5 procent per jaar; en stijgen alle q-componenten met 5 procent per jaar. De vrije uitkering stijgt in dit scenario met 23 procent, 7 procentpunt meer dan in de huidige systematiek.
- De stijging van kosten van taken (+24 procent) wordt gedeeltelijk opgevangen door de stijging van de eigen inkomsten (+41 procent). Een stijging van de vrije uitkering van 23 procent is nodig, om de gestegen kosten van taken, na aftrek van de gestegen inkomsten, te dekken.
- De kosten van taken van Saba stijgen minder hard dan op Bonaire en Sint Eustatius, vanwege het grotere aandeel van vaste kosten (aanneme). Een grotere stijging van de vrije uitkering van Saba is nodig, vanwege het relatief lage niveau van eigen inkomsten van Saba.

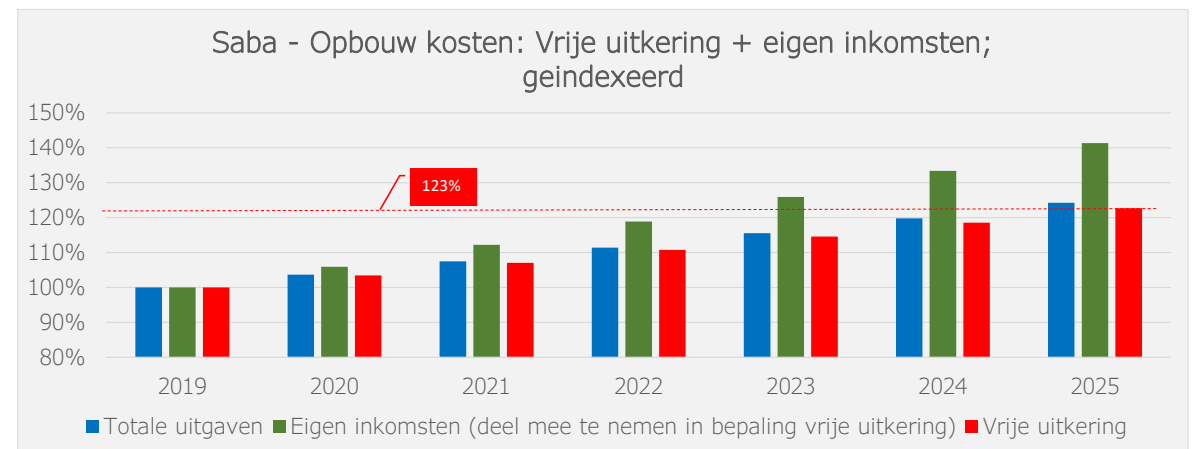
Saba

Ontwikkeling kosten van taken, eigen inkomsten en vrije uitkering bij 2,5 procent stijging p-componenten en 0 procent stijging q-componenten



Saba

Ontwikkeling kosten van taken, eigen inkomsten en vrije uitkering bij 2,5 procent stijging p-componenten en 5 procent stijging q-componenten

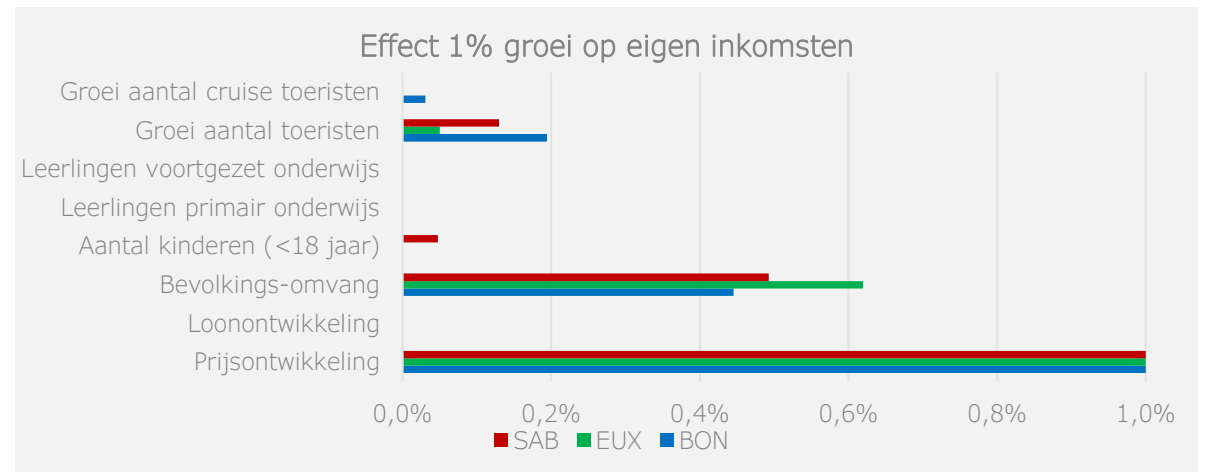
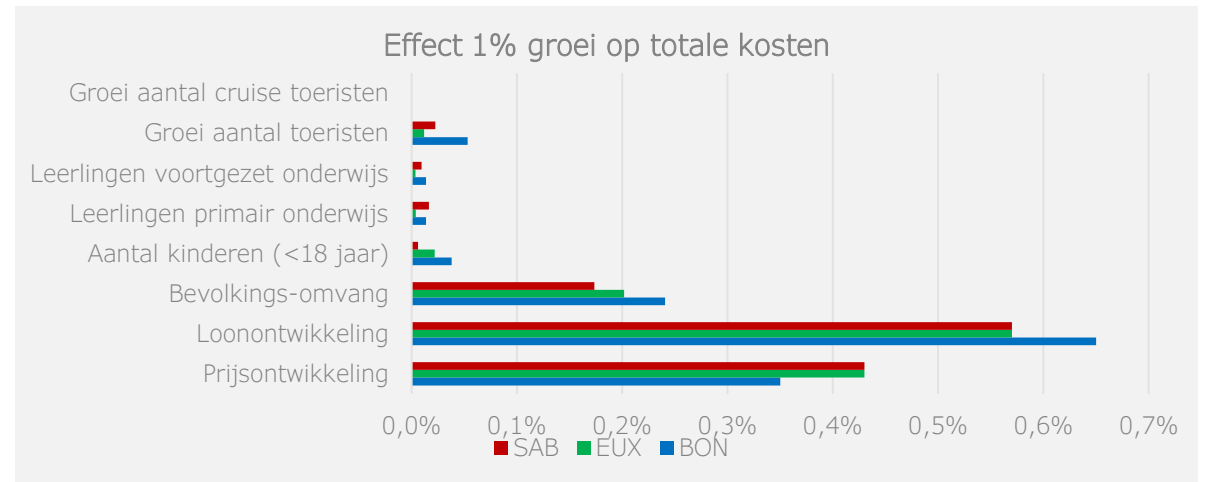


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020)

Verbetering werking BES-fonds – marginale effecten

Marginale effecten op totale kosten tonen dat lonen, prijzen en bevolking de dominante factoren zijn

- De figuur rechtsboven toont de marginale effecten van de factoren op de totale kosten: het effect van een 1 procent toename van iedere factor op de totale kosten van taken van de drie openbare lichamen.
- De loon- en prijsontwikkelingen kennen de grootste marginale effecten, omdat deze samen effect hebben op 100 procent van de kosten.
- De q-componenten kennen kleinere marginale effecten omdat deze steeds betrekking hebben op slechts een deel van de kosten en omdat een deel van de kosten vast is.
- De figuur rechtsonder toont de marginale effecten van de factoren op de eigen inkomsten.
- De prijsontwikkeling werkt volledig door in de eigen inkomsten, ofwel door aanpassing van tarieven/leges aan inflatie, ofwel door prijs-/waardestijging van de heffingsgrondslag bij belastingen.
- Verder hebben de bevolkingsgroei en de ontwikkeling van het toerisme effect op de eigen inkomsten.

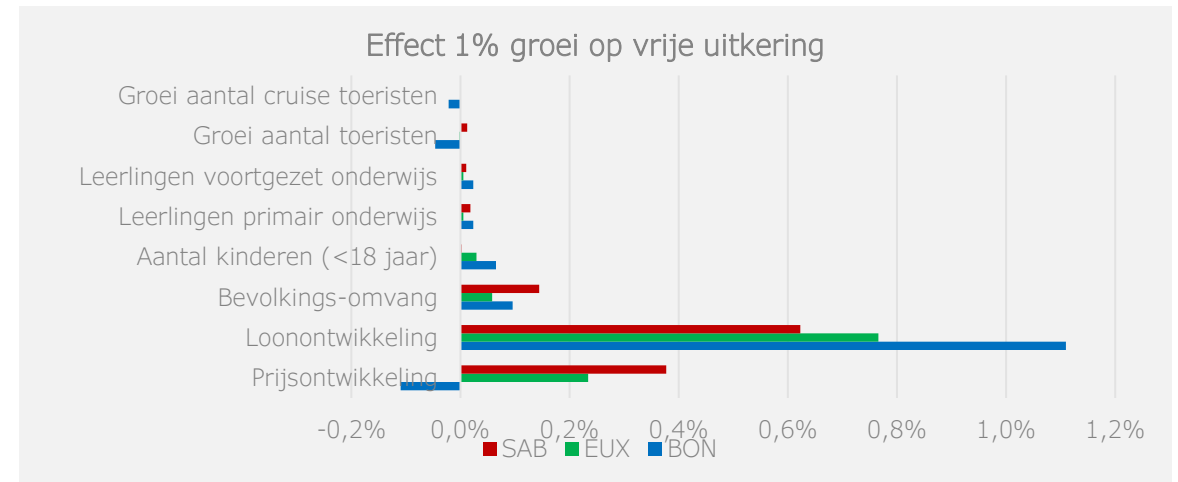


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020)

Verbetering werking BES-fonds – marginale effecten

Marginale effecten op vrije uitkering weerspiegelen samenstel van effecten

- De marginale effecten van de factoren op de vrije uitkering van de openbare lichamen geven het netto effect weer van de effecten op de totale kosten van taken en de eigen inkomsten (zie figuur rechtsboven).
- De netto marginale effecten tonen soms wezenlijke verschillen tussen de drie openbare lichamen en weerspiegelen als zodanig verschillen in kostenstructuur en vermogen om eigen inkomsten te genereren.
- Zo heeft een groei van het toerisme op Bonaire per saldo een negatief effect op de vrije uitkering: toeristen genereren meer eigen inkomsten dan de additionele kosten van taken die ze met zich mee brengen.
- Het marginale effect van de prijsontwikkeling op de vrije uitkering van Bonaire is negatief, omdat het effect op de eigen inkomsten het effect op de kosten van taken domineert. Andersom geldt voor Bonaire dat een stijging van de loonkosten een meer dan proportioneel effect heeft op de vrije uitkering: omdat gestegen loonkosten vanwege het relatief grote loongevoelige deel een groot effect hebben op de totale kosten van taken, en een relatief groot deel van de kosten van taken met eigen inkomsten worden gedekt (eigen inkomsten stijgen niet met lonen), is een grote stijging van de vrije uitkering nodig om de gestegen loonkosten te dekken.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020)

Verbetering werking BES-fonds – overwegingen

Overwegingen

vast te leggen met vooraf vastgestelde criteria en een nulmeting.

- Nederland kent in de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten het 'trap op-trap af'-mechanisme. Dit houdt kortweg in dat de omvang van het gemeentefonds meebeweegt met de totale Rijksbegroting: bezuinigt het Rijk, dan wordt – *ceteris paribus* - gekort op het gemeentefonds; geeft het Rijk meer uit dan stijgt het gemeentefonds.
- Een dergelijke systematiek lijkt niet gewenst voor het BES-fonds. Anders dan in algemene zin geldt voor Nederlandse gemeenten, hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet of nauwelijks de mogelijkheid om taken gezamenlijk uit te voeren en daarmee kosten te besparen in geval van een korting op het BES-fonds. Bovendien kan een dergelijke exogene voeding/korting van het fonds het proces om achterstanden weg te werken, in de weg staan.
- Mocht een (lichte) vorm van exogene voeding/korting van het BES-fonds overwogen worden, dan kan dit in het hiervoor gepresenteerde model voor een nieuwe systematiek worden ingebouwd.
- Aanbevolen wordt de nadere uitwerking en uitvoering van een nieuwe systematiek te laten plaatsvinden nadat de discussie over de taakverdeling is afgerond. Een wijziging in de verdeling van taken, is van invloed op de keuze voor de factoren en op de coëfficiënten.
- Iedere nieuwe systematiek kent kinderziekten en heeft onvoorziene ruimte voor optimalisatie. Aanbevolen wordt om bij de uitwerking en uitvoering van een nieuwe systematiek, vooraf een evaluatiemoment

4. Coördinatie via het BES-fonds



Coördinatie via het BES-fonds – voorlichting Raad van State

Raad van State: vier modaliteiten ter versterking van de coördinerende rol van de minister van BZK

- In de voorlichting van juni 2019 benoemt de Raad van State (RvS) vier modaliteiten voor vormen van 'Haagse coördinatie' die bijdragen aan de resultaten, effecten en verbetering van de samenwerking tussen Europees en Caribisch Nederland. Deze modaliteiten zijn samengevat:
 1. Instellen van een minister voor aangelegenheden die Caribisch Nederland betreffen. Deze minister zal beleids- en budget technisch (mede)verantwoordelijk zijn voor Caribisch Nederland. Deze modaliteit kwalificeert als de meest verstrekkende van de vier.
 2. Vergroten van de transparantie door het inzichtelijk maken van het geld dat voor Caribisch Nederland beschikbaar is op een extracomptabel overzicht dat bij de begroting van het ministerie van BZK wordt gevoegd. Deze modaliteit kwalificeert als de minst verstrekkende en wordt reeds uitgevoerd door het kabinet.
 3. Gedeeltelijke omvorming van het BES-fonds tot een investeringsfonds. De minister van BZK vervult in deze modaliteit een sterke coördinerende rol door middelen uit het investeringsfonds toe te kennen aan de departementale begrotingen; de departementen blijven verantwoordelijk voor de beleidsmatige besteding van deze middelen. Deze modaliteit kwalificeert als middenweg.
 4. Voortborduren op de wijze waarop de coördinerende rol van de minister van BZK thans is ingevuld.

Voorkeursmodaliteit Raad van State: omvorming BES-fonds tot investeringsfonds

- Naar het oordeel van de RvS dient de coördinerende rol van de minister van BZK aan de hand van de derde modaliteit te worden vormgegeven. Wanneer achterstanden zijn weggewerkt en de openbare lichamen in staat zijn om beleid zoveel mogelijk zelf te formuleren, coördineren, uit te voeren en de verantwoordelijkheid voor de financiering te dragen, ligt organisatie op basis van de vierde modaliteit voor de hand.
- Meer in detail luidt het voorstel om het BES-fonds gedeeltelijk om te vormen tot investeringsfonds als volgt. De navolgende beschrijving volgt uit de voorlichting; aansluitend wordt ingegaan op een aantal essentiële nuanceringen en toevoegingen die de RvS in nadere mondelinge en schriftelijke toelichtingen aan EBA heeft gegeven.

Investeringsfonds tijdens transitiefase: wegwerken achterstanden naar eindperspectief

- Het in het BES-fonds op te nemen investeringsfonds ziet toe op de door de RvS voorziene transitiefase. Deze transitiefase is gericht op het bereiken van het eindperspectief: de situatie waarin de openbare lichamen voldoende in staat zijn om de verantwoordelijkheid voor het formuleren, coördineren en uitvoeren van beleid en de daarmee samenhangende financiën zoveel mogelijk zelf te dragen. Het eindperspectief dient dan voorts tot uitdrukking te worden gebracht in een aanpassing van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen, onder meer door te voorzien in een wettelijke grondslag voor de vrije uitkering.

Coördinatie via het BES-fonds – voorlichting Raad van State

- De transitiefase is erop gericht achterstanden in de sociale omstandigheden en de infrastructuur weg te werken, en ervoor te zorgen dat de eilandsbesturen in staat zijn om de verantwoordelijkheden die horen bij het eindperspectief, te dragen.

Coördinatie in toekenning van middelen aan departementen: bundeling en fasering van investeringen

- Ten behoeve van de transitiefase wordt het BES-fonds gedeeltelijk (en tijdelijk) omgevormd tot een investeringsfonds. In dit fonds worden vanuit de algemene middelen van het Rijk bedragen bijeengebracht ten behoeve van investeringen in de openbare lichamen. De minister van BZK, die de begroting van het BES-fonds beheert, kan een coördinerende rol vervullen omdat de toekenning van middelen uit het fonds aan de departementale begrotingen door hem geschiedt. Hij kan die toekenning faseren zodat bepaalde, samenhangende investeringen kunnen worden geclusterd. In zoverre vervult hij een soort 'slagboom-functie'. De verantwoordelijkheid voor die investeringen en voor de beleidsmatige besteding van het geld blijft bij de ministers die het aangaat. De bestaande ministeriële verantwoordelijkheid wordt daarmee niet aangetast, aldus de RvS.

Uitvoeringsagenda's zijn essentieel

- Essentieel in het advies van de RvS zijn de uitvoeringsagenda's. In deze uitvoeringsagenda's – die door het eilandsbestuur in samenspraak met de verschillende departementen worden opgesteld – dienen de

eilanden zelf hun meerjarige visie en voornemens tot uitdrukking te brengen. De minister van BZK vervult bij het opstellen van de uitvoeringsagenda's een coördinerende rol.

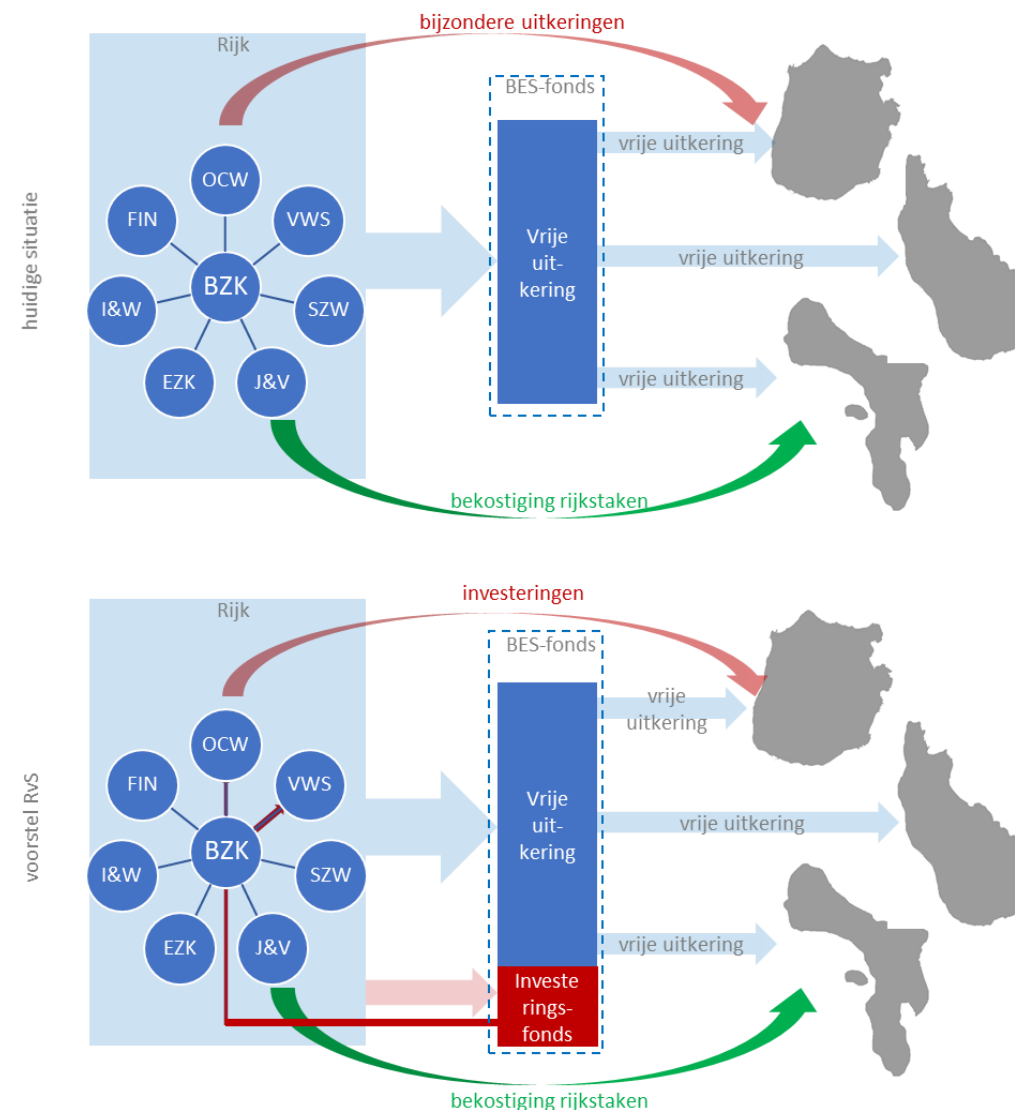
- De uitvoeringsagenda's bieden ruimte voor differentiatie tussen de drie eilanden en bevatten, naast doelstellingen en afspraken over wie waarvoor verantwoordelijk is, een financiële paragraaf.
- Om ervoor te zorgen dat de uitvoeringsagenda's ook daadwerkelijk worden uitgevoerd, is het van belang dat hierin tevens wordt opgenomen hoe aan de gezamenlijk geformuleerde doelstellingen uitvoering wordt gegeven, wie verantwoordelijk is voor welke aspecten van die uitvoering en binnen welke termijn welke stappen moeten worden gezet.
- Om ervoor te zorgen dat de eilanden daadwerkelijk in staat zijn om de afspraken in de uitvoeringsagenda uit te voeren, is het van belang dat zij voldoende middelen tot hun beschikking hebben, zowel financieel als personeel.

Investeringsfonds voorziet in structurele financiering van de uitvoeringsagenda's en in coördinatie-instrument voor minister van BZK

- Om ervoor te zorgen dat de activiteiten van de verschillende departementen in het kader van de uitvoering van de eilandplannen niet incidenteel, maar structureel worden gefinancierd én om ervoor te zorgen dat de minister van BZK op een degelijke wijze invulling kan geven aan zijn coördinerende rol, wordt het BES-fonds voor de duur van de transitiefase gedeeltelijk omgevormd tot een investeringsfonds.

Coördinatie via het BES-fonds – voorlichting Raad van State

- Zodoende worden in het BES-fonds - naast de vrije uitkeringen - middelen bijeengebracht voor investeringen die voor het wegwerken van achterstanden nodig zijn en die, volgens de voorlichting van de RvS, anders in de vorm van bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen zouden zijn toegekend. De benodigde middelen worden vanuit de Haagse algemene middelen rechtstreeks in het fonds gestort. Ten behoeve van de financiering van de investeringen die in de uitvoeringsagenda's zijn afgesproken, kunnen vervolgens ten laste van het fonds bijdragen worden toegekend aan departementale begrotingen. De toekenning van middelen uit het fonds aan de departementale begrotingen geschiedt door de minister van BZK, die de begroting van het BES-fonds beheert. Het investeringsfonds vormt een afzonderlijk deel van het BES-fonds.
- Dit geeft de minister van BZK de mogelijkheid om niet alleen een coördinerende rol te vervullen bij de totstandkoming van de uitvoeringsagenda's, maar tevens bij de (fasering van de) uitvoering.
- Het voorstel zoals beschreven in de voorlichting van de RvS is vereenvoudigd weergegeven aan rechts op deze pagina.
- De huidige situatie is weergegeven in de bovenste helft van de figuur. Het Rijk stort jaarlijks middelen in het BES-fonds. Dit BES-fonds bestaat (vrijwel geheel) uit de vrije uitkering die volgens vaste verhoudingen wordt verdeeld tussen de drie openbare lichamen. Daarnaast ontvangen de openbare lichamen bijzondere uitkeringen van de verschillende Nederlandse ministeries en zijn er financiële stromen gemoeid met de uitvoering van Rijkstaken in Caribisch Nederland. De minister van BZK voert het beheer over het BES-fonds.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2020)

Coördinatie via het BES-fonds – voorlichting Raad van State

- In het voorstel van de RvS wordt het BES-fonds uitgebreid met een investeringsfonds waarin rechtstreeks vanuit de algemene middelen van het Rijk bedragen worden bijeengebracht ten behoeve van investeringen in de openbare lichamen. Het investeringsfonds bevat volgens de voorlichting van de RvS de middelen voor investeringen die anders in de vorm van bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen zouden zijn toegekend.

BZK vervult 'slagboomfunctie', ministeriële verantwoordelijkheid blijft intact

- De minister van BZK beheert het investeringsfonds en is verantwoordelijk voor de toekenning van middelen uit het fonds aan de begrotingen van de ministeries. Hij kan die toekenning faseren zodat bepaalde, samenhangende investeringen kunnen worden geclusterd. In zoverre vervult hij een soort 'slagboom-functie'. De ministeries zijn verantwoordelijk voor de besteding van de middelen. Naar inzicht van de RvS wordt de bestaande ministeriële verantwoordelijkheid in deze structuur niet aangetast.

De kern van het voorstel van de Raad van State

- De tekst box vat de kern van het voorstel van de RvS samen.
- Het voorstel roept een aantal vragen op die zijn besproken met de RvS. De nadere uitleg, en de bij het voorstel aangebrachte nuanceringen en toevoegingen, zijn op de navolgende pagina's beschreven.

Kernelementen uit de voorlichting van de Raad van State

1. Het investeringsfonds wordt gevoed vanuit de algemene middelen van het Rijk
2. In het investeringsfonds worden middelen bijeengebracht ten behoeve van investeringen van de afzonderlijke departementen die anders in de vorm van bijzondere uitkeringen zouden zijn toegekend
3. De minister van BZK beheert het fonds en kent middelen uit het fonds toe aan de departementale begrotingen. Hij vervult een slagboomfunctie
4. De verantwoordelijkheid voor investeringen blijft bij de ministers die het aangaat; de beleids- en budgettaire verantwoordelijkheid blijft gehandhaafd
5. Het investeringsfonds voorziet in structurele financiering van de uitvoeringsagenda's gedurende de transitiefase waarin achterstanden worden weggewerkt. In het eindperspectief – waarin achterstanden zijn weggewerkt en de eilanden zelf verantwoordelijk zijn voor het formuleren, coördineren, uitvoeren van beleid en voor de financiën - kan teruggevallen worden op de huidige wijze waarop aan de coördinerende rol van BZK invulling wordt gegeven.
6. Naast structurele financiering voorziet het investeringsfonds in een coördinatie instrument voor de minister van BZK
7. De uitvoeringsagenda's met meerjarige visies en afspraken over het wegwerken van achterstanden en bijbehorende financiën zijn leidend voor de transitiefase

Coördinatie via het BES-fonds – nadere toelichting Raad van State

Vragen over de voorlichting van de Raad van State

- Het investeringsfonds zoals omschreven in de voorlichting roept de volgende vragen op:
 1. *Omvat het investeringsfonds alle bijzondere uitkeringen, of alleen bijzondere uitkeringen voor investeringen door de openbare lichamen?*
 2. *Omvat het investeringsfonds ook andere financiële stromen (dan bijzondere uitkeringen) die ook gericht zijn op investeringen c.q. het wegwerken van achterstanden?*
 3. *Omvat het fonds ook middelen gericht op het wegwerken van achterstanden maar die niet als investering kwalificeren?*
 4. *Indien het investeringsfonds ‘middelen bijeenbrengt ten behoeve van investeringen van de afzonderlijke departementen die anders in de vorm van bijzondere uitkeringen’ zouden zijn toegekend: (i) gaan departementen dan zelf rechtstreeks middelen investeren/besteden die anders in de vorm van bijzondere uitkeringen zouden zijn toegekend aan, en besteed door, de openbare lichamen? Indien ja, leidt dit dan niet tot een ongewenste verandering in verhoudingen/verantwoordelijkheden tussen de departementen en de openbare lichamen?*

Nadere toelichting Raad van State

- De RvS heeft ten behoeve van dit onderzoek nadere toelichting gegeven op de voorlichting en op de gestelde vragen. Met deze

toelichting kan de volgende, nadere duiding worden gegeven aan het voorstel om het BES-fonds gedeeltelijk om te vormen tot een investeringsfonds.

Investeringsfonds omvat alle middelen nodig voor wegwerken van achterstanden c.q. realisatie van de uitvoeringsagenda's

- Het investeringsfonds omvat alle middelen die nodig zijn om achterstanden in de transitiefase weg te werken en om de uitvoeringsagenda's te realiseren. Het investeringsfonds omvat derhalve: middelen voor investeringen, andere uitgaven, middelen die ook in de transitiefase in de vorm van bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen verstrekt blijven worden, middelen die rechtstreeks door departementen worden besteed, middelen die aan derden worden verstrekt, etc. Leidend is dat middelen gericht zijn op het wegwerken van achterstanden. Dit impliceert dat departementen ook bijzondere uitkeringen (kunnen) blijven verstrekken. De algemene middelen die in het fonds worden gestort zullen overigens de bestaande middelen vervangen die nu rechtstreeks van de departementale begrotingen worden ingezet voor het wegwerken van achterstanden.
- Met het investeringsfonds blijven de bestaande verantwoordelijkheden intact. De departementen blijven verantwoordelijk voor de besteding van de middelen uit het investeringsfonds; de openbare lichamen blijven verantwoordelijk voor besteding van middelen die zijn gericht op het wegwerken van achterstanden op terreinen waarvoor zij zelf beleidsmatig verantwoordelijk zijn.

Coördinatie via het BES-fonds – nadere toelichting Raad van State

- Het primaire doel van het investeringsfonds is het bundelen, faseren en ‘timen’ van investeringen en uitgaven teneinde de effectiviteit en de doelmatigheid van de inspanningen te verhogen, en de belasting en administratieve lasten voor de openbare lichamen en departementen te verlagen.

Uitvoeringsagenda's staan centraal; bij het opstellen ervan spelen de openbare lichamen en de departementen een leidende rol

- In het voorstel van de RvS staan de uitvoeringsagenda's centraal; deze vormen de basis voor de transitiefase. Het investeringsfonds volgt op de financiële paragraaf van deze agenda's; de financiële paragraaf heeft betrekking op de met het wegwerken van achterstanden c.q. realisatie van de uitvoeringsagenda gemoeide financiële middelen.
- De openbare lichamen en de departementen spelen samen een belangrijke rol bij het opstellen van de uitvoeringsagenda's: de openbare lichamen brengen hierin zelf hun meerjarige visie en voornemens tot uitdrukking; de departementen maken met de openbare lichamen afspraken over de te bereiken doelstellingen met het oog op het eindperspectief. Het ministerie van BZK speelt een coördinerende rol in het opstellen van de uitvoeringsagenda's.

Uitvoeringsagenda's zijn meer dan de bestaande akkoorden

- De uitvoeringsagenda's omvatten meer dan de bestaande bestuurlijke akkoorden, zoals de Saba Package en het Bestuursakkoord Bonaire. De uitvoeringsagenda's dienen volgens de RvS uit te gaan van een nulmeting van de huidige situatie. De geformuleerde einddoelen en

deze nulmeting maken duidelijk wat de achterstanden zijn die in de transitiefase moeten worden weggewerkt.

- De uitvoeringsagenda's nopen tot duidelijke, lange termijn afspraken tussen departementen en de openbare lichamen over weg te werken achterstanden en daarmee gemoeide middelen. Deze afspraken werken disciplinerend tijdens de hele transitiefase, zowel voor de departementen als voor de openbare lichamen. Het investeringsfonds borgt de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen.
- Tot slot adviseert de RvS in de nadere toelichting om de balans te bewaken tussen enerzijds het versterken van de bestuurskracht, en anderzijds het wegwerken van achterstanden in het sociale en fysieke domein.



Coördinatie via het BES-fonds – beeld op basis van gesprekken met stakeholders

Beeld op basis van gesprekken met stakeholders, randvoorwaarden en aandachtspunten

- Met stakeholders is in het kader van deze adviesopdracht gesproken over het voorstel van de RvS om het BES-fonds gedeeltelijk om te vormen tot een investeringsfonds. Gesproken is met medewerkers van:
 - Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
 - Het ministerie van Financiën
 - Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
 - Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat
 - Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
 - Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 - Het openbaar lichaam Bonaire
 - Het openbaar lichaam Saba
 - Het openbaar lichaam Sint Eustatius
 - Het secretariaat van het College financieel toezicht
- De navolgende beschrijving geeft het beeld weer zoals EBA dat uit de gesprekken heeft opgetekend en bevat de conclusies die EBA op basis daarvan trekt. Hierin komen achtereenvolgens aan de orde: (i) hoe in algemene zin door stakeholders wordt aangekeken tegen het voorstel van de RvS en het beoogde investeringsfonds; (ii) aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan om een investeringsfonds van meerwaarde te laten zijn ten opzichte van de bestaande situatie; en (iii) welke aandachtspunten bij nadere uitwerking moeten worden betrokken. Hoewel getracht is de inbreng van de verschillende stakeholders zo goed mogelijk in dit beeld tot uitdrukking te brengen, kan de inbreng van individuele stakeholders afwijken van dit beeld.

(i) Beeld op basis van gesprekken met stakeholders

Breed draagvlak, maar alleen als randvoorwaarden zijn ingevuld en er sprake is van meerwaarde

- Het voorstel van de RvS om het BES-fonds gedeeltelijk om te vormen tot een investeringsfonds kan op breed draagvlak rekenen van stakeholders met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken: vrijwel alle stakeholders met wie is gesproken staan positief ten opzichte van het idee. De gedachte heerst dat het voorstel in potentie een verbetering is ten opzichte van de bestaande situatie en aanpak. Wel zijn er, eveneens breed, zorgen of de noodzakelijke randvoorwaarden ingevuld kunnen worden om het voorstel in de praktijk te kunnen laten werken. Een investeringsfonds dient meerwaarde te hebben.

Uitvoeringsagenda's zijn essentieel; investeringsfonds is instrumenteel

- Stakeholders onderstrepen dat de op te stellen uitvoeringsagenda's essentieel zijn voor een meer effectieve en doelmatige aanpak van te realiseren verbeteringen in Caribisch Nederland. Een investeringsfonds kan daarbij instrumenteel zijn, maar dient wel duidelijke meerwaarde te hebben.
- Over de haalbaarheid van werkbare en geaccepteerde uitvoeringsagenda's bestaan wisselende beelden. Stakeholders (departementen en openbare lichamen) zijn naar eigen inzicht goed in staat zelf de achterstanden te identificeren en te bepalen wat nodig is om deze weg te werken. Een aantal stakeholders onderstreept het

Coördinatie via het BES-fonds – beeld op basis van gesprekken met stakeholders

belang van onafhankelijk onderzoek bij, en onafhankelijke toetsing op de uitvoeringsagenda's.

- Er bestaan zorgen over en weer over de te bereiken consensus over de weg te werken achterstanden, doelstellingen en daarmee over de haalbaarheid van de uitvoeringsagenda's. Een discussie over achterstanden is volgens stakeholders (deels) ook een discussie over het voorzieningenniveau. Hoewel de RvS de openbare lichamen nadrukkelijk een leidende rol toedicht in het opstellen van de uitvoeringsagenda's – de openbare lichamen dienen volgens de RvS zelf hun meerjarige visie en voornemens in de uitvoeringsagenda tot uitdrukking te brengen – bestaan er zorgen over een te dominante rol van de departementen. Ook bestaan wisselende beelden over de capaciteit en expertise bij de openbare lichamen om de rol te kunnen spelen die de RvS hen toedicht bij het opstellen van de uitvoeringsagenda's.
- Het 'depolitiseren' en 'outsourcen' van (een deel van) het proces om tot uitvoeringsagenda's te komen, wordt door een aantal stakeholders genoemd als oplossing voor voornoemde problemen.
- Enkele stakeholders geven aan dat een investeringsfonds niet het enige financiële instrument is om realisatie van de uitvoeringsagenda's mogelijk te maken. Een adequate, meerjarige financiële begroting en planning zou hierin ook kunnen voorzien. In dit verband wordt verwezen naar de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) die als voorbeeld kan dienen voor het verbeteren en borgen van samenhang tussen de (financiële) inspanningen van het Rijk in Caribisch Nederland.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

- In de HGIS worden de uitgaven van de verschillende ministeries op het gebied van het buitenlandbeleid gebundeld. Het uitgangspunt van de HGIS is het bevorderen van de samenwerking en de afstemming tussen de betrokken ministeries op het terrein van internationale samenwerking. De HGIS is daarmee een belangrijk instrument voor een geïntegreerd en coherent buitenlandbeleid.
- De minister van Buitenlandse Zaken coördineert het Nederlandse buitenlandbeleid en daarmee de HGIS. Twee keer per jaar wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen de HGIS. Op Prinsjesdag wordt de HGIS-nota aangeboden en op Verantwoordingsdag wordt het HGIS-jaarverslag aangeboden aan de Staten-Generaal. Deze documenten geven een integraal overzicht van alle uitgaven op het terrein van internationale samenwerking, die op de verschillende departementale begrotingen staan.
- De HGIS-nota's geven inzicht in de begrote middelen voor internationale samenwerking het komende begrotingsjaar. De HGIS is ingericht langs de beleidsthema's van de departementen. In de nota's worden de kaders geschetst ten aanzien van het buitenlandbeleid. Per beleidsthema worden de algemene beleidsdoelstelling gememoreerd en wordt ingegaan op de geplande beleidsinzet in het begrotingsjaar. Deze inzet is ontleend uit de beleidsagenda's van de departementale begrotingen zoals deze tijdens Prinsjesdag worden gepresenteerd.

Coördinatie via het BES-fonds – beeld op basis van gesprekken met stakeholders

- Een investeringsfonds volgt, en kan versterkend werken op de uitvoeringsagenda's. Kan geen consensus over de uitvoeringsagenda's worden bereikt, dan heeft een investeringsfonds geen meerwaarde ten opzichte van de huidige aanpak.

Uitvoeringsagenda's en investeringsfonds omvatten meer dan investeringen en bijzondere uitkeringen

- Stakeholders onderschrijven de nuancering op de voorlichting van de RvS dat de uitvoeringsagenda's en het investeringsfonds meer dienen te omvatten dan alleen investeringen die nu met bijzondere uitkeringen worden gefinancierd. Het wegwerken van achterstanden vereist ook andere uitgaven dan investeringen en heeft ook betrekking op terreinen waarvoor de departementen verantwoordelijk zijn. Stakeholders onderschrijven dat in een investeringsfonds alle middelen bijeen moeten worden gebracht die nodig zijn om de achterstanden weg te werken.

Reeds gerealiseerde verbeteringen en gemaakte afspraken betrekken in uitvoeringsagenda's

- Van belang is dat ook de reeds weggewerkte achterstanden en gerealiseerde verbeteringen, alsook de reeds gemaakte afspraken over nog weg te werken achterstanden, in de uitvoeringsagenda's worden betrokken. Zodoende kan goed rekening worden gehouden met de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen (zoals onderwijs, jeugdzorg en armoedebestrijding), worden gemaakte afspraken niet

opnieuw ter discussie gesteld, zoals de afspraken over het ijkpunt sociaal minimum, en kan rekening worden gehouden met structurele gevolgen van gerealiseerde verbeteringen (zie ook (ii) randvoorwaarden en (iii) aandachtspunten).

- Stakeholders zien de bestaande bestuurlijke akkoorden als een goed startpunt voor het opstellen van de uitvoeringsagenda's.

Goede uitvoeringsagenda's werken disciplinerend

- Stakeholders geven aan dat goede uitvoeringsagenda's disciplinerend zullen werken, zowel in het maken van afspraken over achterstanden als bij de uitvoering. Er zal minder ruimte zijn voor 'opportunisme', verbeteringen worden gerealiseerd met structurele in plaats van incidentele middelen en zijn daarmee minder afhankelijk van (incidentele) ruimte op departementale begrotingen en van welwillendheid van ambtenaren en bewindspersonen om achterstanden op een bepaald terrein weg te werken. Goede uitvoeringsagenda's stippelen een meerjarig pad uit richting het door de RvS omschreven eindperspectief, inclusief de daarvoor benodigde middelen, en 'binden' de departementen en de openbare lichamen aan de daarin vastgestelde doelen.

Eigen uitvoeringsagenda's en deelfondsen

- Verschillende uitgangsposities en omstandigheden, verschillende verbeteringen die in het verleden zijn gerealiseerd, en verschillende ambities en ontwikkelrichtingen, nopen tot eigen uitvoeringsagenda's

Coördinatie via het BES-fonds – randvoorwaarden

voor de drie openbare lichamen en tot eigen deelfondsen. Investerings en verbeteringen in het ene openbaar lichaam, mogen niet ten koste gaan van de financiële ruimte voor andere openbare lichamen.

(ii) Randvoorwaarden

- Aan de volgende randvoorwaarden moet zijn voldaan wil het voorstel van de Raad van State in de praktijk werken:

1. *Politieke verankering*

- Zonder politieke verankering van het voorstel om te komen tot uitvoeringsagenda's en een investeringsfonds, wordt de kans op het bereiken van consensus over de uitvoeringsagenda's beperkt geacht. Ook wordt politieke verankering van het voorstel van de RvS essentieel geacht voor de verhoudingen tussen de departementen en de openbare lichamen en voor het mobiliseren van de nodige inspanningen om tot de uitvoeringsagenda's te komen.
- Opname van het voorstel, inclusief de randvoorwaarden, in het regeerakkoord van een in 2021 aan te treden nieuw kabinet, wordt gezien als stevige invulling van deze randvoorwaarde.

2. *Consensus over achterstanden en doelstellingen*

- De uitvoeringsagenda's gaan uit van consensus tussen de openbare lichamen en de departementen over de te realiseren doelen en de weg te werken achterstanden. Lukt het niet om gedragen

uitvoeringsagenda's op te stellen, dan moet volgens stakeholders worden afgezien van een investeringsfonds.

3. *Slagvaardige beheers- en uitvoeringsstructuur*

- Zowel voor wat betreft het beheer van het investeringsfonds zelf, als voor de realisatie van de uitvoeringsagenda's, is een slagvaardige structuur essentieel. De toekenning van middelen uit het fonds dient conform de uitvoeringsagenda's, en op basis van financiële en technische kennis plaats te vinden. Aanbevolen wordt om het ministerie van Financiën een rol te geven bij het beheer van het fonds.
- De openbare lichamen vervullen een rol in het uitvoeren van de verbeterplannen uit de uitvoeringsagenda's, in het bijzonder als het gaat om het wegwerken van achterstanden op terreinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn en waarvoor onder meer bijzondere uitkeringen uit het investeringsfonds worden verstrekt. Van belang is dat als een openbaar lichaam onvoldoende capaciteit heeft voor de uitvoering, er een goed geëquipeerd programmabureau is. Hierbij dient rekening te worden gehouden met verschillen in capaciteit tussen de openbare lichamen.

4. *Rekening houden met structurele lasten van verbeteringen*

- Essentieel is dat wordt voorzien in de structurele financiële gevolgen van weggewerkte achterstanden en gerealiseerde verbeteringen. Verbeteringen die gepaard gaan met hogere of lagere structurele lasten, dienen tot aanpassing van de vrije uitkering te resulteren.

Coördinatie via het BES-fonds – randvoorwaarden

Gebeurt dit niet, dan zullen op termijn opnieuw achterstanden ontstaan. Ook zou – in relatie tot de taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen - bekeken kunnen worden of de verantwoordelijkheid voor het (financieel) beheer van essentiële maatschappelijke activa, die veelal grote investeringen met lange afschrijvingsperioden kennen, voor de openbare lichamen te dragen zijn.

- Van belang is dat aanpassing van de vrije uitkering niet alleen plaatsvindt op achterstanden die in de toekomst worden weggewerkt, maar ook op reeds weggewerkte achterstanden. Gebeurt dat niet, dan worden openbare lichamen als het ware 'gestraft' voor reeds gerealiseerde verbeteringen.

5. *Uitvoeren nulmeting*

- Consensus over geformuleerde doelstellingen en plannen voor het wegwerken van achterstanden heeft baat bij een duidelijk en gemeenschappelijk beeld over de uitgangssituatie. Zonder dit beeld ontstaat tijdens de uitvoering discussie over de beoogde resultaten. Een aantal stakeholders onderstreept de door de RvS gesuggereerde nulmeting ten behoeve van de uitvoeringsagenda's.

6. *Realistische tijdslijnen die recht doen aan de uitvoeringscapaciteit van de openbare lichamen*

- De praktijk heeft uitgewezen dat vanuit ambitie en enthousiasme vaak onrealistische plannings- en tijdslijnen worden gekoppeld aan complexe

verbetertrajecten. Het niet halen van plannings- en draagvlak van de uitvoeringsagenda's ondermijnen. Van belang is dat de uitvoeringsagenda's uitgaan van realistische tijdslijnen en haalbare, afrekenbare doelen, rekening houdend met de uitvoeringscapaciteit van de openbare lichamen.

7. *Uitbreiding capaciteit en expertise bij het ministerie van BZK*

- Het toekennen van middelen uit het investeringsfonds aan de departementale begrotingen en besluitvorming over bundeling, fasen en 'timing' van investeringen vergt financieel-technische expertise en afdoende kennis van de beleidsterreinen van de verschillende departementen en openbare lichamen. Deze kennis is nodig om een volwaardige rol te kunnen spelen in het beheer van het fonds en richting de departementen en openbare lichamen. Volgens stakeholders is deze kennis onvoldoende aanwezig en dient het ministerie van BZK hiermee geëquipeerd te worden. De suggestie wordt gedaan om dit te realiseren door gedeeltelijke beschikbaarstelling van departementale deskundigheid aan het ministerie van BZK.

8. *Duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, ook financieel*

- Het investeringsfonds bevat de middelen voor meerjarige financiering van investeringen en uitgaven. De omvang van het fonds is gebaseerd op een op de uitvoeringsagenda's gestoelde begroting. Het ministerie van BZK kent middelen uit het fonds toe aan de departementen. De departementen besteden de middelen in de openbare lichamen, direct, via de openbare lichamen (als bijzondere uitkering), of anderszins. In

Coördinatie via het BES-fonds – aandachtspunten

de praktijk zullen zich, soms forse, over- en onderschrijdingen voordoen ten opzichte van begrote bedragen. Van belang is dat vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt over waar de verantwoordelijkheid voor over- en onderschrijdingen ligt. Daaronder vallen ook valutarisico's.

(iii) Aandachtspunten

- In aanvulling op de genoemde randvoorwaarden, dienen bij nadere uitwerking van het voorstel de volgende aandachtspunten betrokken te worden:

1. *Samenhang tussen beleidsterreinen*

- Essentieel voor de effectiviteit en de doelmatigheid van inspanningen gericht op het wegwerken van achterstanden is dat er aandacht is voor de samenhang tussen beleidsterreinen. Onderwijs, jeugdzorg en armoedebestrijding bijvoorbeeld, hangen in belangrijke mate samen.

2. *Relatie met inspanningen in Curaçao, Aruba en Sint Maarten*

- Voor bepaalde beleidsterreinen waar achterstanden (moeten) worden weggewerkt geldt dat deze verband houden met verbeteringen die in de landen (Curaçao, Aruba en Sint Maarten) worden gerealiseerd. Een beleidsterrein waarvoor dit bij uitstek geldt is de luchtvaart waar in Koninkrijksverband wordt gewerkt aan verbeteringen. Met de landspakketten die recent met Curaçao en Aruba zijn overeengekomen neemt het belang van het leggen van verbanden tussen

verbetertrajecten in de landen en in Caribisch Nederland toe.

3. *Meer inhoud, minder politiek*

- Van belang is dat het wegwerken van achterstand en het realiseren van verbeteringen plaatsvindt op basis van een inhoudelijke agenda, en minder vanuit politieke motieven. Hoewel uitvoeringsagenda's en een investeringsfonds hierin voorzien, dient bewaakt te worden dat het investeringsfonds alleen ingezet wordt ter realisatie van de uitvoeringsagenda.

4. *Verhouding tot het groeifonds*

- Het Nationaal Groeifonds staat ook open voor aanvragen uit Caribisch Nederland. Dit Groeifonds is gericht op kennisontwikkeling, innovatie en infrastructuur. Van belang is dat er aandacht is voor de link tussen uit het Groeifonds gefinancierde investeringen die tevens bijdragen aan het wegwerken van achterstanden, en met achterstanden die met financiering uit het investeringsfonds worden weggewerkt. Deze link lijkt het meest voor de hand liggend op het gebied van infrastructuur.

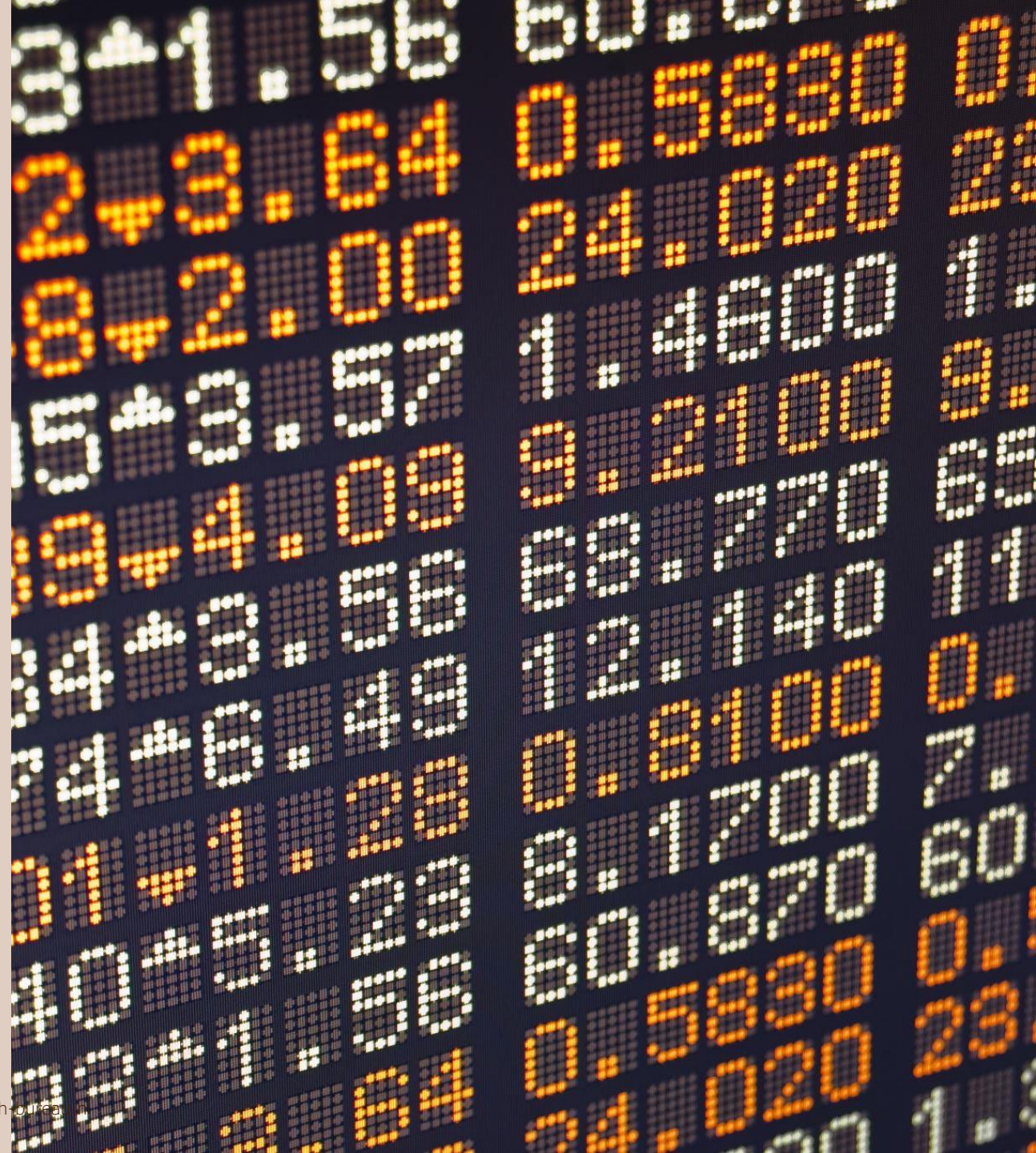
5. *Kostenbesparende investeringen*

- Er dient in de uitvoeringsagenda voldoende aandacht te zijn voor kostenbesparende investeringen die op termijn kunnen zorgen voor meer financiële ruimte voor de openbare lichamen.

Coördinatie via het BES-fonds – aandachtspunten

6. *Bestaande bijzondere uitkeringen die (nog) op de balans van de openbare lichamen staan, overhevelen naar investeringsfonds*
 - Er is soms sprake van reeds ontvangen, maar nog niet bestede bijzondere uitkeringen. Deze middelen staan nog op de balans van de openbare lichamen en zouden overgeheveld moeten worden naar het op te richten investeringsfonds voor zover het geen lopende projecten betreft.

Bijlage A – overzichten financiële stromen



Bijlage A – Overzichten financiële stromen

Rijksuitgaven 2012-2029

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Apparaat	€ 10.933	€ 21.477	€ 22.069	€ 17.897	€ 21.295	€ 23.329	€ 22.131	€ 23.068
Bekostiging	€ 121.835	€ 126.521	€ 121.575	€ 149.411	€ 155.628	€ 170.922	€ 175.589	€ 175.931
Bijdragen aan medeoverheden	€ 16.224.000	€ 24.706.000	€ 2.931.000	€ 5.783.000	€ 12.471.000	€ 14.543.000	€ 19.596.000	€ 105.895.000
Inkomensoverdrachten	€ 22.507.000	€ 24.038.000	€ 23.455.000	€ 29.112.000	€ 33.952.000	€ 34.458.000	€ 57.933.000	€ 39.319.000
Overige Rijksuitgaven	€ 23.869.000	€ 30.313.000	€ 68.636.000	€ 93.067.000	€ 75.444.000	€ 63.382.000	€ 86.251.000	€ 60.168.000
Totaal Rijksuitgaven	€ 195.368.000	€ 227.055.000	€ 238.666.000	€ 295.270.000	€ 298.790.000	€ 306.634.000	€ 361.500.000	€ 404.381.000
BES-fonds	€ 38.489.000	€ 35.642.000	€ 38.686.000	€ 46.488.000	€ 42.124.000	€ 40.985.000	€ 39.047.000	€ 44.316.000
Bijzondere uitkeringen (2e kamer brief BZK overzicht bijzondere uitkeringen)				€ 13.001.230	€ 11.617.498	€ 13.923.298	€ 29.959.980	€ 78.352.558

Bijlage A – Overzichten financiële stromen

Baten en lasten Bonaire 2012-2019

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BES-fonds	BES-fonds vrije uitkering bruto	USD 25.980.000	USD 26.767.000	USD 26.848.000	USD 27.328.120	USD 27.328.120	USD 27.408.300	USD 28.114.868	USD 28.623.790
	Aflossing leningen			USD 1.005.000	USD 1.005.000	USD 1.005.000	USD 1.005.000	USD 1.005.000	USD 1.005.000
	BES-fonds vrije uitkering netto	USD 25.980.000	USD 26.767.000	USD 25.843.000	USD 26.323.120	USD 26.323.120	USD 26.403.300	USD 27.109.868	USD 27.618.790
Eigen inkomsten			USD 16.142.291	USD 15.723.279	USD 17.651.857	USD 16.261.826	USD 17.959.408	USD 24.328.648	USD 21.987.254
BES-fonds + eigen inkomsten			USD 42.909.291	USD 42.571.279	USD 44.979.977	USD 43.589.946	USD 45.367.708	USD 52.443.516	USD 50.611.044
Bijzondere uitkeringen	Ontvangen bijzondere uitkeringen (jaarrekening openbaar lichaam)	USD 5.021.812	USD 2.237.497	USD 7.842.138	USD 10.064.569	USD 6.124.304	USD 4.165.004	USD 5.594.406	USD 32.575.689
Besteding vrije uitkering + eigen inkomsten (bron Jaarverslag)									
	0 Algemeen bestuur	USD 9.725.222			USD 15.168.216				USD 16.456.868
	1 Openbare orde en veiligheid	USD 1.038.915			USD 1.045.068				USD 1.038.870
	2 Verkeer, vervoer en waterstaat	USD 6.733.041			USD 3.821.070				USD 5.084.061
	3 Economische zaken	USD 1.868.040			USD 2.011.016				USD 2.006.834
	4 Onderwijs	USD 3.183.525			USD 2.481.709				USD 2.432.669
	5 Cultuur en recreatie	USD 2.871.848			USD 4.934.155				USD 4.866.370
	6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk	USD 747.822			USD 3.545.167				USD 3.347.350
	7 Volksgezondheid	USD 2.987.892			USD 4.201.661				USD 4.474.013
	8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	USD 450.652			USD 729.667				USD 714.002
	9 Financiering en algemene dekkingsmiddelen	USD 7.643.000			USD 6.370.133				USD 2.043.348
Totaal besteding vrije uitkering + eigen inkomsten		USD 37.249.957			USD 44.307.862				USD 42.464.385

Bijlage A – Overzichten financiële stromen

Baten en lasten Sint Eustatius 2012-2019

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BES-fonds	BES-fonds vrije uitkering bruto	USD 9.980.000	USD 10.528.000	USD 10.578.160	USD 10.764.000	USD 10.769.140	USD 11.007.147	USD 11.447.167	USD 11.604.345
	Aflossing leningen			USD 200.000	USD 200.000	USD 200.000	USD 200.000	USD 200.000	USD 200.000
	BES-fonds vrije uitkering netto	USD 9.980.000	USD 10.528.000	USD 10.378.160	USD 10.564.000	USD 10.569.140	USD 10.807.147	USD 11.247.167	USD 11.404.345
Eigen inkomsten			USD 3.456.100	USD 2.285.500		USD 3.306.866	USD 3.562.843	USD 3.752.711	USD 4.434.238
BES-fonds + eigen inkomsten			USD 13.984.100	USD 12.863.660		USD 14.076.006	USD 14.569.990	USD 15.199.878	USD 16.038.583
Bijzondere uitkeringen	Ontvangen bijzondere uitkeringen (jaarrekening openbaar lichaam)	USD 1.656.956	USD 1.091.901	USD 1.831.767	USD 3.952.512	USD 1.404.676	USD 3.783.595		
Besteding vrije uitkering + eigen inkomsten (bron Jaarverslag)									
	0 Algemeen bestuur	USD 3.431.300			USD 5.218.910				
	1 Openbare orde en veiligheid	USD 10.386			USD 52.419				
	2 Verkeer, vervoer en waterstaat	USD 3.683.814			USD 3.061.933				
	3 Economische zaken	USD 379.937			USD 414.962				
	4 Onderwijs	USD 716.294			USD 217.574				
	5 Cultuur en recreatie	USD 1.769.390			USD 1.902.061				
	6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk	USD 514.358			USD 639.534				
	7 Volksgezondheid	USD 785.932			USD 973.764				
	8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	USD 247.080			USD 275.200				
	9 Financiering en algemene dekkingsmiddelen	USD 884.004			USD 1.158.371				
Totaal besteding vrije uitkering + eigen inkomsten		USD 12.422.495			USD 13.914.728				

Bijlage A – Overzichten financiële stromen

Baten en lasten Saba 2012-2019

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BES-fonds	BES-fonds vrije uitkering bruto	USD 8.435.000	USD 8.776.000	USD 8.822.000	USD 9.552.315	USD 9.073.940	USD 9.262.358	USD 9.875.001	USD 9.799.195
	Aflossing leningen			USD 260.000	USD 380.000	USD 600.000	USD 600.000	USD 380.000	USD 375.000
	BES-fonds vrije uitkering netto	USD 8.435.000	USD 8.776.000	USD 8.562.000	USD 9.172.315	USD 8.473.940	USD 8.662.358	USD 9.495.001	USD 9.424.195
Eigen inkomsten		USD 627.152	USD 672.953	USD 819.037	USD 1.000.756	USD 992.259	USD 949.837	USD 1.012.887	USD 1.090.296
BES-fonds + eigen inkomsten		USD 9.062.152	USD 9.448.953	USD 9.641.037	USD 10.553.071	USD 10.066.199	USD 10.212.195	USD 10.887.888	USD 10.889.491
Bijzondere uitkeringen	Ontvangen bijzondere uitkeringen (jaarrekening openbaar lichaam)								
		USD 2.586.487	USD 878.345	USD 3.392.687	USD 3.409.087	USD 5.551.615	USD 3.318.648	USD 13.897.852	USD 34.089.648
Besteding vrije uitkering + eigen inkomsten (bron Jaarverslag)									
	0 Algemeen bestuur	USD 2.378.555			USD 2.851.723				USD 3.853.698
	1 Openbare orde en veiligheid	USD 1.128			-USD 6.120				-USD 84.129
	2 Verkeer, vervoer en waterstaat	USD 2.241.030			USD 2.509.397				USD 1.693.378
	3 Economische zaken	USD 105.974			USD 0				-USD 196.305
	4 Onderwijs	USD 1.053.987			USD 940.644				USD 675.911
	5 Cultuur en recreatie	USD 526.019			USD 684.614				USD 1.009.648
	6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk	USD 393.453			USD 486.167				USD 284.174
	7 Volksgezondheid	USD 1.280.472			USD 1.586.057				USD 2.026.068
	8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	USD 0			USD 0				USD 0
	9 Financiering en algemene dekkingsmiddelen	USD 1.417.037			USD 643.776				USD 1.053.197
Totaal besteding vrije uitkering + eigen inkomsten		USD 9.397.655			USD 9.696.258				USD 10.315.640

Bijlage B – Werkwijze selectie factoren model BES-fonds en koppeling taken



Bijlage B – Werkwijze selectie factoren model BES-fonds en koppeling taken

Werkwijze selectie factoren model ontwikkeling BES-fonds

- Uitgangspunt bij de selectie van factoren voor het model voor de ontwikkeling van het BES-fonds is de bestaande systematiek. In de bestaande systematiek bepalen de prijs- en loonontwikkeling in de openbare lichamen de ontwikkeling van de vrije uitkering. In de nieuwe systematiek is uitgegaan van de prijs- en loonontwikkeling als p-component en zijn q-componenten toegevoegd.
- Startpunt bij de selectie van factoren voor het model voor de ontwikkeling van het BES-fonds vormen de verdeelmaatstaven van het Nederlandse gemeentefonds. Hieruit is een eerste selectie gemaakt van voor de ontwikkeling van uitgaven en inkomsten relevante factoren, zoals bevolking, ouderen, jongeren, werklozen, leerlingen, huishoudens van verschillende samenstelling, etc. Factoren relevant voor het niveau van de vrije uitkering, zoals landoppervlakte, wateroppervlakte, kustlengte, bebouwing, dichtheid, etc. zijn buitenbeschouwing gelaten omdat het in dit onderzoek ontwikkelde factorenmodel alleen toeziet op de ontwikkeling van de vrije uitkering (indexatie), niet op het niveau.
- Vervolgens heeft het onderzoeksteam voor alle uitgaven- en inkomstenposten uit de jaarrekeningen beoordeeld welke factor welke uitgaven- en inkomstenpost in welke mate beïnvloed.
- Wanneer een factor alleen betrekking heeft op uitgaven- of inkomstenposten die qua omvang nihil of verwaarloosbaar zijn ten opzichte van de totale uitgaven en inkomsten, en de betreffende factor

sterke samenhang kent met de factor bevolkingsomvang, is deze factor vervangen door de factor bevolkingsomvang. Voor de resterende factoren – bevolking (met onderscheid naar leerlingen en jongeren) en toeristen (met onderscheid naar verblijfs- en cruisetouristen) – is per uitgaven- en inkomstenpost een coëfficiënt bepaald voor de mate waarin het variabele deel van de kosten van de betreffende post door die factor wordt beïnvloed. Veel coëfficiënten zijn op 100 procent gezet wat impliceert dat een 1 procent groei van de bevolking of het aantal toeristen leidt tot een 1 procent groei van de variabele deel van de kosten van de betreffende post. Bijvoorbeeld, een 1 procent groei van de bevolking resulteert in 1 procent hogere uitgaven aan Sport; een 1 procent groei van het aantal toeristen resulteert in een 1 procent groei van de toeristenbelasting.

- Bij de nadere uitwerking van dit model dient in nauw overleg met deskundigen van de openbare lichamen nader onderzoek te worden gedaan naar het vaste en variabele deel van de kosten, en dient een verfijnde inschatting te worden gemaakt van de coëfficiënten.

Werkwijze koppeling van taken uit Ideeversa (2012) en de jaarrekeningen van de openbare lichamen

- Op basis van taakomschrijvingen heeft EBA een koppeling gemaakt tussen de taakgebieden die gehanteerd worden in de jaarrekeningen van de openbare lichamen en de taakgebieden gehanteerd door IdeeVersa 2012.

Bijlage B – Werkwijze selectie factoren model BES-fonds en koppeling taken

- Ieder taakgebied is opgebouwd uit taken. Voor iedere taak is beoordeeld in welke mate de taakomschrijvingen in de jaarrekening overeenkomt IdeeVersa 2012. Komt de taakomschrijving goed overeen met een van de taken uit IdeeVersa dan is de koppeling beoordeeld als 'goed'. Komt de taakomschrijving enigszins overeen dan is de koppeling beoordeeld als 'redelijk' en komt de taakomschrijving niet overeen dan is de koppeling beoordeeld als 'slecht'. Taken waar geen van de openbare lichamen geld aan heeft besteed (in 2012) zijn buiten beschouwing gelaten.
- De beoordeling van een taakgebied komt voort uit de 'gemiddelde' beoordeling van alle taken die onder dit taakgebied vallen. Is de koppeling van alle taken binnen een taakgebied beoordeeld als 'goed', dan is de koppeling van dit taakgebied ook beoordeeld als 'goed'. Bevat een taakgebied een mix van taken waarvan de koppeling is beoordeeld als 'goed' en 'slecht', dan wordt de koppeling van het algehele taakgebied beoordeeld als 'redelijk'. Bevat een taakgebied voornamelijk slecht gekoppelde taken dan wordt de koppeling van het taakgebied ook beoordeeld als 'slecht'.
- Het taakgebied 'Algemeen bestuur' bijvoorbeeld bevat vier taken: Bestuursorganen, Bestuursapparaat, Burgerzaken en Eigendom niet voor de openbare dienst bestemd. De taken Bestuursorganen, Bestuursapparaat en Burgerzaken komen overeen met taken uit IdeeVersa en de koppeling is beoordeeld als 'goed'.
- De taak 'Eigendom niet voor de openbare dienst bestemd' komt niet overeen met een van de taken uit IdeeVersa en de koppeling is beoordeeld als 'slecht'. Gemiddeld gezien wordt de koppeling van het taakgebied 'Algemeen bestuur' daarmee beoordeeld als 'redelijk'.

The End.