RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering
Drs. A.C. (Alexandra) van Huffelen
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur

Korte Voorhout 7
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.raadopenbaarbestuur.nl

Datum	21 februari 2024
Betreft	Advies onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland

Geachte mevrouw Van Huffelen,

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft adviesbureau IdeeVersa een onderzoek uitgevoerd naar de eilandelijke taken en middelen van Caribisch Nederland.[1] U vraagt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) te reflecteren op de uitkomsten en aanbevelingen van dit rapport. De Raad voldoet graag aan uw verzoek. Hij ziet de adviesaanvraag als een erkenning dat de drie eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) die tezamen Caribisch Nederland vormen, een volwaardig onderdeel zijn van Nederland. Het belangrijkste criterium bij de beantwoording van de nu voorliggende adviesaanvraag is of de aanbevelingen van IdeeVersa leiden tot een betere toedeling van middelen, die recht doet aan de opgaven waar de openbare lichamen voor staan, en wat de kosten daarvan zullen zijn.

Samenvatting

1. *De herziening van de bestuurlijke en financiële verhoudingen met Caribisch Nederland vraagt om meer dan een paar technische aanpassingen. Het is van het grootste belang de basis op orde te brengen door toepassing van algemene beginselen van financiële verhoudingen met inachtneming van de bijzondere situatie van de openbare lichamen.*

2. *De typering van de openbare lichamen als bijzondere gemeenten lokt een vergelijking met de Nederlandse gemeenten uit maar doet onvoldoende recht aan de grote diversiteit tussen drie betrokken eilanden onderling, de schaal, de geografische ligging, de wezenlijk andere taken en de culturele achtergrond.*

[1] De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Digitalisering en Koninkrijksrelaties, *Adviesaanvraag onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland*, 9 november 2023.

Datum
11 februari 2024

Kenmerk
2024-0000090871

3. *Voor alles is het van belang een goed en gedragen beeld van de taken het ambitieniveau per eilandelijke taak vast te stellen. Het rapport van IdeeVersa biedt daarvoor een goede basis maar gaat voorbij aan het feit dat de huidige beschikbare middelen het kwaliteitsniveau van de uitvoering voor een belangrijk deel bepalen. Mogelijke achterstanden en het beoogde en wenselijk geachte kwaliteitsniveau blijven zo buiten beeld.*

4. *De huidige wijze van bekostiging en toezicht beletten de besturen van de eilanden om volledige integrale bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid uit te oefenen. De huidige wetgeving legt daarbij zeer sterk de nadruk op toezicht, controle, administratie en verantwoording. De wijze waarop het toezicht en het beheer over de financiën is vormgegeven is niet alleen onnodig belastend maar werkt ook niet bevorderlijk voor het ontwikkelen van de eigen verantwoordelijkheid.*

5. *Om de openbare lichamen in staat te stellen om hun taken adequaat, structureel en zo zelfstandig mogelijk uit te kunnen voeren is het nodig om de volgende maatregelen te nemen:*
   - *Er dient een ondersteuningsstructuur te komen die de openbare lichamen in staat stelt hun kennis, kunde en capaciteit duurzaam te versterken;*
   - *Het structureel verhogen van de vrije uitkering door:*
     - *het aantal en omvang van de bijzondere uitkeringen drastisch te beperken*
     - *een toereikende en transparante systematiek voor en loon-prijsbijstellingen voorafgaand aan het begrotingsjaar toe te kennen*
     - *de onderhoudslasten van investeringen te betrekken bij de vrije uitkering;*
     - *bij de ontwikkeling van de vrije uitkering rekening te houden met de dynamiek van de kosten.*

6. *Verder zouden de openbare lichamen onder de voorwaarde dat zij het financieel beheer op orde hebben bij het Rijk een lening moeten kunnen aangaan voor het doen van investeringen.*

7. *De Raad pleit voor een sterkere coördinerende en regisserende rol van BZK in de afstemming tussen de departementen en de openbare lichamen. Dit vraagt om een niet vrijblijvend handelingskader dat houvast biedt bij de vormgeving van de bestuurlijke en financiële uitgangspunten tussen de ministeries en de openbare lichamen. Het terugdringen van het aantal bijzondere uitkeringen en de verantwoordingslasten dient daarin een speerpunt te zijn.*

Datum
11 februari 2024

Kenmerk
2024-0000090871

1.
Voorafgaande opmerkingen bij de beantwoording adviesaanvraag

De Raad wenst voorafgaand de aan de beantwoording van de adviesaanvraag twee opmerkingen te maken:

1. Het rapport van IdeeVersa gaat uit van het bestaande systeem van bestuurlijke en financiële verhoudingen en doet op basis daarvan aanbevelingen. De Raad begrijpt dat, maar vindt tegelijkertijd dat het huidige stelsel onvoldoende recht doet aan de positie van de eilanden als bijzondere gemeenten van Nederland. De typering van de openbare lichamen als bijzondere gemeenten lokt een vergelijking met Nederlandse gemeenten uit, maar dreigt daarmee voorbij te gaan aan de fundamentele verschillen. De bijzondere gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderscheiden zich wezenlijk van gemeenten in Europees Nederland vanwege de grote diversiteit tussen drie betrokken eilanden onderling, de schaal, de geografische ligging, de andere culturele achtergrond en het feit dat zij ook verantwoordelijk zijn voor taken die in Europees Nederland belegd zijn bij provincies, waterschappen, regio's of zelfs het Rijk. Het is daarom van belang om bij het vormgeven van de bestuurlijke en financiële verhoudingen vooral uit te gaan van de bijzondere positie van de Caribische gemeenten. De Raad is van oordeel dat de toepassing van het uitgangspunt *comply or explain* (pas toe of leg uit) ten onrechte de indruk kan wekken dat de wetgeving voor de Europees-Nederlandse gemeenten de maat der dingen is in plaats van het gewenste resultaat voor Caribisch Nederland. De nadruk dient op 'leg uit' te liggen omdat de omstandigheden maatwerk vragen. Maatregelen moeten immers worden beoordeeld op hun effect voor de inwoners van Caribisch Nederland.[2] Dat vraagt om ruimte voor een op de specifieke situatie toegesneden vorm van differentiatie, ook tussen de eilanden. Daarbij is het van belang om, naast de financiën, ook aandacht te besteden aan de bestuurlijke organisatie, de instrumenten en de instituties en cultuur.[3] De Raad is zich ervan bewust dat deze fundamentele kwesties nu niet voorliggen maar hecht eraan deze boodschap te benadrukken met het oog op de op handen zijnde herziening van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES).[4]

2. Het rapport is gebaseerd op de bestaande taken en daarmee verbonden uitgaven. De Raad is van oordeel dat het rapport over de huidige eilandelijke taken en middelen een goede basis voor Caribisch Nederland biedt om de taken en de daarmee verbonden kosten inzichtelijk te maken. Voor zover er nog verschillen van inzicht zijn over de vraag of iets een eilandelijke taak is of een taak voor de Rijksoverheid, dient daar snel duidelijkheid over te komen. Tegelijkertijd geldt de vaststelling dat de nu

[2] *Kamerstukken II*, 2022/23, 36 200 IV, nr. 85.
[3] ROB, *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen,* maart 2021.
[4] De Raad heeft eerder aandacht gevraagd voor de bijzondere positie van Caribisch Nederland in zijn advies *Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland,* maart 2022.

Datum
11 februari 2024

Kenmerk
2024-0000090871

beschikbare middelen voor een belangrijk deel het kwaliteitsniveau van de uitvoering van de taken bepalen. Mogelijke achterstanden en het beoogde en wenselijk geachte kwaliteitsniveau blijven buiten beeld. Dat is de opstellers van het rapport niet euvel te duiden. Niet alleen voorzag de opdracht daar niet in, het is ook de vraag of het redelijkerwijs mogelijk zou zijn alle kosten die bij het beoogde kwaliteitsniveau horen, nu al objectief in beeld te brengen. Het is evenwel van belang zich daarvan rekenschap te geven bij de beantwoording van de vraag of de toedeling van middelen recht doet aan de kosten die de eilanden zouden moeten maken om aan het beoogde kwaliteitsniveau te voldoen. Het ontbreekt op dit moment aan een eenduidig beeld daarvan. De Raad roept op om op alle beleidsterreinen een ambitieniveau te stellen voor 2030 (en eventueel verder), en om de kosten en bekostiging op basis hiervan te herzien. Dit als vervolgstap op het rapport van IdeeVersa.

Leeswijzer
Het startpunt voor de beantwoording van de adviesaanvraag vormen de uitgangspunten zoals die in de adviesaanvraag zijn geformuleerd. Deze vormen de basis van de beoordeling van de voorstellen. In de adviesaanvraag is ook een drietal specifieke vragen gesteld. Deze zullen vervolgens de revue passeren. Twee aanbevelingen worden apart uitgelicht. Tot slot gaat de Raad in op de aanbevelingen uit het onderliggende rapport. In de behandeling van de drie onderdelen zit enige overlap.

2.
Beoordeling uitgangspunten

In de adviesaanvraag noemt u de volgende uitgangspunten voor de financiële verhouding tussen het Rijk en Caribisch Nederland:

1. De openbare lichamen moeten in staat worden gesteld om hun taken adequaat, structureel en zo zelfstandig mogelijk te kunnen uitvoeren.
2. De openbare lichamen moeten beschikken over de noodzakelijke uitvoeringskracht om hun taken te kunnen uitvoeren.
3. De uitvoering van taken moet gepaard gaan met zo min mogelijk uitvoeringslasten voor en tussen de openbare lichamen en de Rijksoverheid.
4. Het bijhorende financiële stelsel moet zo robuust mogelijk zijn, waarbij demografische ontwikkelingen, onderhoud en onderlinge afspraken en overleg over de bestuurlijke en financiële verhoudingen goed geborgd zijn.

Deze uitgangspunten zijn ook voor de Raad onomstreden. Zij gelden onverkort ook voor de Europees-Nederlandse gemeenten. Tegelijkertijd plaatst de Raad een aantal kanttekeningen om deze uitgangspunten in het juiste perspectief te plaatsen.
In het eerste uitgangspunt zit een structurele spanning tussen enerzijds het beginsel van eilandelijke autonomie en de daarop gebaseerde open huishouding, en anderzijds de door Nederland gevoelde verantwoordelijkheid voor deugdelijk openbaar bestuur, resulterend in strak gereglementeerd bestuurlijk en financieel toezicht op de openbare lichamen. Volgens de Raad moet duidelijk zijn wat de

Datum
11 februari 2024

Kenmerk
2024-0000090871

minimale kaders van adequate uitvoering van taken zijn. Het is van belang acht te slaan op wat de openbare lichamen kunnen verhapstukken. Maar daarbinnen moeten de openbare lichamen vrij zijn hun eigen beleid op eigen wijze uit te voeren.
Uitvoeringskracht gaat over financiële middelen, ambtelijke capaciteit en voldoende instrumenten om het voorgenomen beleid ook tot uitvoering te brengen. Het totaal van de beschikbare middelen moet voldoende zijn om het beoogde voorzieningenniveau te bereiken. Onduidelijk is echter wat de taken van de openbare lichamen zijn en met name wat het ambitieniveau op deze taken is. FinBES geeft geen uitsluitsel over de omvang van de vrije uitkering en over de taken die de afzonderlijke eilanden uit de vrije uitkering dienen te bekostigen. Hoewel het rapport van IdeeVersa de huidige taken en ambities inventariseert en aangeeft wat daarvoor nodig is in de bekostiging van de vrije uitkering, wordt daaruit niet duidelijk wat het *beoogde* ambitieniveau is op de verschillende taken en wat daarvoor nodig is qua bekostiging. Het proces dat moest leiden tot een gezamenlijk, door de verschillende departementen en openbare lichamen vastgesteld ambitieniveau op de verschillende beleidsterreinen is op veel van deze beleidsterreinen vastgelopen.

> Aanbeveling
> *Start een proces om op verschillende beleidsterreinen gezamenlijk vastgestelde ambitieniveaus voor 2030 en eventueel verder op te stellen. Verken vervolgens wat voor het behalen van deze ambities nodig is qua financiële middelen, instrumenten en ambtelijke capaciteit.*

Voor de bekostigingswijze van de ambities geldt dat het grote aantal en het grote aandeel van bijzondere uitkeringen in de totale financiën van de openbare lichamen, los van de grote administratieve lasten die daarmee gepaard gaan, afbreuk doet aan de zelfstandigheid van die openbare lichamen. De bedragen komen vaak pas aan het einde van het jaar beschikbaar waardoor een ordentelijk begrotingsproces een onmogelijke opgave wordt.

> Aanbeveling
> *De Raad pleit voor een sterkere coördinerende en regisserende rol van BZK in de afstemming tussen de departementen en de openbare lichamen. Dit vraagt om een niet vrijblijvend handelingskader dat houvast biedt bij de vormgeving van de bestuurlijke en financiële uitgangspunten tussen de ministeries en de openbare lichamen. Het terugdringen van het aantal bijzondere uitkeringen en de verantwoordingslasten dient daarin een speerpunt te zijn*

De Raad is verder van oordeel dat de huidige wettelijke kaders van WolBES en FinBES een belemmering vormen om toe te werken naar een situatie die meer recht doet aan de zelfstandigheid van de onderscheiden eilanden. De gesprekken om in voorgenomen wijzigingen van WolBES en FinBES meer ruimte en autonomie te bieden voor de eilanden, hebben dan ook de instemming van de Raad.

Datum
11 februari 2024

Kenmerk
2024-0000090871

Aanbeveling
Het streven om de autonome afwegingsruimte van de eilanden te vergroten dient te worden ondersteund door het opnemen in de FinBES van een bepaling dat bijzondere uitkeringen beperkt dienen te blijven voor bijzondere aangewezen situaties.

Terecht wijst u op de noodzakelijke uitvoeringskracht van de Caribische openbare lichamen. De uitvoeringskracht wordt bepaald door de aard van de taken en de beschikbare middelen: zowel geld, bevoegdheden als arbeidskracht. Dit speelt in toenemende mate ook voor een groot aantal Europees-Nederlandse gemeenten. Er zijn steeds meer uitvoeringvraagstukken bij gemeenten belegd die een groot beslag leggen op de gemeentelijke organisatie. Maar waar Europees-Nederlandse gemeenten voor sommige taken geheel of gedeeltelijk gebruik kunnen maken van intergemeentelijke samenwerking en ondersteuning van waterschappen en provincies, ontbreekt die mogelijkheid voor de Caribische gemeenten. Daarbij hebben de Caribische gemeenten met specifieke taken te maken die door de beperkte schaal van de gemeenten, het zijn van een eiland en hun geografische ligging relatief zwaar drukken op de uitvoeringscapaciteit. Denk hierbij aan het exploiteren van een haven en luchthaven.

Aanbeveling
Voor het versterken van de uitvoeringskracht van de Caribische openbare lichamen verdient het aanbeveling een structuur op te zetten waar zij kennis, kunde en capaciteit aan kunnen onttrekken. Het ligt voor de hand daarbij te kijken of de bestaande ondersteuning vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten kan worden versterkt, maar ook of meer structurele uitwisseling van kennis en of personeel met individuele Nederlandse gemeenten een oplossing zou kunnen bieden. Een vorm van adoptie van een openbaar lichaam door een gemeente en/of provincie zou ook een oplossing kunnen bieden voor een meer duurzame relatie. Het aantrekkelijk maken van detacheringen voor een langere periode is een optie die overweging verdient.

Dat de uitvoering van taken gepaard moet gaan met zo min mogelijk uitvoeringslasten voor en tussen de openbare lichamen en de Rijksoverheid spreekt voor zich. Echter, het verminderen van uitvoeringslasten gaat vaak gepaard met een verlies aan controle, minder zekerheid en een mogelijke toename van niet gewenste verschillen. Het voorzichtigheidsbeginsel is vaak overheersend; daardoor komt van het goede voornemen om tot minder administratieve lasten te komen vaak weinig terecht.
De Raad kan zich niet aan de indruk onttrekken dat ten aanzien van de Caribische openbare lichamen het gebrek aan vertrouwen vanuit het Rijk een grote rol speelt. Sommige openbare lichamen hebben hun financiën en administratie beter op orde dan andere. Het zou goed zijn om openbare lichamen die al enkele jaren aantonen hun zaken goed op orde te hebben, meer ruimte en vertrouwen te geven, zodat zij met minder uitvoeringslasten te maken krijgen. Bij de herziening van WolBES en FinBES dient dit maatwerk mogelijk gemaakt te worden.

Datum
11 februari 2024

Kenmerk
2024-0000090871

Aanbeveling
Maak meer gebruik van de mogelijkheid die de WolBES[5] biedt om bij de uitvoering van taken te differentiëren zodat de uitvoeringslasten in overeenstemming zijn met de kwetsbaarheid van de bestuurlijke taken.

De wens van een robuust stelsel is begrijpelijk. Maar naast robuust (het kunnen omgaan met tegenslagen) moet het stelsel ook adaptief zijn: het moet mechanismes bevatten om flexibel te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Deze omstandigheden moeten daartoe ook gemonitord worden, zodat bekostiging en instrumenten aangepast kunnen worden indien nodig. De huidige situatie, waarbij kosten en bekostiging uit de pas lopen, is mede ontstaan door het niet monitoren van omstandigheden en de kostenontwikkelingen die deze omstandigheden met zich meebrengen. Het is van belang dat het Rijk zijn verplichting volgens artikel 87 van de FinBES naleeft en zich rekenschap geeft van de financiële gevolgen van nieuwe of geïntensiveerde taken of activiteiten voor de openbare lichamen.

Het normatieve karakter van de financiële spelregels wordt door meer dan alleen wet- en regelgeving bepaald; ook houding en gedrag spelen een belangrijke rol. Een goed ontwikkeld stelsel van afspraken tussen bestuurslagen, tradities en een praktijk zoals die in Nederland is gegroeid, bestaat er (nog) niet voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Nederland en de BES-eilanden. Het is in de eerste plaats van belang dat de wettelijke en bestuurlijke afspraken worden nageleefd. Daarbij is het van belang de ontwikkelingen objectief monitoren van zodat tijdige bijstelling mogelijk is. En niet zoals nu het geval is dat er sinds 2015 geen adequaat zicht is op de kostenontwikkelingen.

Aanbeveling
Naast het scheppen van duidelijke interbestuurlijke kaders, spelregels en structureel overleg is het van belang omstandigheden en de gevolgen ervan voor de kosten van de Caribische openbare lichamen objectief te monitoren. Het is daarbij wel van belang een redelijke monitoringperiode in acht te nemen zodat een reëel beeld kan worden gevormd van de kosten, en wijzigingen elkaar niet in te hoog tempo opvolgen.

Deze aanbevelingen vragen om een strakke sturing en coördinatie van de inspanningen van de ministeries vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Goed bedoelde inzet van de afzonderlijke departementen leidt tot een onoverzichtelijk en weinig samenhangende aanpak van de opgaven waarvoor de eilanden staan.

3.
De drie specifieke deelvragen

1. *Zijn er vergelijkingen te trekken met Europees-Nederlandse gemeenten? Bijvoorbeeld: ook die gemeenten hebben niet altijd voldoende middelen om*

5 Artikel 137 WolBES.

Datum
11 februari 2024

Kenmerk
2024-0000090871

alle taken goed uit te voeren: hoe gaan gemeenten, departementen en het Gemeentefonds hiermee om? Wat kunnen wij van gemeenten leren?

De vraag of er vergelijkingen te trekken zijn met Europees-Nederlandse gemeenten is erg algemeen. De typering van de Caribische openbare lichamen als bijzondere gemeenten lokt een vergelijking met de Nederlandse gemeenten uit, maar doet ook afbreuk aan hun eigenstandige status. Het uitgangspunt van *comply or explain* is dat alle beleidsintensiveringen en de daaruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing (zullen) zijn op Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Dit kan betekenen dat de omstandigheden maatwerk vragen, om hiermee alsnog het gewenste resultaat te bereiken in Caribisch Nederland.[6]

De mogelijkheid voor de openbare lichamen om eigen beleidsmatige keuzes te maken wordt bepaald door de mate van beleidsvrijheid die zij op dat terrein hebben. Het moeten maken van afwegingen is inherent aan het openbaar bestuur. De behoeften zijn immers schier oneindig en de middelen beperkt. Er moeten keuzes gemaakt worden. De vraag is echter of het maken van keuzes mogelijk is en waardoor die keuzes worden beperkt. Wettige taken waarbij sprake is van een voorgeschreven voorzieningenniveau leiden tot onvermijdelijke kosten.

Kosten voor medebewindstaken die aan de Caribische openbare lichamen worden opgelegd, dienen op grond van artikel 136 lid 3 WolBES vergoed te worden.[7] Dat geldt ook voor verplichtingen die voortvloeien uit internationale verplichtingen/richtlijnen waar de eilanden aan moeten voldoen. Bovendien beperken de geografische en fysieke omstandigheden in veel gevallen de mogelijkheden om daadwerkelijk afwegingen te maken.

De mogelijkheden voor de Caribische openbare lichamen om beleidsmatige keuzes te maken worden ook bepaald door de vrije financiële ruimte binnen de vrije uitkering en de mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren. Uit het rapport van IdeeVersa komt naar voren dat de vrije uitkering nauwelijks ruimte biedt voor eigen afwegingen omdat de middelen noodzakelijk zijn voor het voldoen aan het minimumniveau van het referentiekader Caribisch Nederland. De hoogte van de vrije uitkering uit het BES-fonds is van 2012 tot en met zomer 2022 gebaseerd geweest op de ondergrens van het referentiekader Caribisch Nederland. Ook wordt geconstateerd dat de investeringsruimte met eigen middelen beperkt is, omdat de mogelijkheden van de eilanden om leningen te kunnen aangaan nu beperkt en omslachtig zijn.[8] De mogelijkheden om risico's op te vangen zijn beperkt. De beperkte belastingcapaciteit van de openbare lichamen, wellicht met uitzondering van Bonaire, biedt ook weinig mogelijkheden om eigen keuzes te maken.

[6] TK, 36 200 IV, nr. 85.

[7] Naar analogie van artikel 108 lid 3 Gemeentewet.

[8] Op grond van artikel 89 FinBES kan de Rijksoverheid renteloze leningen verstrekken aan de openbare lichamen.

Datum
11 februari 2024

Kenmerk
2024-0000090871

De incidentele bekostiging van structurele taken waarmee alleen kortetermijnsturing op (deel)taken mogelijk is, frustreert het begrotingsproces van de openbare lichamen. Het feit dat veelal sprake is van incidentele middelen, maakt een integrale afweging tussen beleidsterreinen onmogelijk. De timing waarop de middelen beschikbaar komen sluit ook vaak niet aan op de begrotingscyclus van de eilanden. De financiële behoeften van de eilanden worden, anders dan bij de Europees-Nederlandse gemeenten, vaker op incidentele wijze via de verschillende departementen (gedeeltelijk) opgelost. Dit alles maakt de afhankelijkheid van de Caribische openbare lichamen van de Rijksoverheid groter dan gewenst.

Voorlopige conclusie

De Caribische openbare lichamen zijn beperkt vergelijkbaar met de Europees-Nederlandse gemeenten. De grote mate van afhankelijkheid van de Nederlandse overheid, de gebondenheid aan wet- en regelgeving, internationale verplichtingen, de geografische en fysieke omstandigheden zoals het zijn van een eiland, de schaal en het financiële stelsel beperken de mogelijkheden om eigen keuzes te maken. Het kunnen maken van eigen afwegingen is een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerend lokaal democratisch proces. Het is daarom van groot belang dat het stelsel voorwaarden schept die dat mogelijk maken. Dat begint met het herstellen van de weeffouten in het stelsel:

- Structurele taken moeten worden bekostigd uit structurele middelen in plaats van incidentele.
- De onderhoudslasten van investeringen dienen onderdeel uit te maken van de vrije uitkering.
- De vrije uitkering dient rekening te houden met de dynamiek van de kosten.

De Raad onderschrijft dan ook de aanbevelingen uit het rapport van IdeeVersa.

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

In de huidige situatie geldt voor alle Europees-Nederlandse gemeenten het uitgangspunt van evenredigheid: geeft het Rijk meer uit in een jaar, dan groeit het gemeentefonds automatisch (en proportioneel) mee: het 'samen trap op, samen trap af'-principe. Niet alle (maar wel de meeste) uitgaven van het Rijk tellen mee in deze methodiek. Het huidige demissionaire kabinet is voornemens om vanaf 2027 de groei van de algemene uitkering te koppelen aan de meerjarige groei van het bruto binnenlands product (bbp). Deze indexatie heeft een tweeledig doel: zorgdragen dat het reëel beschikbare bedrag voor het uitvoeren van de taken gelijk blijft en gemeenten en provincies laten meedelen in de welvaartsontwikkeling.
Een optie is om voor de indexatie van het BES-fonds aan te sluiten bij de systematiek van het gemeentefonds, uitgaande van het principe dat wat de

Europees-Nederlandse gemeenten wordt geboden, de Caribische gemeenten niet mag worden onthouden.

> **Koppeling aan het bbp**
> De keuze voor de koppeling van de groei van de algemene uitkering aan de meerjarige groei van het bbp is ingegeven door de veronderstelde stabiliteit van deze methodiek. Deze methodiek is inderdaad stabieler dan de koppeling van de algemene uitkering aan de accresrelevante uitgaven, maar niet per definitie stabieler dan de huidige afspraak waarbij de volumegroei van de algemene uitkering voor vier jaar is vastgesteld op basis van de groei van de Rijksuitgaven in de meerjarenbegroting. Daarbij komt dat de groei weliswaar stabiel is, maar onvoldoende rekening houdt met de stijging van de veel sterker stijgende zorgkosten. Hierdoor zien gemeenten sluipenderwijs hun vrije bestedingsruimte binnen de algemene uitkering uitgehold worden. Dit is voor de gemeenten aanleiding om aan te dringen op een onderzoek naar hoe de bbp-systematiek zich verhoudt tot de dynamiek op de kostenontwikkeling van onder andere de zorg.

De vrije uitkering van het BES-fonds dient de kosten van de taken te volgen. Dat wil zeggen: de vrije ontwikkeling moet worden gecorrigeerd voor de ontwikkelingen van lonen en prijzen, zodat de openbare lichamen ook het volgende jaar weer hun taken kunnen uitvoeren. De huidige compensatiewijze voor de lonen en prijzen schiet tekort. De grondslag waarop de loonkosten worden berekend lijkt achterhaald: het percentage sluit niet aan op de loonkostenstijging van vergelijkbare instanties zoals de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Daarbij ontvangen de eilanden de compensatie pas halverwege het jaar. Dit leidt ertoe dat de vrije uitkering aan de openbare lichamen reëel gezien steeds iets kleiner wordt.

> Aanbeveling
> *De Raad beveelt aan de systematiek voor loon- en prijsbijstellingen voorafgaand aan het begrotingsjaar vast te stellen op basis van een duidelijk referentiekader dat aansluit bij de daadwerkelijke loon- en prijskosten van de Caribische openbare lichamen.*

De kosten stijgen niet alleen door hogere lonen en prijzen, maar ook door ontwikkelingen in de volumefactoren, met name het aantal inwoners. De groei van het aantal inwoners op Bonaire is de afgelopen jaren niet meegenomen in de ontwikkeling van de vrije uitkering. Hierdoor is Bonaire veel geld misgelopen. Een jaarlijkse correctie van de vrije uitkering voor het aantal inwoners is het minimaal nodige om de openbare lichamen in staat te stellen hun taken adequaat uit te voeren. Meer algemeen is periodieke bijstelling van de vrije uitkering op basis van de ontwikkeling van de belangrijkste kostenindicatoren wenselijk. Het is daarbij van belang om naast het aantal inwoners de andere belangrijkste kostenindicatoren te detecteren. Hierbij kan gedacht worden aan de leeftijd en de sociaaleconomische samenstelling van de bevolking.

Datum
11 februari 2024

Kenmerk
2024-0000090871

Aanbeveling
Onderzoek de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de kosten van de Caribische openbare lichamen. Stel de vrije uitkering aan de openbare lichamen periodiek, bijvoorbeeld eens in de vier jaar, bij op basis van de ontwikkelingen van deze factoren.

Verder dient het Rijk artikel 87 FinBES adequaat na te leven en zich dus rekenschap te geven van de financiële gevolgen van nieuwe of geïntensiveerde taken of activiteiten. Kosten voor medebewindstaken die aan de openbare lichamen worden opgelegd, dient het Rijk volledig te vergoeden. Het objectief monitoren van de kostenontwikkelingen van deze taken is daarbij van belang.

Voorlopige conclusie
Het uitgangspunt dient te zijn dat de vrije uitkering de kosten in de tijd zoveel mogelijk volgt. De kosten stijgen door loon- en prijsontwikkelingen, groei van het volume en veranderende eisen. Voor wat betreft de groei van het gemeentefonds wordt veel waarde gehecht aan het criterium evenredigheid: decentrale overheden dienen evenredig mee te delen in veranderingen van uitgaven of van de welvaart. Dat kan via koppeling aan de groei van de Rijksuitgaven zoals in de huidige 'samen trap op, samen trap af'-systematiek of op basis van een evenredig aandeel in de nationale groei van de welvaart op basis van het bbp, zoals vanaf 2027 wordt beoogd. De vraag is wat de beste systematiek is om de openbare lichamen evenredig te laten meedelen, waarbij de hoogte van de vrije uitkering relatief stabiel blijft. Een koppeling aan het bbp ligt dan wellicht niet voor de hand, omdat dit toch vooral het bbp van Europees Nederland is. Anderzijds ligt het meer in de rede de indexatie van het BES-fonds aan te laten sluiten bij de systematiek van het gemeentefonds.

3. *In samenhang met de vorige deelvraag: in hoeverre zou het BES-fonds in de toekomst kunnen aansluiten bij (de systematiek van) het Gemeentefonds of is juist een andere aanpak gerechtvaardigd die meer aansluit bij de kleinschaligheid en de specifieke Caribische situatie?*

Deze vraag ligt in het verlengde van de vorige twee vragen.

Voorlopige conclusie
Gezien de kleine schaal en het feit dat ieder Caribisch openbaar lichaam voor andere taken staat in andere omstandigheden, ligt een verdeelsystematiek zoals die van het Gemeente- en Provinciefonds niet voor de hand. Het optuigen van een heel systeem voor problematiek die in de kern relatief overzichtelijk zou moeten zijn, lijkt iets te veel van het goede. Een vast bedrag op basis van vastgestelde taken en ambities is logischer.
Wel is het van belang om dit vaste bedrag bij te stellen voor de ontwikkeling van de lonen en prijzen, voor volumegroei en voor stijgende wensen en standaarden. Het is verleidelijk te kiezen voor een systematiek die aansluit bij die van het

gemeentefonds en de vrije uitkering, en dus vanaf 2027 te laten meelopen met de meerjarige verandering van het bbp. Het biedt een zekere bescherming tegen willekeur. Tegelijkertijd is vooralsnog de uitgangssituatie van Caribisch Nederland niet op orde en is juist gelet op de afwijkende aard en omvang van de problematiek op de eilanden maatwerk geboden. Het is voor Caribisch Nederland logischer om de vrije uitkeringen te laten meelopen met de veranderingen in de omvang van de accresrelevante uitgaven.
Ook is het van belang het zicht op de werking van het stelsel van de financiële verhoudingen te verbeteren. Dat kan door het verschaffen van inzicht in de ontwikkeling van de taken en middelen, de mate waarin deze met elkaar in balans zijn en de ontwikkeling van de financiële positie van de eilanden.

4.
Overige voorgestelde aanpassingen

Verevenen belastingcapaciteit
Het rapport stelt voor dat in het geval het Rijk meer bijdraagt, de eilanden naar rato hogere belastingen moeten heffen en daarmee ook meer bijdragen aan hun eigen voorziening. Het uitgangspunt dat bij de toedeling van de benodigde middelen aan de openbare lichamen rekening wordt gehouden met de mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren, acht de Raad niet meer dan redelijk. Ook de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds houdt rekening met de belastingcapaciteit. Dat is in zekere zin ook een uitdrukking van de eigen verantwoordelijkheid.

De Raad plaatst twee kanttekeningen bij de toepassing van dit uitgangspunt op Caribisch Nederland:

- Voordat tot een 50%-verevening van de belastingcapaciteit kan worden overgegaan, dienen de kosten volledig in beeld te zijn en in de bekostiging te worden meegenomen. Dit is nog niet het geval. Dit pleit ervoor de omvang van de huidige belastingcapaciteit voorlopig als vast bedrag mee te nemen en pas op termijn over te gaan tot een verevening van 50% van de actuele belastingcapaciteit.
- De belastingcapaciteit dient gebaseerd te zijn op een objectieve en redelijk stabiele grondslag. Dat de werkelijke geïnde belastingen van jaar op jaar kunnen verschillen is daarbij niet van belang, maar de omvang van de capaciteit om de belasting te kunnen innen mag niet sterk schommelen. Voor de toeristenbelasting zou kunnen worden uitgegaan van een driejaarlijks gemiddelde. De grondbelasting als lokale belasting, overeenkomstig de OZB, biedt in principe eveneens een goede basis.

Een duurzame investeringsfacilteit
Het is belangrijk dat de Caribische openbare lichamen de mogelijkheid hebben om leningen aan te gaan voor het doen van investeringen. Deze mogelijkheid doet recht aan hun zelfstandige positie.
IdeeVersa stelt voor om ten behoeve van die financiering een ‘duurzame investeringsfaciliteit’ in te stellen: een soort van gebundelde bijzondere uitkering waaraan de openbare lichamen op basis van plan/projectfinanciering middelen

kunnen onttrekken. Dit klinkt als een sympathiek idee, maar zal naar verwachting het onderliggende probleem van de afstemming van de nodige investeringen vanuit de vakdepartementen niet oplossen. Deze oplossing is in de optiek van de Raad ook nodeloos ingewikkeld. De Raad pleit er daarom voor om de mogelijkheid te openen dat de Caribische openbare lichamen bij het Rijk kunnen lenen. Voorwaarde voor het kunnen aangaan van leningen is dat de openbare lichamen het financieel beheer goed op orde hebben. Dat houdt in dat duidelijk is dat zij kunnen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het aangaan van de lening en dat bij de investering rekening gehouden is met de onderhouds- en vervangingskosten. Hoe goed het financieel beheer op orde is, verschilt per openbaar lichaam. De mogelijkheid een lening aan te gaan kan daarom verschillen.

5.
Slotbeschouwing

Met het rapport van IdeeVersa en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen wordt een belangrijke stap gezet om de weeffouten in de huidige bekostiging van de Caribische eilandelijke taken te herstellen. Het past echter in een patroon van het bieden van oplossingen binnen een systeem dat fundamentele tekortkomingen kent. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) gaven destijds bij de totstandkoming van de WolBES en de FinBES aan er begrip voor te hebben dat er op dat moment politiek-bestuurlijk redenen waren voor een strak gereglementeerd bestuurlijk en financieel kader. Tegelijkertijd benadrukten de Raden dat er toegewerkt zou moeten worden naar een situatie waarin meer recht kan worden gedaan aan de autonomie van de eilanden.[9] De Raad moet nu constateren dat daar tot nog toe slechts een bescheiden begin mee is gemaakt. De in het rapport van IdeeVersa voorgestelde aanpassingen zullen helpen om de autonomie van de eilanden te vergroten, maar zijn niet voldoende. De beweging naar een grotere mate van zelfstandigheid vergt een inspanning van zowel de rijkoverheid als van de Caribische gemeenten zelf:

- De huidige wijze van bekostiging en toezicht beletten de besturen van de eilanden om volledige integrale bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid uit te oefenen. Niet alleen hebben zij structureel te weinig middelen, ook de verstrekking van een deel van de middelen gedurende het begrotingsjaar belemmert een evenwichtige en integrale afweging van de inzet van middelen. De enorme hoeveelheid bijzondere uitkeringen waarover steeds separaat verantwoording moet worden afgelegd, vormt een enorme belasting voor de openbare lichamen.
  De huidige wetgeving legt zeer sterk de nadruk op toezicht, controle, administratie en verantwoording. De wijze waarop het toezicht en het beheer over de financiën zijn vormgegeven, is niet alleen onnodig belastend maar werkt ook niet bevorderlijk voor het ontwikkelen van de eigen

[9] Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies wetgeving openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba,* september 2008.

verantwoordelijkheid. Het toezichtsbeleid dient meer risicogericht en proportioneel te worden ingericht.
- De Raad merkt op dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verschillende mate stappen hebben gemaakt in het op orde brengen van het financieel beheer en het begrotingsbeleid. De financiële kengetallen die gemeenten en provincies in de paragrafen weerstandsvermogen en risicobeheersing moeten opnemen, bieden in principe een goede basis voor het beoordelen van de financiële positie en weerbaarheid.[10] Het is dan wel van belang dat er sprake is van eenduidige en objectieve vaststelling daarvan.
  Voor het toewerken naar een grotere mate van zelfstandigheid moet wel voldaan zijn aan een aantal essentiële basisvoorwaarden. De Raad beveelt aan die voorwaarden helder te formuleren. Het toezicht door het College financieel toezicht moet niet alleen repressief worden ingezet, maar moet mede bijdragen aan het vergroten van de bestuurlijke en financiële competenties die de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de Caribische openbare lichamen versterken.

Kortom, de herziening van de bestuurlijke en financiële verhoudingen vraagt meer dan de voorgestelde aanpassingen. Het is van het grootste belang de basis op orde te brengen door toepassing van algemene beginselen van financiële verhoudingen met inachtneming van de bijzondere situatie van de Caribische openbare lichamen. Daarbij zullen ook de bestuurlijke organisatie, de instrumenten en de instituties en cultuur in ogenschouw moeten worden genomen. Voorkomen moet worden dat de bijzondere situatie van de Caribische openbare lichamen leidt tot een disproportioneel opgetuigd systeem van controle, toezicht, verantwoording en administratie dat de gewenste ontwikkeling van de eilanden in de weg staat.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur,

Han Polman
Voorzitter

Iris Sluiter
Secretaris-directeur

[10] De vijf kengetallen zijn: l.a. netto schuldquote; l.b. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen; 2. solvabiliteitsratio; 3. grondexploitatie; 4. structurele exploitatieruimte; 5. belastingcapaciteit.