College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Aan
De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Koninkrijksrelaties en Digitalisering

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao
Telefoon (+5999) 4619081

Adres kantoor Sint Maarten
Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800

E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Datum
18 december 2023
Ons kenmerk
Cft 202300133
Uw kenmerk
Pagina
1/5
Bijlage
1

Onderwerp
Reactie onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland

Geachte mevrouw Van Huffelen,

Op 24 oktober 2023 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) het onderzoeksrapport van IdeeVersa over de eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland (hierna: het rapport). U verzocht het Cft hierop te reageren.[1] Hierbij ontvangt u de reactie van het Cft, gebaseerd op de aanbevelingen uit het rapport en de observaties van het Cft in de dagelijkse praktijk.

Insteek rapport
Het hoofddoel van het rapport is te bepalen welke financiële middelen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba nodig hebben voor het uitvoeren van 44 geïdentificeerde eilandelijke taken. Het rapport is gebaseerd op een uitgavengeoriënteerde analyse, waarbij de onderzoekers aannemen dat het bedrag dat de openbare lichamen in de huidige uitgavenstructuur uitgeven aan de eilandelijke taken, de minimaal noodzakelijke kosten zijn. Naar het oordeel van het Cft had een kostengeoriënteerde analyse beter gepast bij de onderzoeksvraag. Het in beeld brengen van de minimaal noodzakelijke kosten per taak kan inzicht bieden in de benodigde middelen voor het gewenste niveau van de eilandelijke taken.

Het rapport concludeert dat de vrije uitkering voor Bonaire significant verhoogd dient te worden. Een ophoging van de vrije uitkering voor Sint Eustatius en Saba zou nagenoeg niet nodig zijn. Dit herkent het Cft niet. Uit de uitvoeringsrapportages en de jaarrekeningen blijkt dat Bonaire jaar na jaar overschotten realiseert, en niet alle beschikbare middelen besteedt. Sint Eustatius en Saba daarentegen hebben moeite om tot een sluitende begroting te komen, en met name Saba heeft een kwetsbare liquiditeitspositie. Dit wordt ook door de controlerende accountant opgemerkt.

Het Cft vraagt zich daarom af of het rapport de juiste basis biedt voor een afweging over de noodzakelijke hoogte van de vrije uitkering.

Versimpeling stelsel vrije uitkering, bijzondere uitkeringen en investeringen
Het Cft onderschrijft de conclusie uit het rapport dat het dekken van structurele lasten met structurele baten van belang is voor het opstellen van een realistische begroting. In de huidige systematiek worden structurele taken gedekt met incidentele bijzondere uitkeringen. Structurele eilandelijke taken zouden volgens het Cft bekostigd moeten worden vanuit de vrije uitkering, niet via bijzondere uitkeringen. Om tot een versimpeling van de systematiek te komen stelt het Cft voor alleen nog te werken met een vrije uitkering voor structurele taken en een bijzondere uitkering voor incidentele taken/uitgaven. Daarbij is van belang dat het voornemen tot het verstrekken van een bijzondere uitkering vroeger in het jaar kenbaar wordt gemaakt en waar nodig wordt voorzien van een meerjarige planning.

Het adequaat begroten van de bijzondere uitkeringen in de huidige setting vormt voor alle eilanden een uitdaging. Als gevolg van de Nederlandse begrotingssystematiek (de eindejaarsmarge) worden de bijzondere uitkeringen voor het volgende begrotingsjaar pas laat in het jaar door de ministeries kenbaar gemaakt. De ontwerpbegrotingen van de openbare lichamen zijn dan al opgesteld en bevatten daardoor niet alle baten en lasten samenhangend met de bijzondere uitkeringen. Door de Nederlandse begrotingssystematiek is het voor de openbare lichamen een uitdaging om alle bijzondere uitkeringen te begroten en te voldoen aan de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES). Ook meerjarig zijn de bijzondere uitkeringen vaak nauwelijks inzichtelijk. Dit terwijl de bijzondere uitkeringen bijna de helft van de jaarlijkse totale baten van de openbare lichamen betreffen. Hier komt bij dat de administratieve lasten die gepaard gaan met bijzondere uitkeringen fors zijn, en voornamelijk bij de kleinere projecten, disproportioneel. Dit leidt tot een administratieve last die nauwelijks te hanteren is voor de eilanden. De introductie van nieuwe typen bijzondere uitkeringen zal het begrotingsproces volgens het Cft onnodig verder compliceren en niet de gewenste rust brengen.

De onderzoekers bevelen aan het huidige stelsel van uitkeringen aan de openbare lichamen te herzien. Naast de huidige vrije uitkering en bijzondere uitkering, wordt voorgesteld een projectuitkering en een bijzondere uitkering voor investeringen te introduceren. Het Cft is hier geen voorstander van. Deze aanbevelingen leiden volgens het Cft tot een complexere systematiek van de vrije en bijzondere uitkeringen, terwijl de systematiek juist zou moeten worden versimpeld.

Investeringen worden doorgaans via bijzondere uitkeringen gefinancierd en in sommige gevallen via renteloze leningen of de liquide middelen van de openbare lichamen. Het is noodzakelijk dat de openbare lichamen in hun begroting rekening houden met de onderhouds- en vervangingslasten. Dit gebeurt nu onvoldoende. Het Cft benadrukt daarom het belang van integrale besluitvorming door zowel de betrokken ministeries als de openbare lichamen bij voorgenomen investeringen.

Op deze manier kunnen de structurele lasten voor onderhoud en vervanging inzichtelijk worden gemaakt voordat de investering plaatsvindt en zo nodig worden betrokken in de bijzondere uitkering of renteloze lening.

Op dit moment kunnen openbare lichamen alleen een renteloze lening aangaan bij een ministerie, mits het ministerie bereid is een lening te verstrekken en daartoe ruimte heeft op de begroting. Het rapport beveelt aan om uitbreiding van de leenmogelijkheden voor de openbare lichamen nader te onderzoeken. Het Cft wijst hierbij op het belang van een kaderstelling ter voorkoming van eventuele risico's.

Verandering indexeringssystematiek
De huidige vrije uitkering wordt jaarlijks gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen. In het rapport wordt voorgesteld deze systematiek aan te passen. De onderzoekers bevelen ten eerste aan de vrije uitkering aan te passen op basis van de bevolkingsgroei. Daarnaast wordt voorgesteld aan te sluiten bij de systematiek die van toepassing is op Europees-Nederlandse gemeenten. Voor deze gemeenten is de groei en afname van de vrije uitkering gebaseerd op het bruto binnenlands product (bbp). Het Cft acht deze wijze van indexeren, waarbij zowel een correctie voor het inwoneraantal als de omvang van het bbp plaatsvindt, realistisch. Het is echter de vraag of in de huidige situatie van de eilanden kan worden verwacht dat zij, in geval van een verlaging van de vrije uitkering als gevolg van een daling van het bbp, dit uit eigen middelen kunnen compenseren. De kleinschaligheid van de eilanden, gekoppeld aan een minimaal benodigd voorzieningenniveau is hier een relevante factor. Zowel Sint Eustatius als Saba hebben een (zeer) beperkte buffer voor het opvangen van tegenvallers.

Verduidelijking afspraken weerstandsvermogen en risicoverdeling
In het rapport wordt geen koppeling gemaakt tussen de omvang van de vrije uitkering en het (gewenste) weerstandsvermogen. Naar het oordeel van het Cft is dat wel nodig. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Het weerstandsvermogen is een ratio die aangeeft hoe robuust de begroting is, en in hoeverre de vermogenspositie toereikend is om geschatte risico's op te vangen.

Op dit moment is, rekening houdend met de noodzakelijke mate van liquiditeit, de weerstandscapaciteit nog niet voor alle openbare lichamen op het gewenste niveau. Hierdoor wordt een deel van de risico's van de openbare lichamen impliciet bij de Rijksoverheid belegd. Om de weerstandscapaciteit te kunnen vergroten, dienen de eilanden extra liquide reserves op te bouwen. Dit kan door overschotten te realiseren ten behoeve van het weerstandsvermogen. Hier zou bij het bepalen van de hoogte van de vrije uitkering rekening mee moeten worden gehouden.

Adequate invulling coördinerende rol BZK
In de afgelopen jaren is meerdere malen gewezen op de behoefte aan een meer geïntegreerde afstemming vanuit Den Haag en de rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Konikrijkrelaties (BZK) hierbij, bijvoorbeeld in de Voorlichting van de Raad van State uit 2019. Het is noodzakelijk dat de verschillende beleidsinitiatieven van de ministeries in Den Haag en de toezegging en timing van de bijzondere uitkeringen adequaat vanuit het ministerie van BZK worden gecoördineerd. Dit zal de openbare lichamen helpen om overzicht te creëren, prioriteiten te stellen, tot realistische begrotingen te komen en de administratieve belasting te verlichten.

Tot slot
Het rapport heeft de mogelijkheden tot aansluiting bij de systematiek van het Gemeentefonds onderzocht en komt tot de conclusie dat dit niet haalbaar is. Gezien de grote verschillen tussen de gemeenten in Europees Nederland en de openbare lichamen acht het Cft voorzichtigheid geboden bij aansluiting van het Gemeentefonds.

Het Cft is ervan overtuigd dat het rapport de mogelijkheid biedt om tot verbetering van de uitkeringssystematiek te komen en gaat hierover graag verder met u in gesprek.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Drs. L.M.C. Ongering

Bijlage 1: Eindnoten

[1] BZK, kenmerk 2023-0000641395, Verzoek reactie onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland, d.d. 14 oktober 2023.