

Bijlage 2 Methode referentiekosten

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

I Eilandelijke taken en de vrije uitkering

1.1 Wat zijn eilandelijke taken?

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

Tabel 1 Beleidsvelden en domeinen

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

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

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

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

1.2 Welke kosten van eilandelijke taken vallen onder de vrije uitkering?

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

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

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

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

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

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

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

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

II Methode van referentiekostenberekeningen

II.1 De methode op hoofdlijnen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 2 Definities

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

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

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

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

II.2 Indeling in categorieën taken

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

Tabel 3 Drie categorieën taken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.3 Referentiekostenberekeningen van bandbreedten

Voor de bandbreedten van de drie categorieën taken zijn de volgende berekeningen nodig:

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

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

Een gemiddelde van gemeenten

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

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

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

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

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

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

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

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

Specifieke berekeningen

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

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

Gemiddelde Caribisch gebied

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

Bepaling ondergrens en bovengrens

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

II.4 Basisgegevens berekeningen en omrekeningsfactoren

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

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

Tabel 4 Basisgegevens van de eilanden

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

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

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

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

Tabel 5 Standaardomrekeningen

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

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

Tabel 6 Omrekeningsfactoren

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

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

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

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

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

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

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

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

II.5 Controlevergelijkingen

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

Begrotingen 2012 Bonaire, Sint Eustatius en Saba *Begrotingen 2012 van de Waddeneilanden*

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

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

Eerdere onderzoeken:

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

Eindrapport commissie van advies over het solidariteitsfonds (rapport Havermans)

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

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

Functionele indeling gemeenten

Hoofdfunctie 0

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

Hoofdfunctie 1

120	Brandweer en rampenbestrijding
140	Openbare orde en veiligheid

Hoofdfunctie 2

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

Hoofdfunctie 3

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

Hoofdfunctie 4

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

Hoofdfunctie 5

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

550	Natuurbescherming
560	Openbaar groen en openluchtrecreatie
580	Overige recreatieve voorzieningen
Hoofdfunctie 6	
610	Bijstandsverlening
611	Werkgelegenheid
612	Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk
613	Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk
614	Gemeentelijk minimabeleid
620	Maatschappelijke begeleiding en advies
621	Vreemdelingen
622	Huishoudelijke verzorging
630	Sociaal-cultureel werk
641	Tehuizen
650	Kinderdagopvang
651	Dagopvang gehandicapten
652	Voorzieningen gehandicapten
Hoofdfunctie 7	
711	Ambulancevervoer
712	Verpleeginrichtingen
714	Openbare gezondheidszorg
715	Jeugdgezondheidszorg, uniform deel
716	Jeugdgezondheidszorg, maatwerkdeel
721	Afvalverwijdering en -verwerking
722	Riolering en waterzuivering
723	Milieubeheer
724	Lijkbezorging
725	Baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing
726	Baten rioolrechten
727	Baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater
728	Baten rioolheffing grond- en hemelwater
729	Huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater
730	Hemelwater
731	Grondwater
732	Baten begraafplaatsrechten
Hoofdfunctie 8	
810	Ruimtelijke ordening
820	Woningexploitatie/woningbouw
821	Stads- en dorpsvernieuwing
822	Overige volkshuisvesting
823	Bouwvergunningen
830	Bouwgrondexploitatie
Hoofdfunctie 9	
911	Geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar
913	Overige financiële middelen
914	Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar
921	Algemene uitkering gemeentefonds
922	Algemene baten en lasten
930	Uitvoering Wet WOZ
931	Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers
932	Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren
933	Baten roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen
934	Baten baatbelasting

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