



Het Bonaire Sewerage and Sanitation Project

De financiering van de (onder water) toekomst van Bonaire

In opdracht van ABC advies

Adviseur: Mr. A.J. Meeuwsen

September 2011.

Stichting ABC Advies rapport nr. 156
www.abcadvies.org

Reproductie en/of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits voorzien van bronvermelding

ISBN nr. 978-90-815922-4-6

Meeuwsen, A.J. (2011) Het *Bonaire Sewerage and Sanitation Project*; De financiering van de (onderwater) toekomst van Bonaire, Stichting ABC Advies, rapport nr. 156.

Inhoudsopgave

Woord van Dank	1
Samenvatting	2
H1. Inleiding	3
1.1. Formele partijen in dit onderzoek	3
1.2. Opzet van het rapport	3
H2. De onderzoeksvraag	5
2.1. Inleiding	5
2.2. Voorbereiding	5
2.3. Scope van het 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project'	5
2.4. De financieringsovereenkomst 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project' nader bezien'	6
2.5. De Staatkundige ontwikkelingen van de BES-eilanden	7
H3. De kosten van exploitatie	8
3.1. Inleiding	8
3.2. Complicerende factoren	8
3.3. Beschikbare informatie over de kosten van exploitatie	9
3.3.1. Aanpak en vergelijking met Nederland	9
3.3.2. Rioolheffing en zuiveringsheffing in Nederland	10
3.3.2.1. Gemeentelijke rioolheffing	10
3.3.2.2. Zuiveringsheffing waterschap	10
3.4. Toepassing van het Nederlandse stelsel op Bonaire	10
3.4.1. (Voorgenomen) wettelijk kader op Bonaire	11
3.4.1.1. Inzet algemene middelen	11
3.4.1.2. Benutten van andere heffingen met een algemeen karakter	12
3.4.1.3. Invoer rioolheffing	12
3.4.1.4. Recht voor gebruik van gemeentelijke dienst	14
3.5. Voorstel opzet exploitatie 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project'	15
3.5.1. Project'	15
3.5.2. Personele capaciteit	16
3.5.3. Afschrijving	17
3.6. Afvoer per truck	17
3.7. Inkomsten	18
Enkele varianten voor de rioolheffing	
H4. Conclusies en aanbevelingen	20
Bijlage	21

Woord van dank

De aanleg van een rioolstelsel en de rioolwaterzuiveringsinstallatie op Bonaire is een omvangrijk project waarbij veel mensen betrokken zijn. In de eerste plaats natuurlijk de bestuurders van Bonaire. Ik kijk met veel genoegen terug op de bijeenkomst met het bestuurscollege die ik mocht bijwonen waar gesproken is over het 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project'. De wijze waarop de gezaghebber, mr. dr. Glenn A.E. Thodé, deze bijeenkomst heeft vormgegeven door mij in de gelegenheid te stellen een kort exposé te houden, heb ik erg op prijs gesteld. Ook de begeleiding van Usona op Bonaire, in de persoon van dr. ir. M. Pool en de heer A. Splinter die mij van bijzonder veel feitelijke informatie hebben voorzien en waarmee het persoonlijk contact door mij erg is gewaardeerd, mag niet onvermeld blijven. De betrokken ambtenaren, in het bijzonder de heer M. Gravenhorst en drs. F.A.V. Tiemessen, van het Openbaar Lichaam Bonaire die ik heb gesproken bedank ik voor hun uitleg en de tijd die zij hebben vrijgemaakt om mij te ontvangen.

Samenvatting

In augustus 2011 is er op Bonaire onderzoek gedaan naar de manier waarop de exploitatie van een rioolstelsel en een rioolwaterzuiveringsinstallatie op een verantwoorde manier kan plaatsvinden. Dit onderzoek is door de Stichting ABC Advies uitgevoerd op verzoek van USONA, die ter plaatse dit project begeleidt en de financiering ervan bewaakt namens de EU. Het onderzoek is uitgevoerd door lezing van een groot aantal publicaties van verschillende aard. Voor zover deze van belang zijn, zijn deze genoemd in dit rapport. Naast lezing van documenten is het bezoek ter plaatse en de diverse gesprekken met direct verantwoordelijken zoals bestuurders, medewerkers van USONA en anderen betrokkenen van grote waarde voor de beeldvorming van de onderzoeker geweest. In de bijlagen bij dit rapport is een lijst van gevoerde gesprekken opgenomen¹.

De kern van de onderzoeksuitkomst is dat het hebben van een rioolstelsel en een zuivering voor Bonaire van onschatbare waarde is, maar dat door het Openbaar Lichaam Bonaire nog veel keuzes moeten worden gemaakt alvorens een heffingenstelsel operationeel is. In het rapport worden daarvoor enkele richtinggevende mogelijkheden geschetst. De bijkomende problematiek van een tijdelijke afvalwaterzuivering die een nogal permanent karakter heeft gekregen is complicerend, ook voor de dekking van de exploitatielasten, maar maakt geen onderdeel uit van de onderzoeksvraag. Dit geldt eveneens voor het vraagstuk van het beheer van de zuivering. Ook dat onderwerp, hoewel het zeker raakvlakken heeft met de exploitatiekosten en dus ook het tarief, kan –vanwege de onzekerheid over de uitkomst van dit vraagstuk- geen onderdeel uitmaken van dit rapport.

Bij dit rapport is een opzet gemaakt voor een kostenoverzicht van de jaarlijkse exploitatielasten van het 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project'. De onderzoeksperiode van ruim 1 week is niet voldoende om deze cijfers ook zonder nader onderzoek en overleg met (technisch en financieel) ter plaatse deskundigen over te nemen. De opzet biedt naar de mening van onderzoeker wel een aanzienlijk beter inzicht dan tot nu voorhanden was. Vanaf het moment dat het Bestuurscollege en de Eilandraad enkele, in deze rapportage genoemde, keuzes hebben gemaakt is het (nog) verder uitwerken van de exploitatiebegroting en het tarievenstelsel aan de orde. Ook kan dan de benodigde regelgeving worden opgesteld.

Het zou, vanwege het grote belang dat met het slagen van dit project is gemoeid, naar de mening van onderzoeker een goede vervolgstap zijn dat de uitkomsten van deze rapportage met direct betrokkenen op het Bonaire worden besproken. Daarbij wordt gedacht aan de DROB, het hoofd financiën en andere betrokkenen. Indien nodig kan dan verfijning plaatsvinden.

¹ Bijlage 1, lijst van gevoerde gesprekken

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit rapport beschrijft een onderzoek dat op verzoek van USONA door de Stichting ABC Advies is uitgevoerd.

1.1 Formele partijen in dit onderzoek

Usona (zie ook www.USONA.an) is verantwoordelijk voor een rechtmatig en doelmatig beheer van de gelden die donoren beschikbaar stellen aan Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor ontwikkelingsprojecten. In dit dossier is USONA verantwoordelijk voor de uitvoering van het 'Bonaire Sewerage & sanitation Project'.

De Stichting ABC Advies (zie ook www.abcadvies.org) helpt overheden, niet-gouvernementele instellingen, organisaties en (startende) bedrijven op Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba met deskundige adviezen. Deze adviezen kunnen betrekking hebben op vraagstukken van economische, juridische, sociale, culturele, en/of natuurwetenschappelijke aard. Het advies wordt gegeven door deskundigen en moet bijdragen aan de sociaaleconomische ontwikkeling van deze eilanden. De advisering duurt in principe niet langer dan een week en het schriftelijke rapport is openbaar. De adviseur wordt, afgezien van dekking van reis- en verblijfkosten, niet betaald voor het advies.

1.2 Opzet van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beschreven. Daarnaast wordt een korte terugblik gegeven op recente (financiële) ontwikkelingen rond het 'Bonaire Sewerage and sanitation project'. Uiteraard kunnen de staatkundige vernieuwingen niet onvermeld blijven, deze worden geplaatst in de context van de onderzoeksvraag. In het derde hoofdstuk wordt beschreven welke middelen (globaal) benodigd zijn voor de exploitatie van de zuivering. Dit wordt gedaan aan de hand van eerder daarover opgestelde studies en ter plaatse aangereikt materiaal. Het zou te ver voeren om in 1 week een volledige nieuwe exploitatieberekening te maken. Bestaande uitgangspunten worden getoetst en er is vanuit de praktijk van de onderzoeker een vergelijking gemaakt met de exploitatie van een rioolwaterzuiveringsinstallatie (verder: RWZI) in Nederland, en dan niet zozeer op kostenniveau (dit moet immers naar lokale maatstaven zijn) maar op inhoud. Bevat de reeds beschikbare informatie over de exploitatie de inhoudelijke componenten die de als voorbeeld genomen Nederlandse RWZI ook heeft? Het Bestuurscollege van Bonaire zal een keuze moeten maken uit de verschillende opties die er zijn voor de financiering van de exploitatie, of uit combinaties daarvan. Ook zijn er in de sfeer van het technisch-financiële kader nog keuzes te maken (zoals bijvoorbeeld het definitief vaststellen van afschrijvingstermijnen het al dan niet inboeken van restwaarde). De teruglevering van gezuiverd afvalwater aan de agrarische en toeristische sector voor irrigatie speelt in eerdere opzetten van de exploitatielasten een belangrijke rol. Ook de verkoop van gezuiverd slib kan

de kosten drukken. Bezien wordt hoe reëel, in de ogen van de onderzoeker, deze eerdere aannames zijn. Tot slot: het 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project' is in beweging! Zo wordt momenteel een aanvraag voorbereid in het kader van het 10^e EDF om meer rioolaansluitingen te realiseren. Dat heeft tot gevolg dat ook de uitkomsten van dit rapport aan evolutie onderhevig zijn. Niettemin hoopt onderzoeker een nuttige bijdrage aan de discussie over de te dekken kosten en de mogelijkheden daarvoor te hebben geleverd en staat open voor nader overleg over de uitkomsten.

Hoofdstuk 2 De onderzoeksvraag

2.1 Inleiding

De onderzoeksvraag aan ABC Advies is vastgelegd in een document² dat dateert van maart 2011. Kern van het verzoek is gelegen in het opzetten van een tarievenstelsel ter borging van een duurzame exploitatie van de RWZI te Bonaire. Tijdens het bezoek aan Bonaire is duidelijk geworden dat voornamelijk nu behoefte bestaat aan een opzet van de exploitatie en een voorstel voor een tarievenstelsel (met diverse varianten). De opschriftstelling van de regelgeving zou, eventueel, in een tweede onderzoekstranche kunnen plaatsvinden.

2.2 Voorbereiding

In de voorbereiding van het bezoek ter plaatse is veelvuldig contact geweest met USONA, meestal in de persoon van de heer dr. Ir. M. Pool. Uit de mailwisseling die gedurende het voorjaar en het begin van de zomer 2011 heeft plaatsgehad is duidelijk geworden dat het onderwerp van de aanleg van het rioolstelsel en de RWZI al van vele kanten belicht is. Het is van belang voor dit onderzoek om kort en helder neer te zetten wat de geschiedenis van het 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project' is. Ook worden aanvullende complicaties belicht die zijn ontstaan.

2.3 Scope van het 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project'

Het project behelst de aanleg van een rioleringstelsel voor de inzameling en het transport van afvalwater alsmede het bouwen van een afvalwaterzuiveringsinstallatie die aangesloten is op het rioolstelsel. Door uitvoering van het project wordt afvalwater, afkomstig van een op kaart aangegeven gebied van percelen (in de kustzone van Bonaire) gezuiverd. Ook is in het project voorzien in een retourlevering van gezuiverd water voor irrigatiedoeleinden in de toeristische sector. De reden voor het uitvoeren van dit project is het stoppen van de schade die het lozen van ongezuiverd afvalwater in de zee bij Bonaire aan het koraal, zo kenmerkend voor Bonaire en toeristisch van onschatbare waarde voor het eiland, veroorzaakt. De financiering van de aanleg en bouw vindt plaats door de Europese Unie en het Nederlandse Ministerie van I & M. Aan de aanleg van de riolering en de bouw van de RWZI ligt een financieringsovereenkomst ten grondslag tussen de Europese Commissie en de (voormalige) Nederlandse Antillen³. De uitvoering van het project is in beheer en uitvoering opgedragen aan SONA (Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen). Deze afspraak is vastgelegd in de 'Financieringsovereenkomst Bonaire Sewerage and Sanitation Programme' die op 16 september 2010 is gesloten tussen SONA en Bonaire. Ook is op 16 september 2010 de opdracht voor de uitvoering van het werk aan MNO Vervat gegund.

² Terms Of Reference.

³ Agreement Nr. 9917/NNA, Financing Agreement between the European Commission and the Netherlands Antilles, Bonaire Sewerage and sanitation project. Ingangsdatum 8 mei 2008.

De aanleg van de riolering en de RWZI is ten tijde van het schrijven van het rapport in volle gang, zie bijgaande foto's van de aanlegwerkzaamheden aan de J.A. Abraham Boulevard in Kralendijk en de foto van het bouwterrein.



Rioleringswerkzaamheden



RWZI in aanbouw

2.4 De Financieringsovereenkomst 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project' nader bezien.

Het aanleggen van de riolering en de RWZI is het begin van een ommekeer op Bonaire. Dit geldt zowel feitelijk (tot voor kort werd afvalwater van particulieren en hotels ongezuiverd in zee geloosd) als ook financieel. Immers, de aanleg van de riolering en de bouw van de RWZI brengen ook kosten van beheer en onderhoud met zich mee. In de financieringsovereenkomst⁴ is bepaald dat in wet- en regelgeving alsmede en de fondsen voor exploitatie door Bonaire voor de oplevering van het project moet zijn voorzien. Daarnaast moeten fondsen beschikbaar zijn voor het aansluiten van huishoudens die, naar bepaalde standaarden, niet draagkrachtig genoeg zijn om de huisaansluiting op de riolering te kunnen betalen.

⁴ Artt. 4.1 tot en met 4.5 van de financieringsovereenkomst.

Deze bepalingen zijn gebaseerd op de 5^e bijlage bij de financieringsovereenkomst tussen de EU en de Nederlandse Antillen en de 'special conditions' bij de financieringsovereenkomst.

Op 8 maart 2011 heeft SONA een vrij indringende brief naar het Openbaar Lichaam Bonaire gestuurd waarin de zorg wordt uitgesproken over de voortgang van de uitvoering van de genoemde bepalingen uit de financieringsovereenkomst. In dit verband is het noodzakelijk in te gaan op de gevolgen van de staatkundige ontwikkelingen die recentelijk hun beslag hebben gekregen.

2.5 De Staatkundige ontwikkelingen van de BES-eilanden.

Sinds 10 oktober 2010 is Bonaire als openbaar lichaam een 'bijzondere gemeente' van Nederland. De 'Nederlandse Antillen' zijn als staatkundige structuur sinds die datum verleden tijd. Door deze staatkundige ontwikkelingen is het ook noodzakelijk geweest om wetgeving omtrent belastingheffing voor de BES-eilanden te ontwikkelen. Voorheen bepaalde Bonaire (net als Saba en Sint Eustatius) zelf hoe zij haar belastingstelsel inrichtte en uitvoerde. Deze fiscale autonomie is nu verdwenen. De hoofdlijnen van financiële stelsel en het stelsel van lokale heffingen voor Bonaire is thans geregeld in de Wet financiën BES (verder: Wet Fin BES).

Het bestaan van de Wet Fin BES is overigens niet voldoende voor het invoeren van regelgeving in de vorm van lokale verordeningen voor een rioolbelasting. Dat is pas mogelijk wanneer de Wet VROM-BES in werking treedt. De behandeling daarvan in de Eerste Kamer is voorzien voor het najaar 2011. Het invoeren van een heffingenstelsel is een delicate kwestie. Niet alleen omdat de bevolking van Bonaire een geringe omvang heeft, maar ook vanwege het –zeker in vergelijking met Nederland- lage gemiddelde inkomen op het eiland. Daar komt nog bij dat de invoering van met name de Algemene Bestedings Belasting (ABB) op Bonaire grote weerstand heeft opgeroepen; het kort na elkaar invoeren van andere belastingen (zoals een rioolbelasting) zullen niet bijdragen aan de acceptatie ervan. In besprekingen die in de Eerste Kamer zijn gevoerd over de invoering van de Wet VROM-BES is dit overigens ook niet onopgemerkt gebleven⁵. Deze politieke en maatschappelijke context is zeker aanwezig, maar feit is dat het Openbaar Lichaam Bonaire in de huidige staatsrechtelijke constellatie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de afspraken die in de eerder genoemde financieringsovereenkomst met de Europese Commissie zijn gemaakt en (op grond van de Wet VROM-BES) voor het beheer van het afvalwater. Het is ook duidelijk dat de EU, in het kader van de bewaking van het project, nauwgezet zal nagaan of de voorwaarden voor financiering van het project, inclusief de zogenaamde 'special conditions' zijn nagekomen. Er dient dus nu te worden gezien welke calculaties beschikbaar zijn van de exploitatiekosten, of deze reëel zijn en welke opbrengsten met de op te stellen regelgeving gegenereerd moeten worden.

⁵ Eerste Kamer, vergaderjaar 2010 2011, 32 473, B, p. 3, 4 & 5.

Hoofdstuk 3 Kosten van exploitatie

3.1 Inleiding

Bij de opzet van het project is bezien op welke wijze de exploitatie van de RWZI gefinancierd kon worden. Omdat de aanleg van de riolering en de RWZI betaald wordt uit de door de EU en Nederland verstrekte subsidie speelt aflossen van een geldschuld en daarbij gebruikelijke rentelasten in de exploitatieberekening geen rol. Dit wordt overigens anders wanneer op aanmerkelijke wijze niet aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan, in dergelijke gevallen komt het voor dat de EU de subsidie (deels) terugvordert. Daar wordt in dit dossier niet van uitgegaan. Het 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project' is –naar de maatstaf van het eiland- omvangrijk. De totale begroting van het eiland bedraagt ongeveer \$ 51 miljoen, daartegen afgezet is de aanleg van het rioolstelsel en de bouw van de RWZI, waarvoor in totaal grofweg \$ 34 miljoen beschikbaar is, een bijzonder kostbaar project.

3.2 Complicerende factoren

Het 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project' kent een lange geschiedenis. De problemen van vervuiling van zeewater waar het rioolstelsel en de RWZI het hoofd aan moeten bieden zijn van grote impact op de economie van het eiland. Daarom is besloten om in de periode dat het rioolstelsel en de RWZI nog niet zijn opgeleverd een tijdelijke voorziening te plaatsen op het terrein waar ook de RWZI wordt gebouwd (het terrein van de Dienst Landbouw, Veeteelt en Visserij). Deze keuze is toegelicht in het 'actieplan afvalwater'⁶. Deze tijdelijke zuivering is inmiddels opgeleverd en in gebruik genomen, zie bijgaande foto.



Tijdelijke Afvalwaterzuiveringsinstallatie

Ook deze tijdelijke zuivering kent natuurlijk exploitatielasten. Ten tijde van het schrijven van dit rapport was (ook) over de hoogte van die kosten en het beheer tussen het BC en het Water en Electriciteitsbedrijf Bonaire (WEB) geen overeenstemming. Meer nog, op 8 augustus 2011 heeft WEB een brief aan het Openbaar Lichaam Bonaire gestuurd met de

⁶ Samenvatting Actieplan Afvalwater, DROB mei 2009

mededeling dat –om diverse redenen- WEB haar bemoeienis met zowel de ‘tijdelijke’ AWZI als de RWZI (waarvan WEB beoogd exploitant was) beëindigd.

Of dit ook uiteindelijk werkelijkheid wordt, ligt in de toekomst besloten. Het lijkt onderzoeker wenselijk dat het Bestuurscollege, in het geval er een heffingenstelsel wordt ingericht, aanstuurt op (tenminste) de rol van WEB als innende instantie van de rioolheffing, mocht deze worden ingevoerd. Zo kan worden voorkomen dat de perceptiekosten⁷ voor de beoogde rioolheffing oplopen doordat apparaatskosten ontstaan die nodig zijn voor het apart (los van de waternota) vervaardigen, opleggen en innen van een heffing. Denk daarbij bijvoorbeeld aan automatiseringskosten, kosten van drukwerk, portiekosten en kosten van inning. Overigens dient WEB in die constructie ook wel formeel op de juiste wijze te worden aangewezen als heffende instantie. Immers, het hoofd financiën van Bonaire fungeert als heffingsambtenaar.

3.3 Beschikbare informatie over de kosten van exploitatie.

Het ‘Bonaire Sewerage and Sanitation Project’ wordt uitgevoerd middels fondsen uit het 9^e EDF en middelen uit Nederland. In de oorspronkelijke Financial agreement is benoemd dat beide partners in totaal ruim 24 miljoen euro bijdragen. Door Dorsch Consult Water and Environment zijn diverse zogenaamde Feasibility Studies gedaan. De laatste update dateert van 2009. Daarnaast is er door WereldWaternet in samenspraak met WEB een exploitatie opzet gemaakt, waarop wijzigingen door USONA zijn voorgesteld. Deze laatste is als basis genomen en verder uitgebouwd. De kosten van exploitatie zullen, ongetwijfeld, van jaar tot jaar verschillen. Om onverwachte tariefschommelingen te voorkomen wordt, in vergelijkbare omvangrijke projecten in Nederland, een tariefegalisatiereserve gevormd waar overschotten in worden ondergebracht. Deze kunnen worden benut om een gematigde tariefontwikkeling te waarborgen.

3.3.1 Aanpak en vergelijking met Nederland

Ook in de praktijk van de RWZI’s in Nederland zijn uiteraard kosten voor beheer en onderhoud. Ook de kosten van afschrijving en eventuele rentelasten komen in die praktijk terug. De eerste stap die onderzoeker heeft gezet is of het stelsel van rioolheffing en zuiveringsheffing zoals dat in Nederland bestaat op Bonaire kan worden overgenomen. De tweede stap die onderzoeker heeft gezet is de opzet van een begroting van een zuivering uit Nederland vergelijken met de hierboven benoemde beschikbare informatie. Daarbij is geverifieerd of de te onderscheiden kostensoorten in de nu beschikbare informatie over exploitatiekosten van de RWZI op Bonaire zijn terug te vinden. Let wel: de vergelijking met Nederland is natuurlijk niet direct relevant voor aspecten van ‘prijvergelijking’; wel voor wat betreft inhoudelijke aspecten (zijn alle kostensoorten opgenomen). De keuze van een exploitant kan nog van invloed zijn op de kosten van exploitatie, denk bijvoorbeeld aan

⁷ Perceptiekosten: kosten van heffing en invordering.

apparaatskosten en automatiseringskosten. In de exploitatiebegroting zijn deze kostensoorten benoemd, maar kunnen in hoogte variëren al naar gelang de keuze van de exploitant.

Alvorens op de kostensoorten in te haken een korte beschrijving van het stelsel van heffingen in Nederland.

3.3.2 Rioolheffing en zuiveringsheffing in Nederland

3.3.2.1 Gemeentelijke rioolheffing

In Nederland kan door de gemeente, die als beheerder van het rioolstelsel is aangewezen, een lokale belasting onder de naam rioolheffing worden opgelegd ter bestrijding van kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan de inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater (artikel 228a Gemeentewet). Een gemeente kan er ook voor kiezen om (deels) geld vanuit de algemene middelen voor de dekking van deze kosten aan te wenden. Voor wat betreft het tarievenstelsel zijn er veel mogelijkheden, sommige gemeenten splitsen de heffing in een vast deel en een variabel deel (met een relatie naar het waterverbruik); ook komen varianten voor waar uitsluitend het waterverbruik een rol speelt. De laatste jaren komen ook andere heffingsgrondslagen voor, zoals een rioolheffing op basis van de WOZ-waarde.

3.3.2.2 Zuiveringsheffing waterschap

Voor het bekostigen van het transport en de afvalwaterzuivering is er voor particulieren en bedrijven voorzien in de mogelijkheid van de heffing van de zuiveringsheffing (artikel 122 c tot en met 122 l Waterschapswet). De heffing wordt berekend met behulp van vervuilingseenheden (V.E.'s). Een vervuilingseenheid is de eenheid waarin de vervuiling van afvalwater wordt gemeten. Deze eenheden worden toegerekend naar de gezinssamenstelling of, bij bedrijven, naar de geloosde hoeveelheid zuurstofbindende stoffen.

3.4 Toepassing van het Nederlandse stelsel op Bonaire

De in de paragrafen 3.3.2.1 en 3.3.2.2 geschetste constellatie van heffingen is niet over te nemen op Bonaire. In de eerste plaats al niet omdat op Bonaire de zuiveringstaak niet door een waterschap wordt uitgevoerd, maar door een andere –nog te kiezen- exploitant. De Waterschapswet is op Bonaire geen geldend recht. Blijft dus over dat de kosten gepaard gaande met de exploitatie van het rioleringsstelsel en de afvalwaterzuiveringsinstallatie door het Openbaar Lichaam Bonaire op een andere wijze moet worden georganiseerd. Voor wat betreft de vervuilingswaarde van het water wordt nog opgemerkt dat –vanwege het ontbreken van (zware) industrie op Bonaire- het overgrote deel van het water van huishoudelijke aard is; geloosd door huishoudens of hotels. Het lijkt daarom (vooralsnog)

niet noodzakelijk om een bijzonder stelsel van meet- en bemonstering van bedrijfsafvalwater op te zetten zoals dat in Nederland bekend is.

3.4.1 (Vorgenomen) wettelijk kader op Bonaire

Het kunnen heffen van belastingen behoeft (uiteraard) een formele grondslag⁸. Naast de keuze van een legitiem ingerichte heffing, dient een keuze te worden gemaakt hoe de kosten worden omgeslagen over de belastingplichtigen.

Bij de keuze van een bekostigingsstelsel is het, vooral gelet op de geringe omvang van de groep potentieel belastingplichtigen en hun gemiddelde inkomenssituatie, aan te bevelen een zo eenvoudig mogelijk bekostigingsstelsel te kiezen waardoor zoveel mogelijk wordt voorkomen dat hoge perceptiekosten ontstaan. Op die manier wordt aan de bevolking het signaal afgegeven dat enerzijds belastingheffing voor het inzamelen en zuiveren van afvalwater noodzakelijk is en ook ten goede komt aan het leefmilieu maar dat anderzijds dit op een zo goedkoop mogelijke wijze wordt gedaan. Hieronder wordt een aantal opties geschetst waaruit het Openbaar Lichaam Bonaire kan kiezen. Voor- en nadelen van die keuzes worden vermeld. In het bijzonder wordt nog opgemerkt dat verantwoordelijkheid van het OLB voor het beheer van het afvalwater een nieuwe taak is, waarmee bij de inrichting en de hoogte van het BES-fonds geen rekening is gehouden. Dit geeft, in de gesprekken die ongetwijfeld nog volgen tussen 'Den Haag' en Bonaire over dit onderwerp, mogelijk nog een ingang om te pleiten voor varianten waarbij Nederland ook een bijdrage levert zodat Bonaire de haar wettelijk toebedeelde taak op het gebied van afvalwater kan uitvoeren en haar burgers, al is dat maar in een eerste termijn, kan ontzien.

In de 'financing agreement' is bepaald (p. 21): *"the sources of income will be tariff per m3 wastewater, the sales of irrigation water and an Environmental tax for all inhabitants, population and tourists"*

Dat betekent dat ook reeds bij het sluiten van de financing agreement nagedacht is over de dekking van de kosten. Blijkbaar werd het toen redelijk geacht deze te verdelen over de bevolking en de toeristen. De wijze waarop (heffing per m3 afvalwater, verkoop van gezuiverd water en milieubelasting voor de inwoners en toeristen) is eveneens benoemd. Is nu aan de orde of die mogelijkheden er nog zijn en wat voor consequenties de heffing dan heeft voor de belastingplichtigen. Daarbij worden ook andere mogelijkheden dan die in de financing agreement zijn genoemd beschouwd.

3.4.1.1 Inzet algemene middelen

In de eerste plaats is inzet van algemene middelen mogelijk ter dekking van de exploitatielasten. Dat betekent beleidskeuzes; en aangezien reeds meerdere malen is aangegeven dat de algemene middelen nu al niet toereikend zijn (zie ondermeer de

⁸ Artikel 132, lid 6 Grondwet.

inleiding op de begroting 2011 van Bonaire) een echte politieke afweging. Voordelen van deze optie zijn lage(re) perceptiekosten.

Nadelen zijn gelegen in het ontbreken van een directe relatie tussen de kostenveroorzaker en de opbrengst. Ook is er geen directe prikkel om waterbesparende maatregelen te nemen.

3.4.1.2 Benutten andere heffingen met een algemeen karakter

Een verhoging van, in het bijzonder, de toeristenbelasting (art. 53 Wet Fin BES) kan, vanwege het feit dat de inkomsten van die heffing in de algemene middelen vloeien, als dekkingsmiddel worden ingezet. Voordeel van deze optie zijn de zeer lage uitvoeringskosten. In deze optie wordt de lokale bevolking (in de optimale variant) volledig gespaard. Een rechtvaardiging voor deze optie kan (deels) worden gevonden in het waterverbruik van toeristen. Volgens de up-date van de feasibility study ligt het waterverbruik van toeristen een factor 2.2 hoger dan het waterverbruik van vaste inwoners. Overigens zou ook een verhoging van het liggeld van (cruise)schepen een optie kunnen zijn om (een deel van) de exploitatiekosten te betalen.

3.4.1.3 Invoer rioolheffing

Bij de inpassing van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel zijn er afspraken gemaakt over de verdeling van de taken tussen het Rijk en de openbare lichamen. De zorgplicht voor het beheer van afvalwater is conform artikel 4.25 en 4.26 van de Wet VROM-BES (Kamerstukken I, 32 473) belegd bij de openbare lichamen. De Wet Fin BES (Kamerstukken I, 31 958) wordt gewijzigd, door toevoeging van een artikel 57a waarin de openbare lichamen ter bestrijding van de kosten verbonden aan het beheer van afvalwater een belasting kunnen heffen (rioolheffing). Aangezien het hier om een 'kan' bepaling gaat; bestaat er geen verplichting om deze heffing in te voeren. De Wet VROM-BES is ten tijde van het schrijven van het advies nog niet in werking getreden, ook dient de wijziging die voorziet in de invoering van artikel 57A Wet Fin BES nog te worden ingevoerd. Overigens kan op grond van het voorziene artikel 57A ook kostenverhaal van inzameling via tankauto's plaatsvinden; voor niet-aangesloten huishoudens.

De Wet VROM-BES voorziet ook in besluitvorming door de Eilandraad die nodig is om de heffing mogelijk te maken (zoals bijvoorbeeld de aanwijzing van het gebied waar de inzameling van afvalwater plaatsvindt, de aansluitplicht voor huishoudens & bedrijven en de wijze waarop te zuiveren afvalwater aangeboden dient te worden). Dit is de 'afvalwaterverordening' waarop artikel 4.25 lid 2 Wet VROM-BES ziet.

Voor wat het aansluiten van huishoudens betreft: in de eerder genoemde overeenkomst tussen de EU en de voormalige Nederlandse Antillen is bepaald dat in budget moet zijn voorzien om huisaansluitingen uit te financieren die de aansluitkosten niet zelf kunnen betalen. Uit de begroting van Bonaire blijkt dat dit geld inderdaad is gereserveerd. Terzijde

wordt nog opgemerkt dat de kosten van aansluiting voor de bedrijven en burgers die, naar daarvoor bepaalde maatstaven, wel draagkrachtig genoeg zouden zijn om de aansluiting voor eigen rekening te (laten) verzorgen ook nog wel de nodige discussie zal opleveren.

Een actieve vorm van communicatie dient, naar mening van onderzoeker, dan ook tijdig te worden opgestart.

Mochten deze beletselen worden weggenomen dan is de meest eenvoudige optie om als heffingsgrondslag voor een bedrag per ingenomen m3 water te kiezen en zo de kosten van exploitatie te dekken. Een variant is om middels een staffel in waterverbruik instellingen met een groter verbruik een lager bedrag per m3 water te laten betalen (degressief tarief). Zo wordt voorkomen dat een gering aantal belastingplichtigen (in het geval van Bonaire de middelgrote en grote hotels) een onevenredig groot aandeel in de te realiseren opbrengst bijdraagt. In het geval van Bonaire zou het, gelet op de aanwezige aantallen huishoudens, kleine / middelgrote hotels, grote hotels en overige niet-woningen en het daaraan gekoppelde gemiddelde waterverbruik, mogelijk zijn, bijvoorbeeld, de volgende staffel aan te houden:

Klasse	Van m3	Tot m3
I	0	200
II	201	2500
III	2.501	-

Op die wijze zouden grofweg alle huishoudens in klasse I vallen (gemiddeld verbruik ongeveer 120m3 per jaar, overige bedrijven (bijvoorbeeld restaurants, kleine en middelgrote hotels en wat grotere winkels / kantoren) in klasse II en grote hotels in klasse III. Een differentiatie naar inkomen, winst of vermogen is uitdrukkelijk bij wet verboden (art. 42 lid 2 Wet Fin BES), maar dit verbod wordt bij inzet van een dergelijke staffel geen geweld aangedaan. Een nadelige bijkomstigheid is dat voor de klasse-indeling er bij facturatie een extra rekenregel moet worden ingebouwd bij de afrekening.

Bij de invoering van rioolbelasting dient als eerste een keuze te worden gemaakt tussen 2 stelsels. In het eerste stelsel, 'de vervuiler betaalt', worden alle huishoudens in de heffing betrokken, ook die huishoudens die niet zijn aangesloten op het rioolstelsel. Het tweede stelsel gaat uit van een relatie tussen het aangesloten zijn op de riolering en het betalen van de heffing, 'de gebruiker betaalt'. Het is evident dat een keuze voor het tweede stelsel een forse opwaartse druk op tarieven voor de rioolbelasting betekent, vooral gelet op de verhouding aangesloten objecten ten opzichte van niet-aangesloten objecten (zie tabel 1).

Tabel 1. Overzicht van aangesloten versus niet-aangesloten objecten

Soort	Aangesloten	Niet-aangesloten	Totaal
Huishoudens	607	6.327	6.826
Niet-huishoudens	73	987	1.060
Kleine / middelgrote hotels	22		22
Grote hotels	4		4

Het invoeren van een rioolheffing heeft als voordeel de direct aantoonbare relatie tussen de kostenveroorzaking en de heffing. Dat is transparant. Burgers en bedrijven weten dat aan het lozen van afvalwater kosten zijn verbonden. Het geeft mogelijk een prikkel om waterbesparende maatregelen te nemen.

Aan deze variant zijn perceptiekosten verbonden, die zo laag mogelijk kunnen worden gehouden door een eenvoudige tariefstructuur en door de inning door WEB te laten plaatsvinden ('meeliften' op de waternota).

3.4.1.4 Recht voor gebruik van gemeentelijke dienst

In Nederland was, voordat de 'verbrede rioolheffing' werd ingevoerd (artikel 228a Gemeentewet) de heffing van rioolrechten voorzien door toepassing van artikel 229 Gemeentewet. Een vergelijkbare bepaling is nu opgenomen in de wet Fin BES (artikel 62). Het opleggen van een recht veronderstelt een concrete voor de aangeslagene geleverde tegenprestatie tegen een (maximaal) kostendekkend tarief. Dat maakt het lastig, zo niet onmogelijk, een 'rioolrecht' in te voeren zonder dat iemand is aangesloten. Uiteraard is het wel mogelijk dat een recht wordt geheven van particulieren en bedrijven die een buffertank of septic tank leeg laten halen en waarvan de inhoud op de RWZI wordt gebracht. Dat dit ook weer een relatie heeft met andere regelgeving, in het bijzonder de besluiten die in de Wet VROM BES (artikel 4.25) zijn voorzien, is duidelijk. Voor de heffing van rioolrecht kan eenzelfde tarievenstelsel worden ingevoerd als bij de rioolheffing.

Overigens ligt het heffen van een recht niet voor de hand wanneer het (ook) mogelijk is een belasting te heffen (de rioolbelasting op grond van artikel 57a Wet VROM-BES). De belasting kan immers ook eenvoudiger worden geheven van niet-aangesloten huishoudens en is juridisch meer robuust, discussie over de concrete tegenprestatie en de maximale kostendekkendheid (eigenschap van een recht) zijn bij de belastingvariant niet aan de orde.

Het invoeren van een rioolrecht op Bonaire met gebruikmaking van artikel 62 Wet Fin BES wordt overigens expliciet genoemd in de Memorie van Toelichting bij de Wet Fin BES⁹.

3.5 Voorstel opzet exploitatie 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project'

Vooropgesteld: beginnen met de exploitatie van een RWZI brengt onzekerheden met zich mee. Hoewel er inmiddels ervaring is opgedaan met de AWZI op het LVV-terrein, zal het laten functioneren van de definitieve voorziening (gecombineerd met de tijdelijke voorziening) een grote uitdaging zijn voor alle betrokkenen. Onzekerheden op financieel terrein zijn nooit prettig, toch wijst onderzoeker erop dat het binnen de voorziene adviestermijn van een week niet mogelijk is om van de bijgaande exploitatieopzet onderdeel voor onderdeel de juistheid te controleren en 'af te tikken' bij lokaal ter zake deskundigen.

Duidelijk is dat ook op Bonaire de discussie over de componenten in de opzet van de exploitatie nog moet worden opgestart, ook zullen de exploitatielasten van het 10^e EDF nog moeten worden ingebracht. Wel wordt gesteld dat met bijgaande opzet een aanmerkelijke verfijning van de al bestaande opzetten is gemaakt. Vanwege de onderzoeksvraag is beoordeeld welke kosten de exploitatie van de RWZI met zich meebrengen.

3.5.1 Personele capaciteit

De personele inzet op een RWZI bestaat uit een team van deskundigen, die gedegen opgeleid moeten zijn. Met name de persoon die het zuiveringsproces bewaakt en de installatie bedient, de procesoperator, is een sleutelfunctie. In de opzet is afstemming gezocht met formatie die in Nederland doorgaans op een dergelijke RWZI wordt ingezet. Omdat mogelijk niet alle expertise direct lokaal aanwezig is, is voorzien in een budget voor het inhuren van expertise. Ook is een jaarlijks opleidingsbudget opgenomen. In de aanloop (eerste 2 jaar na ingebruikname) zullen de opleidingskosten waarschijnlijk hoger liggen. Het opvragen van offertes moet hierin nog meer duidelijkheid brengen. Voor deze kosten zal dus nog apart budget moeten worden aangehouden. Uiteraard is er niet alleen personeel nodig voor het feitelijke zuiveringsproces. Ook in de 'schil' om het operationele veld moet worden voorzien. Om de uitvoeringskosten zo laag mogelijk te houden, en de omvang van het operationele veld maakt dat ook mogelijk, dienen taken die door andere diensten of overheidsbedrijven al worden uitgevoerd naar het idee van onderzoeker op afroep naar behoefte te worden ingehuurd. Het gaat om taken als: ondersteuning op het gebied van automatisering en informatisering, communicatie, financiën, personeelszorg (waaronder salarisadministratie & personeelsveiligheid), post en archief, e.d. Met andere woorden: gelet op de omvang van Bonaire is het opzetten van een aparte entiteit zoals een waterschap in Nederland niet direct voor de hand liggend.

⁹ TK, vergaderjaar 2008 – 2009, 31 958, nr. 3 (p. 14, 18 en 42).

Indien genoemde taken worden uitgevoerd door ofwel ambtenaren van het OLB of door WEB (als overheids -NV) lijkt het billijk dat daarvoor niet meer dan kostendeckende tarieven in rekening worden gebracht.

3.5.2 Afschrijving

Omdat in de opzet van de exploitatie niet alleen het beheer en onderhoud, maar ook de afschrijving een onderdeel van de begroting dient te zijn, dienen keuzes te worden gemaakt met betrekking tot de afschrijvingstermijnen van de diverse componenten die tot de activa van het 'Bonaire Sewerage and Sanitation Project' kunnen worden gerekend. Om de exploitatielasten te kunnen berekenen wordt voorgesteld van de volgende afschrijvingstermijnen uit te gaan:

Soort	Afschrijvingstermijn
Transportleidingen	45 jaar
Zuiveringsinstallatie bouwkundig	25 jaar
Zuiveringsinstallatie electro-mechanisch	15 jaar

Het is ongetwijfeld mogelijk een voor het totale werk nog meer verfijnde opzet te maken, dit zou in een later stadium alsnog kunnen. Dan zou bijvoorbeeld ook nog kunnen worden gezien of de gebouwen en installaties nog een bepaalde restwaarde hebben en of nadere uitsplitsing nodig is naar componenten van het project (bijvoorbeeld de vacuümstations apart opnemen). Daarmee is nu alleen voor het electro-mechanische deel rekening gehouden (restwaarde 20%). Daar is in deze eerste opzet voor gekozen om zo tot uitdrukking te brengen dat door het inzetten van het onderhoudsbudget voor dit onderdeel (waaronder ook pompen) de componenten up-to-date worden gehouden. De gekozen 20% is arbitrair, en zou bij het uitwerken van het onderhoudsplan nog nader beschouwd kunnen worden.

Ook moet in een later stadium nog gezien worden hoe de afschrijving op andere eenmalige kosten zou moeten plaatsvinden. Wanneer de bovengenoemde termijnen worden gebruikt en een restwaarde van 20% op het electro-mechanische deel wordt aangehouden dient met een jaarlijkse afschrijving van circa \$ 641.000 rekening te worden gehouden, jaarlijks te vermeerderen met een inflatie van 2%. In eerdere studies zijn de bouwkundige componenten en het leidingstelsel van andere afschrijvingstermijnen voorzien, bovenstaande opzet is een reflectie van veel gevonden afschrijvingstermijnen in Nederland voor dergelijke projecten, waarbij dan zeker niet te royaal is gerekend voor dit project.

3.5.3 Afvoer per truck

Als een rioolheffing wordt ingevoerd op basis van het principe ‘de vervuiler betaalt’ en dus alle huishoudens en niet-huishoudens een bijdrage wordt gevraagd dienen ook alle kosten in aanmerking te worden genomen bij het inrichten van de exploitatie-opzet. Dat betekent dat ook de kosten van het per as aanvoeren van afvalwater op de RWZI in de exploitatie-opzet mee dient te worden genomen. Op dit moment is nog niet duidelijk of dit water ook op de RWZI wordt geloosd of –mogelijk- op de tijdelijke voorziening. Aangezien de onderzoeksvraag zich toespitst op de exploitatie van de RWZI is dit onderdeel thans buiten beschouwing gelaten. Hierover dient nog wel nadere besluitvorming plaats te vinden (zie ook hoofdstuk 4).

3.6 Inkomsten

In de feasibility studies en de laatste up-date daarvan wordt ruim aandacht geschonken aan inkomsten die gegenereerd kunnen worden door teruglevering van gezuiverd water voor bevloeiing van groen bij hotels en in de agrarische sector. Waarneming op het eiland leert dat voor laatstgenoemde optie weliswaar kansen aanwezig zijn, maar dat dit maar een beperkte dekking van exploitatielasten zal geven. Teruglevering aan de agrarische sector middels retourleidingen is geen onderdeel van het huidige project, dit zou nog wel door middel van vrachtwagens kunnen (ook met water uit de AWZI). Voor wat betreft de hotels doet zich het probleem voor van de afdwingbaarheid van een dergelijk stelsel.

Vooraf omdat enkele grote hotels ook al van andere processen (omgekeerde osmose) gebruik maken om reeds nu in zelf gezuiverd water (voor irrigatiedoeleinden) te voorzien lijkt het niet verstandig van hoge afnames uit te gaan, zeker niet als daarvoor fors betaald moet worden. Wel is daarbij, overigens, van belang dat (in het kader van de Wet VROM-BES) eisen aan de kwaliteit van (het door de recreatieve sector) zelf gezuiverd water kunnen worden gesteld. Met andere woorden: het OLB zal de grenswaarden voor het in de zelf in de bodem brengen van voorgezuiverd water formeel moeten vaststellen. Ook in Nederland komt het verschijnsel voor dat bedrijven productiewater zelf (voor)zuiveren om zo de vervuilingswaarde en daarmee de kosten van de zuiveringsheffing te reduceren. In Nederland is zelfs voorzien in een zogenaamde ‘anti-afhaak’ regeling, welke beoogd bedrijven die dergelijke plannen hebben door middel van subsidie-verlening daarvan te laten afzien. Immers, het kan voor het rendement van een zuivering ook in zekere zin goed zijn bepaald afvalwater (niet-voorgezuiverd) te ontvangen. Nu dit door de EU vanaf 2012 niet meer wordt toegestaan (verboden staatsteun) wordt dit regime in Nederland afgebouwd.

In theorie zou een dergelijke regeling ook nog wel kunnen worden opgezet voor Bonaire; maar eigenlijk kan nu al worden geconcludeerd dat dit stelsel voor Bonaire te kostbaar is. Het verstrekken van subsidies drijft het tarief immers verder op (vergelijkbaar met

kwijtschelding) en is gelet op het gering aantal heffingsplichtigen dus een (te) dure oplossing.

Het cruise-schip de Freewinds biedt ook ongezuiverd water aan, momenteel is dat nog zout aangezien de spoeling van de tanks van de Freewinds met zeewater gebeurt. Dit water kan niet op de RWZI (of de AWZI) worden geloosd. Op grond van de nog op te stellen afvalwaterverordening zal het (ongetwijfeld) verboden worden om zout afvalwater van de Freewinds te lozen buiten de RWZI om. Uit de contacten die zijn gelegd tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat de Freewinds op spoelen met zoet water zal overgaan; dan kan het afvalwater uiteraard wel worden ontvangen en kan een overeenkomst met de Freewinds worden gesloten voor het aanbod van het afvalwater. Of dit ook realiteit wordt, is nog niet duidelijk. Momenteel betaalt de Freewinds alleen voor transport van het afvalwater. In de opzet is –gelet op deze ongewisse situatie geen rekening gehouden met een opbrengst van de Freewinds. De opbrengst van irrigatiewater aan hotels is bepaald op \$ 93.000, en de opbrengst voor verkoop van water voor de agrarische sector is voorzichtig ingeschat op \$ 50.000. Alle mogelijke voorstudies ten spijt, dit onderdeel blijft lastig in te schatten. Daarom lijkt het aangewezen een voorzichtige aanneme te doen, eventuele meeropbrengsten kunnen benut worden om een tariefegalisatiereserve te vormen.

3.7 Enkele varianten voor de rioolheffing

Als uitgangspunt de aanneme dat de jaarlijkse exploitatielasten \$ 1.926.000 bedragen (zie bij het rapport gevoegde opzet). Enkele kengetallen om voor een opzet van een tarievenstelsel te komen:

Aantal huishoudens	6.850
Gemiddeld waterverbruik huishouden	120 m3 per jaar
Aantal onvermogene huishoudens	500
Aantal niet-huishoudens	1.060
Gemiddeld waterverbruik niet-huishoudens	200 m3 per jaar
Aantal hotels (klein & middelgroot)	22
Gemiddeld waterverbruik	2.000 m3 per jaar
Aantal grote hotels	4
Harbour Village	20.660 m3 in 2009
Buddy Dive*	23.921 m3 in 2009
Divi Flamingo*	40.180 m3 in 2009
Plaza*	44.835 m2 in 2009

De met een * gemarkeerde hotels maken gebruik van omgekeerde osmose voor zuivering van afvalwater. Mogelijk gebruiken deze hotels een deel van het gezuiverde water voor irrigatie .

Indien het aantal m3 ingenomen water als heffingsmaatstaf wordt genomen, en bovenstaande verdeling in acht wordt genomen als eerste indicatie voor een tarief dan wordt ongeveer 1.205.000 m3 water totaal ingenomen. Dit levert een tarief van ongeveer \$ 1,60 per m3 op. Aangezien 500 huishoudens in aanmerking komen voor kwijtschelding dient deze gemiste opbrengst ($120 \text{ m}^3 \times 500 \times \$ 1,60 = \$ 96.000$) door de overige belastingplichtigen te worden gedragen. De prijs per m3 stijgt hiermee naar ongeveer \$ 1,68 per m3.

Voor een gemiddeld huishouden wordt dan jaarlijks ongeveer \$ 202 aan rioolheffing opgelegd (\$ 16 per maand), voor een gemiddeld niet-huishouden ongeveer \$ 370 (ruim \$ 23 per maand), voor een gemiddeld hotel \$ 3.360 (\$ 280 per maand). De 4 grote hotels betalen tussen de \$ 34.709 en \$ 75.323.

Een verhoging van de toeristenbelasting met \$ 1 van \$ 6,50 naar \$ 7,50 levert –bij een gelijkblijvend aantal overnachtingen- ongeveer \$ 350.000 op. Daarmee kan het tarief van de rioolheffing dalen van \$ 1,68 naar \$ 1,39 (-17%) per m3 ingenomen water, en betaalt een gemiddeld huishoudelijk gebruiker \$167 per jaar (ongeveer \$ 14 per maand) voor de rioolheffing. Gelet op het eerder genoemde meerverbruik door toeristen van ingenomen water valt deze optie zeker serieus te nemen. Een verdere daling van het tarief kan nog gevonden worden in andere combinaties (liggeld).

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

In dit project zijn nog veel onzekere factoren. Die leiden voor onderzoeker tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

Voor wat betreft de exploitatie-opzet:

- De concept-opzet dient zo spoedig mogelijk door betrokken specialisten ter plaatse te worden besproken, -naar behoeven- aangepast en definitief te worden vastgesteld;
- Daarbij dient gezien te worden op welke wijze de exploitatie van de tijdelijke zuivering en de RWZI –eventueel- geïntegreerd worden;

Voor wat betreft het heffingenstelsel:

- Een spreiding van de lasten over toeristen en bewoners ligt voor de hand;
- Kies voor een verdeling van de totale exploitatielasten over twee groepen 'vervuilers'; toeristen en vaste bewoners, daarbij kan het bovengemiddelde waterverbruik van een gemiddelde toerist een rekenfactor zijn;
- Kies voor een verdeling van het kostendeel voor de toeristische gebruiker over ofwel alleen de toeristenbelasting ofwel de toeristenbelasting gecombineerd met liggelden voor (cruise) schepen;
- Voor wat betreft het kostendeel dat na deze stappen overblijft is de meest voor de hand liggende optie te kiezen voor een stelsel gebaseerd op het principe 'de vervuiler betaalt'. Dit om reden van het verdelen van de belastingdruk. Zo wordt eveneens rechtgedaan aan de uitgangspunten van de financieringsovereenkomst;
- Overweeg –vanwege de eenvoud- als eerste optie een stelsel waarbij als heffingsgrondslag voor de rioolheffing het aantal m³ water wordt gehanteerd;
- Onderzoek of een degressief tariefstelsel mogelijkheden biedt lasten evenwichtiger te verdelen;
- Overweeg de inzet van andere heffingen ter dekking van de kosten (liggeld);
- Bewaak bij de inrichting van het gehele proces het principe van eenvoud; om die reden verdient het aanbeveling om WEB als innende instantie in te schakelen;
- Zorg voor voldoende en tijdige communicatie naar de toekomstige belastingplichtigen.

Overall- aanbeveling:

De Romeinse dichter Ovidius schreef aan het begin van onze jaartelling *'eenvoud is zeer zeldzaam in onze dagen'*. Dat kan ongetwijfeld gezegd worden van de veelheid en complexiteit van regelgeving die de staatkundige veranderingen met zich hebben meegebracht. Daarom zou onderzoeker een pleidooi willen houden voor een eenvoudig bekostigingsstelsel, waarbij zowel de toerist als de inwoner bijdraagt aan schoon afvalwater.

Bijlage 1

Lijst van gevoerde gesprekken

Maandag 8 augustus 2011

1.

Ochtend. Gesprek met de heer dr. ir. M. Pool, overgevlogen uit Curaçao. Bewaakt de verantwoording van de EU-subsidie op dit project. Door hem bijgepraat over de stand van zaken van het project.

2.

Namiddag. Gesprek met de heer dr. ir. M. Pool en de heer M. Gravenhorst (Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer). DROB zorgt voor een duurzame kwaliteit van de leefomgeving op Bonaire door het formuleren, aansturen en controleren van het overheidsbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, bouw, civiele werken, milieu en natuur en cultuurhistorisch erfgoed. De heer Gravenhorst is adjunct-directeur.

Dinsdag 9 augustus

1.

12.00 uur: gesprek met de heer A. Splinter, projectleider vanuit USONA.

2.

Om 14.00 uur is er een bijzondere vergadering van het Bestuurscollege. Aanwezigen vanuit het BC:

- Mr. Dr. Glenn A.E. Thodé, Gezaghebber van Bonaire
- Delno L.A. Tromp, Ph. D, Gedeputeerde
- Mr. M. Bijkerk, Gedeputeerde
- Mr. Nereida M. González, Secretaris van het Eilandgebied
- Lianne de Geus, M.A., M. Sc., Portefeuilleadviseur

Eveneens aanwezig:

- M. Martis, hoofd van dienst DROB
- M. Gravenhorst, DROB
- Dr. Ir. M. Pool, project advisor 9th EDF

Woensdag 10 augustus

09.00 uur: gesprek met de eilandsecretaris, mevrouw Gonzalez.

Vrijdag 12 augustus

15.00 uur: gesprek met de heer drs. F. Tiemesen, hoofd Financiën