

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 H

Vaststelling van de begrotingsstaat van het BES-fonds voor het jaar 2012

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

| | Blz. |
|---|-------------|
| A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel | 2 |
| B. Begrotingstoelichting | 4 |
| 1. Leeswijzer | 4 |
| 2. Het beleid | 5 |
| Internetbijlagen (gepubliceerd op www.rijksbegroting.nl): | |
| 1 Het verdiepingshoofdstuk | |

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETS- VOORSTEL

Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het BES-fonds voor het jaar 2012 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten samen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2012. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2012.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2012 vastgesteld. Het begrotingsartikel dat in de begroting van het BES-fonds is opgenomen wordt in onderdeel B. van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

Wetsartikel 2

Bij het samenstellen van het eerste overzicht bijzondere uitkeringen op 19 mei 2011 is gebleken dat de maand mei te vroeg in het jaar is om de Tweede Kamer te informeren over de bijzondere uitkeringen over het lopende jaar. Het kabinet bereidt daarom een wetswijziging voor die beoogt het overzicht bijzondere uitkeringen jaarlijks te publiceren als bijlage bij de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het BES-fonds. Bijkomend voordeel van die wetswijziging is, dat bij de indiening van de begroting meer actuele informatie beschikbaar is over de verstrekte bijzondere uitkeringen. Het overzicht bijzondere uitkeringen kan hierdoor ook beter worden betrokken bij de andere inkomsten van de openbare lichamen, te weten de vrije uitkeringen van het BES-fonds (deze begroting) en de eilandelijke inkomsten (zie hierna onder 3.3.1).

Tevens zal in die wetswijziging worden voorgesteld, dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als enige fondsbeheerder voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 88, tiende lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) het overzicht bijzondere uitkeringen zal publiceren. Het is niet nodig om ten aanzien van het publiceren van het overzicht bijzondere uitkeringen formeel de betrokkenheid van de Minister van Financiën te continueren. De betrokkenheid van de Minister van Financiën zal in bilateraal contact met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voldoende gewaarborgd zijn.

Totdat de genoemde wetswijziging in werking zal zijn getreden, zal jaarlijks bij de wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het BES-fonds bepaald worden, dat op de genoemde punten voor het betrokken jaar wordt afgeweken van artikel 94, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

De begroting van het BES-fonds maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting maar heeft daarbinnen, evenals de gemeentefonds- en de provinciefondsbegroting, een eigen karakter. Zo kent de BES-fondsbegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het BES-fonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. Voorts is de fondsbeheerder systeemverantwoordelijk voor het BES-fonds en niet voor de resultaten die de openbare lichamen met hun budget uit dit fonds realiseren. De openbare lichamen zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het BES-fonds. Om die reden bevat de BES-fondsbegroting geen output- en/of outcomegegevens.

De voorliggende toelichting bij de begroting 2012 van het BES-fonds kent de volgende indeling.

Na de leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het BES-fonds, waarin onder meer de achtergrond van de instelling van dit fonds wordt beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op het beleidsartikel: het BES-fonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling en nader geoperationaliseerde doelstellingen aan bod. De tabel Budgettaire gevolgen van beleid geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de algemene beleidsdoelstelling.

In het verdiepingshoofdstuk wordt het BES-fonds in een breder kader geplaatst, waarbij nader wordt ingegaan op de bijzondere uitkeringen, eilandelijke inkomsten en het financiële overzicht van Caribisch Nederland in algemene zin. Het verdiepingshoofdstuk is een internetbijlage.

2. HET BELEID

2.1. De beleidsagenda

Sinds 10 oktober 2010 zijn de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) onderdeel van het Nederlandse staatsbestel, waarbinnen zij de positie van openbaar lichaam innemen. De verdeling van taken en bevoegdheden tussen de eilandelijke overheden en de Rijksoverheid is vastgelegd en beschreven in de verschillende wetten en regelingen, die op Caribisch Nederland van toepassing zijn.

De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Stb. 2010, 31 958, hierna: FinBES) bevat de belangrijkste regelgeving op het gebied van de financiën van de drie openbare lichamen. Artikel 88 van de FinBES vestigt het principe dat de openbare lichamen recht hebben op een vrije uitkering. Deze uitkeringen worden sinds 2011 vanuit deze begroting van het BES-fonds verstrekt. Met de vrije uitkering uit het BES-fonds, de eilandelijke inkomsten en bijzondere uitkeringen is Caribisch Nederland in staat de taken waarvoor zij verantwoordelijk zijn naar behoren uit te voeren. De bijzondere uitkeringen en de eilandelijke inkomsten worden nader toegelicht in het verdiepingshoofdstuk (zie 3.1 en 3.2).

In het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 31 maart 2011 is met de openbare lichamen gesproken over de hoogte van de vrije uitkering. Met Caribisch Nederland is afgesproken dat zo snel mogelijk een referentiekader wordt opgesteld dat een beter inzicht moet geven in de eilandelijke taken in relatie tot de vrije uitkering, de eigen eilandelijke inkomsten en bijzondere uitkeringen. Bij het opstellen van dit kader zullen de eilanden en de departementen worden betrokken. De resultaten zullen in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen aan de orde gesteld worden.

2.2. Het beleidsartikel

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

Via het BES-fonds wordt bewerkstelligd dat de openbare lichamen middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren.

Met Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen de eilandelijke overheid en de Rijksoverheid. Op basis van het vastgestelde eilandelijke takenpakket is een bedrag aan vrije uitkering overeengekomen dat de eilanden jaarlijks ontvangen. In het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen BES vindt besluitvorming plaats over de hoogte van de vrije uitkering voor het jaar daaropvolgend.

2.2.2 Verantwoordelijkheid minister

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het BES-fonds. Als fondsbeheerder draagt hij zorg voor een adequate omvang van het fonds in relatie tot de overeengekomen taakverdeling tussen Nederland en de openbare lichamen. De fondsbeheerder is echter niet verantwoordelijk voor de resultaten die openbare lichamen met hun bijdrage uit dit fonds realiseren: openbare lichamen zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het BES-fonds. Niet alleen de

bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is primair een eilandelijke verantwoordelijkheid, waarin het bestuurscollege wordt gecontroleerd door de eilandsraad.

2.2.3 Succesfactoren van beleid

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is systeemverantwoordelijk voor de eilanden. De openbare lichamen mogen zelf bepalen welke taken en activiteiten zij bekostigen uit de algemene middelen van de vrije uitkering. Dit uitgangspunt laat onverlet dat de openbare lichamen bepaalde wettelijke taken en activiteiten dienen uit te voeren voor de bekostiging waarvan zij op de algemene middelen zijn aangewezen.

De FinBES biedt – indien nodig – instrumenten voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Cft-BES om in te grijpen. Het openbare lichaam kan in principe alleen uitgaven doen die zijn opgenomen in een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties goedgekeurde begroting.

2.2.4 Budgettaire gevolgen van beleid

| 1: BES-fonds | | | | | | |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| (in € 1 000) | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Verplichtingen | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 |
| Uitgaven | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 |
| 1: BES-fonds | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 |
| Ontvangsten | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 | 24 903 |

Toelichting

De vrije uitkeringen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden verdeeld over de eilanden conform een eigen systematiek. Deze wijkt af van de situatie bij Nederlandse gemeenten. Op grond van de FINBES zijn er individuele geldstromen voor de drie eilanden. Hierbij is geen sprake van verdeelmaatstaven en een solidariteitsgedachte, zoals we deze kennen bij gemeenten. Een verlaging van de vrije uitkering bij de één betekent niet automatisch een verhoging van de vrije uitkering bij de ander. Met deze vrije uitkering en de eigen eilandelijke inkomsten is Caribisch Nederland in staat de taken waarvoor zij verantwoordelijk zijn naar behoren uit te voeren.

In bovenstaande tabel worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het BES-fonds weergegeven.

In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij een fonds als het BES-fonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Zo bezien kunnen de uitgaven niet worden beïnvloed.

Ontvangsten

Artikel 88, derde lid van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen van het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het BES-fonds. De uitgaven en de afgezonderde inkomsten over ieder

uitkeringsjaar zijn aan elkaar gelijk. Gelet hierop is ten behoeve van de dekking van de uitgaven ten laste van het BES-fonds een post Ontvangsten geraamd.

2.2.5 Operationele doelstelling

De openbare lichamen via het BES-fonds voorzien van middelen voor het naar behoren uitvoeren van hun taken.

Bij de berekening van de eerste vrije uitkering over het jaar 2011 is het eilandelijke financieel kader verminderd met de eigen inkomsten van het eiland en de bedragen die aan de begrotingen van de departementen zijn toegevoegd voor de uitvoering van Rijkstaken.

Het bedrag aan vrije uitkering dat Caribisch Nederland ontvangt luidt in dollars. Overeengekomen is dat het valutarisico samenhangend met schommelingen in de koers van de dollar ten opzichte van de euro bij het Rijk berust. Gezien het technische karakter en de beperkte omvang van het BES-fonds is ervoor gekozen dit risico op te vangen binnen begrotingshoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties, waar zich een omgekeerd valutarisico voordoet hetgeen het grotendeels tegen elkaar wegstrepen van deze tegengestelde fluctuaties mogelijk maakt.

Om te borgen dat de vrije uitkering meegroeit met het stijgende prijspeil van Caribisch Nederland zijn aanvullende afspraken gemaakt over de indexering van het BES-fonds. Deze afspraken hebben geleid tot een verhoging van de vrije uitkering in 2011 met € 0,7 mln. ten opzichte van 2010 en zullen ook in 2012 weer tot aanpassing van het bedrag van de vrije uitkering kunnen leiden.

Op grond van artikel 87 FinBES dient het Rijk bij beleidsvoornemens welke leiden tot een wijziging van taken voor de openbare lichamen aan te geven welke financiële gevolgen hier aan zijn verbonden voor de openbare lichamen. Ook dient in de toelichting te worden aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen. Het kabinet zal artikel 87 van de FinBES onverkort toepassen en naleven. De vakministers zijn primair verantwoordelijk voor het aangeven van de kosten en bekostigingswijze van taakwijzigingen van openbare lichamen. Daartoe treden zij tijdig in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.