

Vergaderjaar 2020–2021

35 712

Wijziging van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2021 (Incidentele suppletoire begroting inzake voedselhulp en steunmaatregelen Caribisch deel van het koninkrijk)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

A ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVORSTEL

Wetsartikelen 1 tot en met 3

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 elk afzonderlijk bij wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2021 wijzigingen aan te brengen in:

de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties.
de begrotingsstaat voor het BES-fonds.

Normaliter wordt nieuw beleid pas in uitvoering genomen nadat het parlement de begrotingswet heeft geautoriseerd. De spoedeisende maatregelen in deze incidentele suppletoire begroting 2021 gaan in vanaf 1 januari 2021 en kunnen vanaf dat moment tot verplichtingen en/of betalingen leiden. Indien de formele autorisatie van beide Kamers op dat moment niet is afgerond zal het kabinet de uitvoering van de voorgenomen maatregelen in het belang van het Rijk conform artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 starten. Voor de indiening van deze incidentele suppletoire begroting is uw Kamer vooraf geïnformeerd via een zestal brieven:

- een brief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 9 december 2020 «Aanpassingen in het economische steun- en herstellpakket als gevolg van de ontwikkeling in de bestrijding van het coronavirus» (kenmerk CE-AEP / 20307631);
- twee brieven op 18 december «Besluitvorming Rijksministerraad inzake afwijken begrotingsnormen in 2021 en vierde tranche liquiditeitssteun» en «Toetsingskader Risicoregelingen rijksoverheid inzake de vierde tranche liquiditeitssteun aan Aruba» (Kamerstukken II 2020/21, 35 420, nr. 201 en Kamerstukken II 2020/21, 35 420, nr. 200);
- een brief van 22 december 2020 «Akkoord derde tranche liquiditeitssteun Sint Maarten» (Kamerstukken II 2020/21, 35 420, nr. 203);

- een brief van 31 december 2020 «Hypothecaire lening aan Winair» (Kamerstukken II 2020/21, 31 936, nr. 830); en
- een brief naar aanleiding van de ministerraad van 22 januari ««Verlenging voedselhulp Aruba, Curaçao en Sint Maarten» (kenmerk 2021-0000027704).

De in de begrotingsstaten opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

B ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELN

1. Leeswijzer

Uitgangspunt bij de tabel budgettaire gevolgen van beleid is dat per artikel de beleidsmatige en technische mutaties toegelicht worden, die groter dan of gelijk zijn aan de ondergrens zoals deze in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) zijn opgenomen, de zogenaamde staffel. In het kader van transparantie of anderszins kan het voorkomen dat mutaties beneden deze ondergrenzen ook worden toegelicht.

Tabel 1 Ondergrenzen conform RBV 2021

Begrotingsartikel	Beleidsmatige mutaties (ondergrens in € mln.)	Technische mutaties (ondergrens in € mln.)
1. Versterken rechtsstaat	Verplichtingen/Uitgaven: 1 mln. Ontvangsten: 1 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 2 mln. Ontvangsten: 2 mln.
4. Bevorderen sociaaleconomische structuur	Verplichtingen/Uitgaven: 1 mln. Ontvangsten: 1 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 2 mln. Ontvangsten: 2 mln.
5. Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen	Verplichtingen/Uitgaven: 2 mln. Ontvangsten: 2 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 4 mln. Ontvangsten: 4 mln.
8. Wederopbouw Bovenwindse Eilanden	Verplichtingen/Uitgaven: 1 mln. Ontvangsten: 1 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 2 mln. Ontvangsten: 2 mln.
6. Apparaat	Verplichtingen/Uitgaven: 1 mln. Ontvangsten: 1 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 2 mln. Ontvangsten: 2 mln.
7. Nog onverdeeld	Verplichtingen/Uitgaven: 1 mln. Ontvangsten: 1 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 2 mln. Ontvangsten: 2 mln.
1. BES-fonds	Verplichtingen/Uitgaven: 1 mln. Ontvangsten: 1 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 2 mln. Ontvangsten: 2 mln.

2. Beleidsartikelen Koninkrijksrelaties

De coronacrisis laat diepe sporen achter op de Caribische delen van het Koninkrijk. De landen hebben op grond van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een beroep gedaan op de solidariteit binnen het Koninkrijk. Er wordt een derde bijdrage verstrekt voor voedselpakketten en hygiëneproducten in de landen. Ook wordt een bijdrage geleverd aan een lening aan Winair via de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, om de connectiviteit in Caribisch Nederland te waarborgen.

Op 18 december 2020 heeft Sint Maarten in de Rijksministerraad ingestemd met het aanpassen van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en het definitief bekrachtigen en met terugwerkende kracht uitvoeren van de voorwaarden van de tweede tranche liquiditeitssteun in de Staten van Sint Maarten. Ook heeft Sint Maarten formeel laten weten akkoord te gaan met de inhoud van het voorstel van de consensus Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO). De instemming van Sint Maarten maakte voor de Rijksministerraad de weg vrij om over te gaan tot het verstrekken van een derde tranche liquiditeitssteun, die reeds in 2020 is verstrekt, en een voorschot op de vierde tranche liquiditeitssteun die in deze incidentele suppletore begroting wordt geregeld. Het hieraan gekoppelde investeringspakket voor de jaren 2021–2027 wordt tevens in deze incidentele suppletore begroting vastgelegd. Sint Maarten is ermee akkoord gegaan dat de voortgang in de uitvoering van de voorwaarden en de nog te maken nadere afspraken in

het kader van de uitvoeringsagenda gelden als voorwaarde voor een volgende tranche liquiditeitssteun. De Tweede Kamer is over het volledige pakket geïnformeerd in de Kamerbrief van 22 december 2020 «Akkoord derde tranche liquiditeitssteun Sint Maarten» (Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 203).

Daarnaast heeft Aruba tijdens de Rijksministerraad van 18 december 2020 ingestemd met de voorwaarden behorende bij de vierde tranche liquiditeitssteun, waarmee uitvoering wordt gegeven aan maatregelen die voortkomen uit het landspakket. Daarop is op basis van advies van het College Aruba financieel toezicht (CAft) besloten tot het verstrekken van een voorschot op de vierde tranche liquiditeitssteun voor Aruba om te voorzien in de benodigde liquiditeiten voor de eerste zes weken van 2021. Curaçao heeft Nederland verzocht om financiële steun om een oplossing voor de financiële problemen bij Girobank mogelijk te maken. In de Rijksministerraad van 18 december 2020 heeft de Minister van Financiën de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gemachtigd om hiertoe een lening te verstrekken zodra Curaçao voldoet aan de daaraan gekoppelde voorwaarden.

2.1 Artikel 1. Versterken rechtsstaat

Tabel 2 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 1 Versterken rechtsstaat (incidentele suppletoire begroting) (bedragen x € 1.000)

	Stand vastgestelde begroting 2021 incl. NvW en amendementen	Mutaties ISB	Stand ISB	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025
Verplichtingen	41.356	12.700	54.056	14.900	4.700	4.400	4.700
Uitgaven	41.356	12.700	54.056	14.900	4.700	4.400	4.700
<i>waarvan juridisch verplicht</i>	100,0%	17,3%	80,6%				
Opdrachten	0	0	0	2.000	2.000	2.000	2.000
Detentie Algemeen	0	0	0	2.000	2.000	2.000	2.000
Bijdrage aan medeoverheden	7.600	500	8.100	500	0	0	0
Overige bijstand aan de landen	7.600	500	8.100	500	0	0	0
Bijdrage aan (inter)nationale organisaties	0	10.000	10.000	10.000	0	0	0
Detentie Vastgoed	0	10.000	10.000	10.000	0	0	0
Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken	33.756	2.200	35.956	2.400	2.700	2.400	2.700
Grensbewaking (Defensie)	21.239	1.600	22.839	1.800	2.100	1.800	2.100
Rechterlijke macht (JenV)	8.517	0	8.517	0	0	0	0
Douane (Financiën)	4.000	600	4.600	600	600	600	600
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0	0

Toelichting

Opdrachten

Detentie Algemeen

Het kabinet stelt middelen beschikbaar voor het gevangeniswezen, ten behoeve van de bouw van een nieuwe gevangenis en structurele verbeteringen in de detentiesituatie. Deze middelen zullen via de begroting van en onder regie en toezicht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenwerking met het

Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en in overleg met Sint Maarten ter besteding worden gebracht, op basis van objectieve behoeftstelling en planvorming. Dit betreft middelen voor algemene zaken die nodig zijn voor humane detentie zoals opleidingsmogelijkheden en resocialisatie.

Bijdrage aan medeoverheden

Overige bijstand aan de landen

Na instemming van Sint Maarten met het landspakket, dat gepaard gaat met de derde tranche liquiditeitssteun 2020, wordt het grenstoezicht versterkt. Om deze inzet efficiënt plaats te laten vinden, wordt er ook geïnvesteerd in bijpassend materiaal. Hieraan wordt nog nader invulling gegeven in het nog op stellen gezamenlijke plan van aanpak.

Bijdrage aan (inter-) nationale organisaties

Detentie Vastgoed

Het kabinet stelt middelen beschikbaar voor het gevangeniswezen, ten behoeve van de bouw van een nieuwe gevangenis en structurele verbeteringen in de detentiesituatie. Deze middelen zullen via de begroting van en onder regie en toezicht van het Ministerie van BZK in samenwerking met het Ministerie van JenV en in overleg met Sint Maarten ter besteding worden gebracht, op basis van objectieve behoeftstelling en planvorming. Dit betreft de middelen voor het detentie vastgoed.

Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken

Grensbewaking (Defensie)

Na instemming van Sint Maarten met het landspakket, dat gepaard gaat met de derde tranche liquiditeitssteun, wordt het grenstoezicht versterkt. Dit betreft de middelen voor personele versterking van de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Douane (Financiën)

Na instemming van Sint Maarten met het landspakket, dat gepaard gaat met de derde tranche liquiditeitssteun, wordt het grenstoezicht versterkt. Dit betreft de middelen voor personele versterking van de Nederlandse Douane.

2.2 Artikel 4. Bevorderen sociaaleconomische structuur

Tabel 3 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 4 Bevorderen sociaaleconomische structuur (incidentele suppletoire begroting) (bedragen x € 1.000)

	Stand vastgestelde begroting 2021 incl. NvW en amendementen	Mutaties ISB	Stand ISB	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025
Verplichtingen	42.159	19.400	61.559	8.000	9.700	9.700	9.700
Uitgaven	42.159	18.400	60.559	8.000	9.700	9.700	9.700
<i>waarvan juridisch verplicht</i>	75,0%	81,0%	76,8%				

	Stand vastgestelde begroting 2021 incl. NvW en amende- menten	Mutaties ISB	Stand ISB	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025
4.1 Curaçao, Sint Maarten en Aruba	32.291	18.400	50.691	8.000	9.700	9.700	9.700
Subsidies (regelingen)	1.600	14.900	16.500	0	0	0	0
Diverse subsidies	1.600	0	1.600	0	0	0	0
Noodpakketten	0	14.900	14.900	0	0	0	0
Opdrachten	1.214	- 1.000	214	0	0	0	0
Opdrachten landen	1.214	- 1.000	214	0	0	0	0
Inkomensoverdrachten	1.950	0	1.950	0	0	0	0
Toeslagen op pensioenen NA	1.950	0	1.950	0	0	0	0
Bijdrage aan ZBO's/ RWT's	10.200	4.500	14.700	8.000	9.700	9.700	9.700
Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling	10.200	4.500	14.700	8.000	9.700	9.700	9.700
Bijdrage aan medeoverheden	17.191	0	17.191	0	0	0	0
Bijdrage aan landen	2.191	0	2.191	0	0	0	0
Onderwijshuisvesting Curaçao	15.000	0	15.000	0	0	0	0
Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties	136	0	136	0	0	0	0
Diverse bijdragen	136	0	136	0	0	0	0
4.2 Caribisch Nederland	9.868	0	9.868	0	0	0	0
Subsidies (regelingen)	500	0	500	0	0	0	0
Subsidies Caribisch Nederland	500	0	500	0	0	0	0
Opdrachten	1.391	0	1.391	0	0	0	0
Versterken bestuurs- en uitvoeringskracht	800	0	800	0	0	0	0
Opdrachten Caribisch Nederland	591	0	591	0	0	0	0
Inkomensoverdrachten	2.477	0	2.477	0	0	0	0
Pensioenen en uitkeringen politieke ambtsdragers	2.477	0	2.477	0	0	0	0
Bijdrage aan medeoverheden	5.500	0	5.500	0	0	0	0
Versterken bestuurs- en uitvoeringskracht	5.500	0	5.500	0	0	0	0
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0	0

Toelichting

4.1 Curaçao, Sint Maarten en Aruba

Subsidies

Noodpakketten

De tweede fase van de voedselhulp aan Curaçao, Aruba en Sint Maarten loopt tot eind januari 2021. Om de voedselhulp op Aruba, Curaçao en Sint Maarten te verlengen voor de periode februari tot en met april 2021 is € 14,9 mln. benodigd. Vanaf 1 april start de transitie van het programma naar de lokale overheden. Elk eiland kent daarin een ander tijdpad. Begin maart is er meer duidelijkheid over de transitie, het verloop van de pandemie en de daarmee samenhangende behoefte aan voedselhulp.

Opdrachten

Opdrachten landen

Winair, de enige luchtvaartmaatschappij die verbindingen onderhoudt met alle zes de Caribische delen van het Koninkrijk, en de enige die een reguliere verbinding onderhoudt met Sint Eustatius en Saba, is in financiële problemen geraakt, omdat er geen inkomsten binnenkomen terwijl de kosten grotendeels doorlopen. Er doet zich nu een situatie voor waarbij de interinsulaire connectiviteit van Saba, Sint Eustatius met Sint Maarten en Bonaire, in direct gevaar komt. Het kabinet heeft daarom besloten positief te reageren op het verzoek van de Minister-President van Sint Maarten om steun, door een hypothecaire lening van USD 3 mln. met als onderpand het luchthavengebouw van Winair. Vanuit de begroting van Koninkrijksrelaties wordt € 1,0 mln. bijgedragen aan de lening die via de begroting van lenW verstrekt zal worden. Bij aflossing van de lening door Winair vloeit dit bedrag naar rato van het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingelegde deel terug naar de begroting van Koninkrijksrelaties.

Bijdrage aan ZBO's/ RWT's

Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling

In 2021 wordt het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) opgericht. Het COHO heeft de taak ervoor te zorgen dat hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt. Hiervoor worden voor de duur van zeven jaar middelen aan de begroting toegevoegd. Deze mutatie betreft de middelen naar aanleiding van de overeenkomst met Sint Maarten.

2.3 Artikel 5. Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen

Tabel 4 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 5 Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen (incidentele suppletore begroting) (bedragen x € 1.000)

	Stand vastgestelde begroting 2021 incl. NvW en amendementen	Mutaties ISB	Stand ISB	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025
Verplichtingen	88.501	122.353	210.854	0	0	0	0
Uitgaven	117.017	122.353	239.370	0	0	0	0
<i>waarvan juridisch verplicht</i>	100,0%	100,0%	100,0%				
5.1 Schuldsanering							
Curaçao	28.517	0	28.517	0	0	0	0
Leningen	28.517	0	28.517	0	0	0	0
Schuldsanering	28.517	0	28.517	0	0	0	0
5.2 Leningen/ garantie							
Curaçao, Sint Maarten en Aruba							
Leningen	88.500	122.353	210.853	0	0	0	0
Leningen aan Aruba	88.500	34.790	123.290	0	0	0	0
Lopende inschrijving en leningen Curaçao en Sint Maarten	0	87.563	87.563	0	0	0	0
Ontvangsten	37.896	0	37.896	0	0	0	0

Toelichting

5.2. Leningen/ garanties landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba

Leningen

Leningen aan Aruba

In de Rijksministerraad van 18 december 2020 is besloten om Aruba op advies van het Collega Aruba financieel toezicht (CAft) een voorschot te verlenen op de vierde tranche liquiditeitssteun van € 34,8 mln. (AWG 71 mln.). Dit voorschot wordt verrekend met de nog vast te stellen liquiditeitsbehoefte voor het gehele eerste kwartaal van 2021. Het voorschot heeft de vorm van een kortlopende bulletlening. De lening loopt af op hetzelfde moment als de eerdere liquiditeitsleningen. De lening heeft een rentepercentage van 0%. Conform het advies van het CAft bestaat de mogelijkheid om in april 2022 de lening te herfinancieren.

Lopende inschrijving en leningen Curaçao en Sint Maarten

Vierde tranche liquiditeitssteun Sint Maarten

In de Rijksministerraad van 18 december 2020 is besloten om Sint Maarten op advies van het Collega financieel toezicht (Cft) een voorschot te verlenen op de vierde tranche liquiditeitssteun van € 4,3 mln. (AWG 8,7 mln.). Dit voorschot wordt verrekend met de nog vast te stellen liquiditeitsbehoefte voor het gehele eerste kwartaal van 2021. Het voorschot heeft de vorm van een kortlopende bullitlening. De lening loopt af op hetzelfde moment als de eerdere liquiditeitsleningen. De lening heeft een rentepercentage van 0%. Conform het advies van het Cft bestaat de mogelijkheid om in april 2022 de lening te herfinancieren.

Curaçao

Nederland is bereid onder voorwaarden aan Curaçao een lening te verstrekken om de afwikkeling van Girobank, een lokale bank met financiële problemen, mogelijk te maken. Aan de meeste voorwaarden is reeds voldaan door Curaçao. De enige voorwaarde waar nog aan moet worden voldaan is dat de rechter uitspraak moet doen over de rechtsgeldigheid van het overdragen van de leningenportefeuille van Girobank aan een speciaal daarvoor gecreëerde Special Purpose Vehicle (SPV). Deze zaak zal in januari 2021 aanhangig worden gemaakt bij de rechter. De lening zal maximaal de hoogte hebben van de waarde van de leningenportefeuille te weten ANG 170 mln. (€ 83,3 mln.). De rente voor de lening wordt gebaseerd op de rente die de Nederlandse Staat verschuldigd zou zijn voor een Dutch State Loan met een looptijd van 15 jaar, vast te stellen twee dagen voor de datum van het ter beschikking stellen van de middelen. De rente zal echter niet minder dan 0% zijn.

3. Beleidsartikelen BES-fonds

3.1 Artikel 1. BES-fonds

Tabel 5 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 1 BES-fonds (incidentele suppletoire begroting) (bedragen x € 1.000)

	Stand vastgestelde begroting 2021 incl. NvW en amende- menten	Mutaties ISB	Stand ISB	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025
Verplichtingen	47.725	500	48.225	0	0	0	0
Uitgaven	47.725	500	48.225	0	0	0	0
Bijdrage aan medeover- heden	47.725	500	48.225	0	0	0	0
Vrije uitkering	47.725	500	48.225	0	0	0	0
Ontvangsten	47.725	500	48.225	0	0	0	0

Toelichting

1.1 BES fonds

Bijdrage aan medeoverheden

Vrije uitkering

Aansluitend op het besluit om in Europees Nederland extra middelen toe te kennen aan Europees Nederlandse gemeenten in het kader van de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK), wordt voor Caribisch Nederland extra middelen vrijgemaakt voor aanvullend eilandelijk beleid. Door aanvulling van de eerder verstrekte middelen met € 0,5 mln., per kwartaal, komt de omvang in de huidige tranche weer uit op het oorspronkelijke niveau van € 1 mln. voor het eerste kwartaal. De uitvoering wordt overgelaten aan het oordeel van de openbare lichamen, die de gelden naar eigen inzicht kunnen aanwenden, enkel binnen de begrenzing dat eilandelijk inkomensbeleid is uitgesloten. De middelen worden derhalve verstrekt via de vrije uitkering.

Net als bij de TONK wordt voor de extra middelen aanvullend eilandelijk beleid, na het eerste kwartaal van 2021 een weegmoment toegepast en zal op basis van de dan geldende situatie rondom het coronavirus de inzet voor het tweede kwartaal van 2021 worden gewogen.

Ontvangsten

Artikel 88, derde lid van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) regelt dat bij (begrotings-)wet voor ieder uitkeringsjaar middelen van het Rijk worden 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.