

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 H

Vaststelling van de begrotingsstaat van het BES-fonds voor het jaar 2011

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

	blz.
A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	2
B. Begrotingstoelichting	3
1. Leeswijzer	3
2. Het beleid	4
3. Het verdiepingshoofdstuk	7
4. Bijlagen bij de begroting	8

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETS- VOORSTEL

Wetsartikelen 1 en 4

Artikel IV van het bij Koninklijke boodschap van 24 juni 2010 ingediende voorstel voor de Derde Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Kamerstukken II 2009/10, 32 428, nr. 2, blz. 64 e.v.) voorziet via herziening van artikel 88 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Wet financiën BES) in het instellen van een BES-fonds.

Omdat de Wet financiën BES nog ter behandeling in de Tweede Kamer voorligt is er voor gekozen het wetsartikel 1 op te nemen zodat vooruitlopend op de vaststelling van de Wet financiën BES, de wettelijke basis voor het BES-fonds wordt vastgelegd. Een en ander naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Als de desbetreffende wijziging van artikel 88 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba eerder tot wet wordt verheven en in werking treedt dan deze begrotingswet, vervalt artikel 1 van deze wet.

Wetsartikel 2

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 2011 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten samen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2011. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2011.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2011 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).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

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 2011 van het BES-fonds kent de volgende indeling.

Na dit hoofdstuk met de leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het BES-fonds, waarin onder meer de achtergrond van de instelling van dit fonds met ingang van 2011 wordt beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op hét 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. Verder wordt in dit hoofdstuk het BES-fonds in een breder kader geplaatst, waarbij nader wordt ingegaan op de bijzondere uitkeringen, eilandelijke inkomsten en het financiële overzicht van de BES in algemene zin.

2. HET BELEID

2.1. De beleidsagenda

Met ingang van 10 oktober 2010 zijn de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) toetreden tot het Nederlandse staatsbestel. De verdeling van taken en bevoegdheden tussen de eilandelijke- en rijksoverheid is vastgelegd en beschreven in de verschillende wetten en regelingen, die op de BES-eilanden 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 met ingang van 2011 vanuit deze begroting van het BES-fonds verstrekt. Met de vrije uitkering uit het BES-fonds en de eilandelijke inkomsten zijn de BES-eilanden in staat de taken waarvoor zij verantwoordelijk zijn naar behoren uit te voeren.

Het bedrag aan vrije uitkering dat de BES-eilanden ontvangen luidt in Amerikaanse dollars. In de toekomst zal de in dollars uitgedrukte vrije uitkering worden geïndexeerd. Hierover moeten met de BES-eilanden nog nadere bestuurlijke afspraken worden gemaakt.

2.1.1. Beleidsmutaties

2011 is het eerste jaar van het BES-fonds en dus het basisjaar waarop in de toekomst mutaties zullen plaatsvinden. Door wijzigingen in de taakverdeling tussen Nederland en de openbare lichamen in de toekomst kan worden overgegaan tot het beleggen of juist onttrekken van taken bij de openbare lichamen met bijbehorende gevolgen voor het fonds. Ook kan de omvang van het BES-fonds jaarlijks wijzigen als gevolg van indexatie, wisselkoersresultaten en bestuurlijke afspraken tussen de BES-eilanden en Nederland.

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 toekomstige taakverdeling tussen de eilandelijke- en de Nederlandse rijksoverheid. Op basis van het vastgestelde eilandelijke takenpakket is een bedrag aan vrije uitkering overeengekomen.

2.2.2. Verantwoordelijkheid fondsbeheerder

De fondsbeheerder draagt zorg voor een adequate omvang van het BES-fonds in relatie tot de overeengekomen taakverdeling tussen Nederland en de openbare lichamen. De fondsbeheerder is 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 eilandraad.

2.2.3. Succesfactoren van beleid

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 waarbij zij voor de bekostiging op de algemene middelen zijn aangewezen.

De FINBES biedt – indien nodig – instrumenten voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het College Financieel Toezicht (CFT), 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. Daarnaast dient het openbare lichaam besluiten met financiële gevolgen verplicht voor te leggen aan de minister. Het College Financieel Toezicht dient verplicht advies uit te brengen op de begroting van het openbare lichaam en heeft verder een belangrijke rol bij het toezicht op het financiële beheer. De minister heeft tenslotte een vergaande bevoegdheid tot ingrijpen indien grote risico's worden gelopen met betrekking tot de budgettaire beheersing.

Met de besturen van de drie eilandgebieden is afgesproken dat vijf jaar na het moment waarop de eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel hebben verkregen de Wet door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd.

2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid

Artikel 1 BES-fonds					
(x € 1 000)	2011	2012	2013	2014	2015
Verplichtingen	21 300	21 300	21 300	21 300	21 300
Uitgaven	21 300	21 300	21 300	21 300	21 300
1. BES-fonds	21 300	21 300	21 300	21 300	21 300
Ontvangsten	21 300	21 300	21 300	21 300	21 300

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 zijn de BES-eilanden 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.

Beleidsagenda

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 voor 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 doelstellingen

De fondsbeheerder zorgt ervoor dat de openbare lichamen via het BES-fonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze geoperationaliseerde doelstelling wordt hierna nader uitgewerkt.

Operationele doelstelling 1: De openbare lichamen via het BES-fonds voorzien van middelen voor het uitvoeren van hun taken.

De omvang van de vrije uitkering is een resultante van het eilandelijk financieel kader verminderd met de eigen inkomsten van het eiland en de bedragen die aan de begrotingen van de departementen worden toegevoegd voor de uitvoering van rijkstaken. Het bedrag aan vrije uitkering dat de BES-eilanden ontvangen luidt in dollars. In de toekomst zal de in dollars uitgedrukte vrije uitkering worden geïndexeerd. Hierover moeten met de BES-eilanden nog nadere afspraken worden gemaakt.

Op grond van artikel 87 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.

Het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding BES tussen de fondsbeheerder en de openbare lichamen BES zal minimaal één keer per jaar plaats vinden. In het Bestuurlijk Overleg komt de omvang van de vrije uitkering in relatie tot de door de eilanden uit te voeren taken aan de orde.

3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de bijzondere uitkeringen en in 3.2 op eilandelijke inkomsten.

3.1 Bijzondere uitkeringen

Het begrip bijzondere uitkering is geïntroduceerd in artikel 91, derde lid van de Wet FINBES. De bijzondere uitkering is het equivalent van de specifieke uitkering aan een gemeente op grond van artikel 16 en 18 van de Financiële-verhoudingswet. Iedere financiële bijdrage van het Rijk aan de openbare lichamen om bepaalde activiteiten uit te voeren is een bijzondere uitkering voor zover die middelen worden verstrekt met het oog op een daarmee te dienen openbaar belang. Voor bijzondere uitkeringen geldt, in tegenstelling tot de vrije uitkering, dat zij voor een bepaald doel worden gegeven. Indien het geld niet wordt besteed aan het voorgeschreven doel of als een doelstelling niet wordt gerealiseerd dan kan het Rijk het geld terugvorderen

Op dit moment staat slechts één bijzondere uitkering vast, te weten de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing op de BES-eilanden. Deze uitkering wordt verantwoord op de begroting van BZK. De meeste departementen kiezen er vooralsnog voor om per transitiedatum de aan het Rijk toebedeelde taken zélf uit te voeren, dus zonder tussenkomst van het openbare lichaam. Een aantal departementen overweegt nog een bijzondere uitkering aan de openbare lichamen in 2011 of een later jaar. Bij het instellen van een nieuwe bijzondere uitkering geldt dat rekening zal worden gehouden met het feit dat het voor de kleine administraties op de BES-eilanden van belang is om tijdig te weten over welke taken, verantwoordelijkheden en middelen zij beschikken.

Op grond van artikel 94 van de FINBES publiceren onze minister en de Minister van Financiën jaarlijks uiterlijk op de derde woensdag van mei een overzicht van de bijzondere uitkeringen, met de daarvoor in de lopende begroting beschikbare bedragen. Het (definitieve) overzicht van de bijzondere uitkeringen 2011 zal dus in mei 2011 worden gepubliceerd.

3.2 Overzicht eilandelijke inkomsten

Het bedrag van de eilandelijke inkomsten bestaat uit eilandsbelastingen en overige inkomsten. Aan eilandelijke inkomsten komt er op de BES jaarlijks circa 15 miljoen euro binnen. Hiervan bestaat ruim 6 miljoen euro uit eilandelijke (algemene) belastingen. De overige inkomsten van een kleine 9 miljoen euro betreffen diverse inkomsten zoals grondexploitatie, leges, casinorechten en havengeld. Het bedrag van de inkomsten voor de openbare lichamen kan fluctueren, zoals dat ook bij Nederlandse gemeenten het geval is. Bij het berekenen van de vrije uitkering is rekening gehouden met de belastingcapaciteit.

4. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

BIJLAGE 1:

LIJST MET AFKORTINGEN

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CFT	College Financieel Toezicht
FINBES	Wet Financiën BES/ Wet financiën openbare lichamen
	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
FOG	Financieel Overzicht Gemeenten
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GF	Gemeentefonds
OWB	Ontwerpbegroting
POR	Periodiek Onderhoudsrapport

BIJLAGE 2:

LIJST MET BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Bijzondere uitkering	Het begrip bijzondere uitkering is geïntroduceerd in artikel 87, derde lid van de Wet Financiën BES. De bijzondere uitkering is het equivalent van de specifieke uitkering van artikel 16 en 18 van de Financiële-verhoudingswet. Iedere financiële bijdrage van het Rijk aan de openbare lichamen om bepaalde activiteiten uit te voeren is een bijzondere uitkering voor zover die middelen worden verstrekt met het oog op een daarmee te dienen openbaar belang. Voor bijzondere uitkeringen geldt, in tegenstelling tot de vrije uitkering, dat zij voor een bepaald doel worden gegeven. Indien het geld niet wordt besteed aan het voorgeschreven doel of als een doelstelling niet wordt gerealiseerd dan kan het Rijk het geld terugvorderen.
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen.
Periodieke onderhoudsrapportage (POR)	Jaarlijkse rapportage aan de Staten-Generaal over de staat van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Wanneer de bestaande verdeling niet meer voldoet aan de kostenstructuren bij de gemeenten, dan wordt gerapporteerd hoe de verdeling kan worden aangepast, c.q. welke onderzoeken op dat gebied lopen. Het rapport verschijnt als bijlage bij de gemeentefondsbegroting.
Vrije uitkering uit het BES-fonds	Uitkering aan de drie openbare lichamen die ten goede komt aan de algemene middelen van de BES-eilanden. De openbare lichamen mogen zelf bepalen welke taken en activiteiten zij bekostigen uit de algemene middelen. De verantwoording over de besteding van de algemene middelen vindt op lokaal niveau plaats. De vrije uitkering is geregeld in artikel 88 van de Wet Financiën BES.
Wet Financiën BES	Wet waarin onder meer de financiële verhouding tussen Rijk en openbare lichamen BES is vastgelegd. De wet bepaalt dat er een BES-fonds is en dat bijzondere uitkeringen kunnen worden verstrekt.