

Vergaderjaar 2009–2010

**31 958**

**Regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk (Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)**

**Nr. 7**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 oktober 2009

**ALGEMEEN**

**1. Inleiding**

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het door de commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken opgestelde verslag. In deze nota geef ik mede namens de Minister van Financiën mijn reactie daarop.

De financiën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba vormen een onderwerp dat zorgvuldige aandacht verdient. Over dat onderwerp zal bij het vaststellen van deze wet ook nog niet het laatste woord gesproken zijn. Daarom voorziet dit voorstel voor een Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) in een verplichte evaluatie van de wet. De minister zal dan aan de beide kamers der Staten-Generaal een verslag zenden over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verschillende informatie verschaffen over het voorgenomen moment van evaluatie.

Dat verschil is inderdaad onwenselijk. Tijdens de conferentie op 10 en 11 oktober 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is blijkens de slotverklaring afgesproken dat die evaluatie «Vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlands staatsbestel verkrijgen» zal worden gehouden. Om die reden is artikel 102 van dit wetsvoorstel in de samen met deze nota verzonden nota van wijziging in die zin gewijzigd dat «binnen vijf jaar» wordt vervangen door: binnen zes jaar. Die formulering is gekozen om de ruimte te hebben om volgens afspraak pas met de evaluatie te beginnen als vijf jaar zijn verstreken, terwijl het uitgangspunt gehandhaafd wordt dat er een duidelijke termijn wordt gesteld waarbinnen het verslag van die evaluatie naar de beide kamers van de Staten-Generaal moet worden gezonden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie betreuren het dat in dit wetsvoorstel een horizonbepaling ontbreekt, evenals bij het voorstel van Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WoIBES).

In antwoord hierop merkt de regering op dat een horizonbepaling inhoudt dat een wet op een bepaald moment ophoudt te gelden. Soms is er een voorwaarde aan verbonden, in die zin dat de wet op het betreffende tijdstip niet ophoudt te gelden als aan die voorwaarde is voldaan. In ieder geval houdt een horizonbepaling het risico in dat de betreffende wet op een bepaald moment ophoudt te gelden zonder dat daar een andere regeling voor in de plaats komt. Dat kan in bepaalde situaties de bedoeling zijn, maar dat is hier niet het geval. De WoIBES en de FinBES regelen de hoofdstructuur van de inrichting van de drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en hun formele relaties met andere overheden. Als die regelingen zouden komen te vervallen zonder dat er iets anders voor in de plaats komt zou er geen wettelijke regeling meer bestaan op deze punten. Dat is uiteraard ondenkbaar. Om die reden is in beide wetsvoorstellen geen horizonbepaling opgenomen, maar een evaluatieverplichting.

Dezelfde leden zijn van mening dat de evaluatie die wordt voorgesteld onvoldoende bijdraagt aan het zo spoedig mogelijk omzetten van de tijdelijke structuur in een effectieve en constitutioneel zuiverder vaste structuur. Zij zien graag een nadere argumentatie voor de termijn van vijf jaar voor de evaluatie van deze wet, te meer nu binnen die periode op grond van dit voorstel verandering in het toezichtregime alleen mogelijk is via een formele wet.

De regering neemt uitdrukkelijk het standpunt in dat gedurende de eerste periode waarin de wet werkt alleen de formele wetgever moet kunnen beslissen dat het financiële toezicht op een of meer punten verminderd kan worden. De voorziene evaluatie, en het overleg daarover met de Staten-Generaal, kan leiden tot de overtuiging dat de wetten moeten worden gewijzigd. Op die manier kan, al dan niet geleidelijk, een meer definitieve structuur ontstaan voor de interne organisatie van de openbare lichamen en hun relatie tot het Rijk.

De leden van de VVD-fractie ondersteunen het voornemen om het financiële toezicht na vijf jaar te evalueren. In dit verband vragen zij de regering wel nu reeds de specifieke toetsingscriteria te formuleren. Wat moet na vijf jaar zijn bereikt om tot een in financieel opzicht positief evaluatieoordeel te kunnen komen?

Zoals hiervoor al opgemerkt doet de minister in de evaluatie verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (artikel 102). Daarbij worden alle aspecten meegenomen, zowel waar het gaat om de financiële functie als de belastingen en de financiële verhouding. Veel aandacht zal uitgaan naar de wijze waarop het financiële toezicht heeft gefunctioneerd. De rol van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Cft BES) komt hierbij aan de orde, de tijdigheid en kwaliteit van de begroting en jaarrekening, het financieel beheer en de controle hierop. Hierbij moet bedacht worden dat het regime van financieel toezicht is opgebouwd uit veel verschillende onderdelen. Bij de evaluatie zal voor elk van die onderdelen worden gezien in hoeverre dat (voorlopig) gehandhaafd zou moeten worden dan wel kan worden afgeschaft.

De leden van de CDA-fractie hebben bedenkingen bij de overgang naar een zelfstandig land van Sint Maarten. Daar lijkt dat eiland naar hun oordeel op dit moment vooralsnog niet klaar voor.

In reactie daarop merkt de regering op dat op 30 september 2009 in de politieke Stuurgroep Staatkundige Veranderingen tussen de vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen, Curaçao, Sint Maarten en Nederland onder meer nadere afspraken zijn gemaakt over de datum waarop de

eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de status van autonoom land binnen het Koninkrijk kunnen verkrijgen en de voorwaarden waaronder. De Kamer is inmiddels door middel van een brief van 5 oktober 2009 over de uitkomsten van deze politieke Stuurgroep geïnformeerd.

## **2. Inhoud van de wet**

De leden van de SP-fractie vragen waarom is gekozen voor een toezichtsorgaan dat is verbonden met het toezichtscollege voor Curaçao en Sint Maarten.

Vooropgesteld zij dat het hier twee wettelijk gescheiden colleges betreft: een College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba en een College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Het secretariaat wordt wel gedeeld. Daaraan ligt de volgende overweging ten grondslag. Ambtelijke ondersteuning van beide toezichtscolleges vergt een heel specifieke deskundigheid. Een afzonderlijk ambtelijk apparaat voor elk van beide colleges zou twee betrekkelijk kleine organisaties opleveren. Het combineren van beide secretariaten levert naar het oordeel van de regering een meerwaarde op door de grotere flexibiliteit en door efficiency-winst.

## **3. Financiële functie**

De leden van de CDA-fractie signaleren verder dat besluiten tot het benoemen en herbenoemen van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of van een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon een verklaring van geen bezwaar behoeven van de minister. Zij vragen of deze bevoegdheid gemandateerd zal worden aan de rijksvertegenwoordiger. Dezelfde vraag hebben zij ten aanzien van de bevoegdheid van de minister tot het geven van aanwijzingen aan vertegenwoordigers van het openbaar lichaam en bij besluiten tot vervreemding als bedoeld in artikel 10.

De bevoegdheden waar deze leden naar verwijzen worden thans uitgeoefend door het College financieel toezicht op grond van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES. In het voorliggende voorstel van wet zijn ze toebedeeld aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als gevolg van het advies van de Raad van State. Dit met het oog op de democratische controle. Zoals ook in het nader rapport is aangegeven ligt het in de bedoeling een eventueel mandaat voor het uitoefenen van deze bevoegdheden ook weer aan het College te verlenen. Er ligt een nauwe verwantschap met het financiële toezicht waarbij de collectieve sector een belangrijke rol speelt. Het toezichtsvereiste in artikel 10 (vervreemding van bezittingen tegen marktconforme voorwaarden) heeft zelfs met zoveel woorden met de financiën te maken. Daarom ligt mandatering naar het Cft BES het meest voor de hand.

Deze leden vragen voorts wat moet worden verstaan onder de aanwijzingsbevoegdheid, genoemd in artikel 11.

Bij een dreigende overschrijding van de rentelastnorm die wordt veroorzaakt door uitgaven- en ontvangstonwikkelingen in de collectieve sector, anders dan door een openbaar lichaam kan de minister aanwijzingen geven aan de betreffende rechtspersonen, ter beheersing van de rentelasten van de collectieve sector. Ter beoordeling van die uitgaven- inkomstenontwikkeling rapporteert het Cft BES aan de minister over de voorlopige uitgaven-, inkomsten-, tekort en schuld cijfers van de collectieve sector. Indien het Cft BES constateert dat door maatregelen van een rechtspersoon uit de collectieve sector, niet zijnde een openbaar lichaam, een overschrijding dreigt van de rentelastnorm rapporteert het dat aan de minister. De minister besluit vervolgens of corrigerende actie gewenst is. Indien het antwoord bevestigend is geeft hij via het eilandsbestuur

opdracht dat de desbetreffende rechtspersoon corrigerende maatregelen moet nemen en daarover moet rapporteren aan het Cft BES. Het Cft BES adviseert vervolgens de minister of de getroffen maatregelen afdoende zijn. Zo nodig kan het Cft BES ook worden verzocht de implementatie van de getroffen corrigerende maatregelen te monitoren en daarover te rapporteren.

De leden van de VVD-fractie willen weten in welke situaties hiervan gebruik gemaakt zal worden nu in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat dit niet «lichtvaardig» zal gebeuren. Een wetgever kan nooit alle mogelijke ontwikkelingen en situaties voorzien. Daarom is de beslissingsbevoegdheid op dit punt ook in algemene termen geformuleerd en nadrukkelijk bij de minister van BZK gelegd, na advies van het Cft. Men zou zich echter het volgende kunnen voorstellen. Door een rechtspersoon uit de collectieve sector wordt iets teveel geld uitgegeven waardoor een lichte overschrijding dreigt van de rentelastnorm. De eilandsraad acht deze uitgaven echter nuttig en besluit dat elders binnen de begroting te compenseren. Dat vergt een begrotingswijziging die met advies van het Cft BES ter beoordeling wordt voorgelegd aan de minister. Het ligt bij een dergelijk geval niet voor de hand dat de minister vervolgens de stichting opdracht zal geven de uitgavenoverschrijding terug te draaien. Mocht een dergelijke rechtspersoon echter een majeure uitgavenoverschrijding hebben, waardoor de rentelastnorm significant wordt overschreden en waar de eilandsraad niet achter staat en niet elders binnen de begroting wenst te compenseren, dan ligt een aanwijzing van de minister aan deze rechtspersoon wel voor de hand.

Met betrekking tot de inrichting van de begroting en de rekening zien de leden van de CDA-fractie in de mededeling dat alleen de paragraaf weerstandsvermogen verplicht wordt een tegenstelling met de eerdere mededeling dat in artikel 13 vier onderdelen van de begroting in ieder geval verplicht worden gesteld.

De paragraaf weerstandsvermogen is een van die vier verplichte onderdelen. Bij de andere drie verplichte onderdelen gaat het niet om paragrafen. De mededeling in de memorie van toelichting dat alleen de paragraaf weerstandsvermogen verplicht zal worden gesteld, wordt gedaan in een vergelijking met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, waarin voor gemeenten zeven paragrafen verplicht gesteld worden. In een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 13, eerste lid, zal verder uitgewerkt worden hoe de begroting, jaarrekening en jaarverslag ingericht moeten worden.

De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband waarom het «te ver zou gaan» om die zeven paragrafen nu ook al voor de drie openbare lichamen verplicht te stellen.

De regering wijst er op dat de besturen van de drie openbare lichamen zullen worden ondersteund door betrekkelijk kleine ambtelijke organisaties. De leden van de PvdA-fractie constateren dat ook in het verslag. Die kleine organisaties moeten in korte tijd veel vernieuwingen doorvoeren. Er is een grens aan wat ze aankunnen. Naar het oordeel van de regering gaat het daarom te ver al vanaf het begin van ze te eisen dat de begroting en rekening op geheel dezelfde wijze worden ingericht als bij de gemeenten. Gelet op de financiële situatie in de drie eilandsgebieden leek het de regering echter wel belangrijk vanaf het begin een paragraaf weerstandsvermogen verplicht te stellen. Artikel 19, tweede lid, aanhef en onderdeel d, bepaalt dat de minister bij zijn toezicht de begroting onder meer moet toetsen aan de vraag of de in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en lasten geen onaanvaardbare risico's met zich mee brengen voor toekomstige begrotingsjaren. De paragraaf weerstandsver-

mogen speelt daarbij een belangrijke rol. Dat maakt de risico's zichtbaar die niet in de reguliere exploitatie kunnen worden opgevangen door bijvoorbeeld een verzekering of een andere voorziening. Het is van belang dat de eilandsraad zich een oordeel kan vormen over de vraag wat een verstandige spaarpot is voor toekomstige tegenvallers. De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover het openbaar lichaam beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zoals de algemene reserve en de onbenutte belastingcapaciteit.

Een en ander neemt niet weg dat in het kader van de totstandkoming van de bovenbedoelde algemene maatregel van bestuur de conclusie bereikt zou kunnen worden dat de begroting en rekening van de openbare lichamen nog meer paragrafen zullen moeten bevatten.

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor de situatie die ontstaat als de minister zijn goedkeuring onthoudt aan de begroting van een openbaar lichaam. Zij tekenen aan dat het risico bestaat dat de termijn van 1 januari zal worden overschreden zonder dat de begroting in zijn geheel is goedgekeurd. Dient het wetsvoorstel niet te voorzien in een regeling voor het geval de begroting niet aan het begin van het begrotingsjaar is goedgekeurd, zo vragen zij.

Het is inderdaad mogelijk dat de datum van 1 januari wordt overschreden zonder dat de begroting (in zijn geheel) is goedgekeurd. Deze situatie zal zich overigens niet snel voordoen, omdat de minister binnen twee weken het besluit omtrent goedkeuring bekend moet maken. Als dat wel een keer mocht gebeuren kan gebruik worden gemaakt van de regeling die het wetsvoorstel voor een dergelijke situatie kent.

Uitgaven kunnen alleen worden gedaan als daar in een goedgekeurde begroting rekening mee is gehouden. Indien deze goedkeuring er nog niet is, behoeft het openbaar lichaam de toestemming van de minister van BZK voor het aangaan van verplichtingen (artikel 24, eerste lid). Op grond van het vijfde lid kan de minister echter bepalen voor welke posten en tot welk bedrag die toestemming niet nodig is. Dat stelt de minister in staat een regeling te treffen als bedoeld door deze leden. Het ligt voor de hand dat die regels normaal gesproken in ieder geval zullen inhouden dat in afwachting van goedkeuring van de begroting niet meer mag worden uitgegeven dan de overeenkomstige budgetten in de laatstgoedgekeurde begroting. Evenals in artikel 208 van de Gemeentewet is er van afgezien een algemene regel op te nemen. Omdat het hier gaat om een zeer beperkt aantal lichamen dat bovendien onder zwaar toezicht staat bepaalt het vijfde lid van artikel 24 dat de minister voor elk openbaar lichaam zonodig een regeling op maat kan maken.

De leden van de CDA-fractie stellen vragen over de post onvoorzien die in artikel 13 verplicht wordt gesteld. Zij willen weten in welke situatie de post onvoorzien kan worden gebruikt, of daarvoor de toestemming nodig is van de minister en of in noodsituaties vrijelijk over die post beschikt kan worden.

In de loop van een begrotingsjaar kan het altijd voorkomen dat de noodzaak ontstaat, al dan niet in noodsituaties, om uitgaven te doen die in de begroting nog niet waren voorzien. Door een post onvoorzien verplicht te stellen kunnen die uitgaven in zo'n geval bekostigd worden zonder dat de noodzaak bestaat op andere posten te bezuinigen om het begrotingsevenwicht te handhaven. Artikel 21, derde lid, bepaalt dat de minister een tekort op de begroting of een overschrijding van de rentelastnorm kan toestaan als dat nodig is in verband met het herstel van schade, veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen. In alle andere gevallen moet het begrotingsevenwicht dus gewoon in stand blijven.

Om het geld op de post onvoorzien daadwerkelijk te kunnen uitgeven is een besluit tot wijziging van de begroting noodzakelijk. In die wijziging wordt aan dat geld dan een (nieuwe) bestemming gegeven. Die wijziging behoeft de goedkeuring van de minister, zoals bepaald in artikel 21, eerste lid. Uiteraard kan het voorkomen dat een situatie als hier bedoeld samenvalt met een situatie als bedoeld in artikel 25, dat in geval van dringende spoed niet kan worden gewacht op goedkeuring van de minister. In dat geval is ook gewoon de procedure van de artikelen 25 en 26 van toepassing.

De fracties van het CDA, de PvdA en de ChristenUnie vragen aandacht voor de bevoegdheid van de minister die is vastgelegd in artikel 26 van het voorstel. Als hij goedkeuring heeft onthouden aan een besluit tot wijziging van de begroting dat tot stand is gekomen in een procedure als bedoeld in artikel 25 is hij bevoegd de leden van de eilandsraad die in die procedure hebben gestemd vóór het aangaan van de betreffende verplichting persoonlijk aansprakelijk te stellen, ieder voor een gelijk deel. Het gaat hier om een uitgave die volgens de eilandsraad zoveel haast heeft dat niet kan worden gewacht op de goedkeuring van de minister van de betreffende begroting of begrotingswijziging. De leden van de eilandsraad moeten in dat geval bij hoofdelijke oproeping stemmen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie kennen geen precedent hiervan. De leden van de PvdA-fractie willen ook graag weten of er in het Nederlandse staatsrecht vergelijkbare aansprakelijkheden bestaan voor volksvertegenwoordigers. De leden van de fractie van het CDA vragen waarom hier het begrip «kunnen» wordt gebruikt en waarvan de toepassing van deze mogelijkheid afhankelijk is. Waarom is hier niet «zullen» gebruikt?

Het bepaalde in artikel 26 is ontleend aan de artikelen 214 Provinciewet en 210 Gemeentewet waarin dezelfde regeling is opgenomen. Ook in die artikelen is sprake van een bevoegdheid, en niet van een verplichting. De regering ziet geen reden de leden van de eilandsraden op dit punt anders te behandelen dan de leden van provinciale staten en van de gemeenteraden. Een hoofdelijke aansprakelijkheid, rechtstreeks voortvloeiend uit de wet, is in deze artikelen niet opgenomen omdat de regering er van uit gaat dat door de dreiging van een persoonlijke aansprakelijkheid de ratio van dit artikel voldoende wordt gewaarborgd. Dat wil zeggen: voorkomen dat er lichtzinnig, oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de in dit artikel geboden mogelijkheid om in geval van dringende spoed uitgaven te doen zonder dat de betreffende raming c.q. begrotingswijziging is goedgekeurd (zie ook kamerstukken II 1985–1986, 19 403, nr. 3, blz. 171/172).

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens waarom geen mogelijkheid is opgenomen om leden van het bestuurscollege persoonlijk aansprakelijk te stellen voor uitgaven gedaan door het bestuurscollege zonder toestemming (via de begroting) van de eilandsraad. Een dergelijke regeling heeft zeer lang onderdeel uitgemaakt van de Provinciewet en de toenmalige gemeentewet. De gemeenteraad was toen bevoegd bij het vaststellen van de rekening posten buiten de rekening te laten. Dat kon gebeuren ten aanzien van uitgaven die «te kwader trouw zijn geboekt op een post waarmee zij niet overeenstemmen of die anderszins niet rechtmatig zijn gedaan». Tot deze laatste categorie moeten onder meer worden gerekend de uitgaven waarbij de ter zake in de begroting geraamde bedragen zijn overschreden. In dergelijke gevallen kon de raad in beginsel besluiten het bedrag van de overschrijding buiten de rekening te laten. Door het buiten de rekening laten van bedragen ontstond voor de betrokken leden van het college een persoonlijke aansprakelijkheid jegens de gemeente, tenzij bleek dat zij aan de beslissing hun medewerking niet hadden gegeven. Deze regeling is geschrapt via het voorstel van wet dualisering gemeentebestuur en vervangen door de indemniteits-



procedure, die ook in dit wetsvoorstel is opgenomen (artikel 31; zie ook kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, blz. 46 e.v.). De mogelijkheid leden van de raad persoonlijk aansprakelijk te stellen bij het doen van uitgaven zonder de goedkeuring van gedeputeerde staten (in die gevallen waarin de begroting aan de goedkeuring van gedeputeerde staten is onderworpen) is toen gehandhaafd. Dat is een noodzakelijk sluitstuk van de toezichtprocedure, om te voorkomen dat er een sluipteg is voor leden van de (eilands-)raad om uitgaven te doen zonder de vereiste goedkeuring. Tegen gedeputeerden kunnen door de eilandsraad politieke maatregelen genomen worden; in het uiterste geval ontslag. Ten aanzien van leden van de eilandsraad kan dat niet.

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de inhaalslag die de BES-eilanden zullen moeten maken bij het op afdoende wijze inrichten van hun financiële functie. Tegelijkertijd stellen zij vast dat het de bedoeling is de openbare lichamen zo veel mogelijk als gemeenten te behandelen.

De regering heeft goede hoop dat de BES-eilanden in de toekomst significant kunnen toegroeien naar de mate van financiële beleidsvrijheid die de meeste gemeenten thans hebben. Door het toezicht door het Cft BES en verschillende vormen van technische ondersteuning (bijvoorbeeld door het aanbieden van cursussen en het op vrijwillige basis detacheren van ervaren mensen bij de financiële afdelingen) probeert de regering daar aan bij te dragen. Dit is ook één van de redenen waarom in de wet is opgenomen dat deze binnen vijf jaar zal worden geëvalueerd. Bij die evaluatie zal ook grote aandacht zijn voor het leerproces dat de eilanden hebben doorgemaakt op het terrein van de financiële functie en de mate waarin zij daaraan op dat moment op vertrouwenwekkende manier invulling kunnen geven. Hierbij zal tevens worden betrokken de vraag of het financiële toezicht meer in overeenstemming kan worden gebracht met dat wat voor gemeenten gangbaar is.

De regering is het eens met de PvdA-fractie dat er in het kader van het toezicht dat de Rijksvertegenwoordiger uitoefent zaken in beeld kunnen komen die onder het financiële toezicht vallen. Hierbij ligt het voor de hand dat de Rijksvertegenwoordiger contact opneemt met het College financieel toezicht BES. De taken van de Rijksvertegenwoordiger enerzijds en van het College financieel toezicht BES zijn echter duidelijk afgebakend. Het is echter in de meeste gevallen duidelijk, ook voor het openbaar lichaam, dat het uiteindelijke besluit moet worden genomen door de financiële toezichthouder. Het wettelijk vastleggen van een afstemmingsverplichting is daarom overbodig en leidt mogelijk juist tot meer bureaucratische drukte.

Deze leden stellen dat de openbare lichamen voor het dekken van hun kapitaalbehoefte naast renteloze leningen van het rijk gebruik kunnen maken van een rekening-courant bij het Cft BES. Zij willen graag geïnformeerd worden over de rente die over de rekening-courant geheven of vergoed wordt en hoe deze wordt vastgesteld.

Anders dan deze leden veronderstellen is de rekening-courant niet bedoeld voor het dekken van de kapitaalbehoefte van de openbare lichamen. Voor het doen van kapitaaluitgaven kunnen zij, behalve een renteloze lening als hiervoor bedoeld, ook zelfgevoerde reserves aanwenden of proberen een departement bereid te vinden een investering in het openbaar lichaam uit de eigen begroting te financieren.

De rekening-courant is bedoeld om de dagelijkse inkomsten en uitgaven te salderen en om eventuele zeer kortlopende liquiditeitstekorten op te kunnen vangen. In artikel 37 van het voorstel is geregeld op welke manier daar bij het dagelijks financieel beheer mee omgegaan wordt. De mutaties op de bankrekeningen van de openbare lichamen worden door het Cft

BES bijgehouden op een rekening-courant van elk openbaar lichaam. Over de dagelijkse rekening-courantsaldi wordt op basis van de dagrente een creditrente vergoed of een debetrente in rekening gebracht.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar het advies van de Raad van State om de beslissing van geschillen die voortvloeien uit de toepassing van toezichtbevoegdheden op te dragen aan de Kroon. Zij menen dat honorering van dat advies tot gevolg zou hebben gehad dat de openbare lichamen vergelijkbare rechtsmiddelen zouden krijgen als gemeenten voor de beslechting van een bestuursgeschil.

Vermoedelijk is hier sprake van een misverstand. Als gedeputeerde staten in het kader van hun toezicht op de financiën van de gemeenten een besluit nemen tot onthouding van goedkeuring aan een begroting of een besluit tot wijziging van de begroting dan kan het desbetreffende gemeentebestuur daartegen op grond van de regeling in de Algemene wet bestuursrecht in beroep gaan bij de administratieve rechter. De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zullen in zo'n geval tegen een dergelijk besluit in beroep kunnen gaan op grond van de Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het advies van de Raad van State is er op gericht voor de drie openbare lichamen een regeling te treffen die afwijkt van die voor de gemeenten. Waar de gemeenten beroep in kunnen stellen bij de bestuursrechter meent de Raad van State dat voor de drie openbare lichamen Kroonberoep meer aangewezen is. De regering is dat niet eens met de Raad van State. Het toezicht op de drie openbare lichamen is intensiever dan het financiële toezicht op de gemeenten, maar de bevoegdheid tot het nemen van besluiten in het kader van dat toezicht is evenzeer genormeerd als bij het toezicht op de gemeenten. De regering ziet daarom geen principiële verschil met het toezicht op gemeenten en heeft besloten in dit wetsvoorstel een zelfde vorm van beroep mogelijk te maken.

Dat alles neemt niet weg dat artikel 136 van de Grondwet waarnaar de Raad van State verwijst na het inwerkingtreden van de voorgenomen wijziging van het Statuut ook betrekking zal hebben op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarin staat dat geschillen tussen openbare lichamen bij koninklijk besluit worden beslist, tenzij deze behoren tot de kennisneming van de rechterlijke macht of hun beslissing bij wet aan anderen is opgedragen.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar de opvatting van het College financieel toezicht dat het niet reëel is te verwachten dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de beoogde ingangsdatum van de nieuwe staatkundige verhoudingen hun financiële huishouding op orde zullen hebben. Zij vragen welke maatstaven gehanteerd worden om te bepalen of zij niet-temin op de goede weg zitten.

De begrotingen zullen worden getoetst aan de hand van de maatstaven zoals genoemd in artikel 19 van de wet. Mocht blijken dat een ontwerp-begroting niet aan deze maatstaven voldoet dan heeft het eilandsbestuur de mogelijkheid om corrigerende maatregelen te nemen. Het uiteindelijke doel is natuurlijk dat de eilanden op termijn zelfstandig in staat zijn telkenmale begrotingen en jaarrekeningen op te stellen en uit te voeren die voldoen aan alle daarvoor geldende maatstaven zodat gesproken kan worden van prudent financieel beleid en beheer. In een dergelijke situatie zou men kunnen zeggen dat de financiële huishouding op orde is. Hierbij is van belang dat het systeem van horizontale toetsing door de eilandsraad goed functioneert. Hiertoe zal de regering voorzien in opleidingsmogelijkheden om het duale stelsel goed onder de knie te krijgen.

Overigens: anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen kent het voorliggende voorstel van wet bij dit toezicht geen taak toe aan de ministerraad. Die speelt alleen een rol bij de benoeming van leden van het College financieel toezicht (artikel 2, derde lid). Zoals bekend speelt de



raad van ministers van het Koninkrijk in dit verband helemaal geen rol. De drie openbare lichamen zullen immers deel uitmaken van het land Nederland.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering niet gelooft dat leningen als bedoeld in 89, doordat die renteloos zijn, bijzonder aantrekkelijk en laagdrempelig worden.

Een lening als hierbedoeld kan alleen worden aangevraagd voor een investering. Als de lening wordt verschaft zal deze in delen gedurende de economische levensduur van die investering in mindering worden gebracht op de jaarlijkse vrije uitkering van de leningnemer. Hierdoor verkleint het betrokken eiland dus vrijwillig de eigen financiële beleidsvrijheid in de toekomst. Het is daarom naar het oordeel van de regering niet te verwachten dat een dergelijk besluit lichtzinnig genomen zal worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of en op welke wijze de minister verantwoording zal afleggen aan de Staten-Generaal voor de toezichthoudende taken die de minister uit hoofde van deze wet zal krijgen.

Het College financieel toezicht legt momenteel, onder de werking van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, een keer per half jaar schriftelijk verantwoording af aan de Rijksministerraad. In het thans voorliggende wetsvoorstel is vastgelegd dat het Cft-BES een keer per half jaar verantwoording aflegt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is denkbaar dat de minister, conform de systematiek van het toezicht op de provincies, een keer per jaar rapporteert aan de Staten-Generaal.

Deze leden ontvangen graag meer informatie over de ervaring die het College financieel toezicht BES heeft opgedaan gedurende het eerste jaar van het werken met het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, in verband met mogelijke lessen voor de invulling van de toezichthoudende functie in deze wet.

De eerste twee van de bovenbedoelde halfjaarlijkse rapportages van het College financieel toezicht zijn inmiddels behandeld in de Rijksministerraad. Daarbij zijn inderdaad veel indrukken opgedaan, en die hebben ook tot actie geleid. Bij aanvang van de werkzaamheden heeft het College financieel toezicht een nulmeting uitgevoerd naar het financieel beheer. Op grond daarvan zijn verbeterplannen opgesteld. Er is in het verleden nog nooit een jaarrekening van een van de BES-eilanden goedgekeurd. Mede daardoor bleek er vaak onvoldoende inzicht in uitgaven gebaseerd op verplichtingen die in het verleden zijn aangegaan. Om verbetering mogelijk te maken was het daarom nodig Bonaire onder voorafgaand toezicht te plaatsen voor alle uitgaven die betrekking hebben op personeel en subsidies. Dit voorafgaand toezicht is in 2009 gecontinueerd. Het geïntegreerd middelenbeheer is ingevoerd. Dit maakt het mogelijk het financieel beheer gaandeweg meer te sturen op begrotingsuitgaven en minder op kasuitgaven zoals gebruikelijk was. Het College financieel toezicht heeft geadviseerd te investeren in opleidingen voor lokale politici en voor ambtenaren die op de eilanden aan het financieel beheer werken. Dat advies is opgevolgd. Sommigen van hen hebben al opleidingen gevolgd bij de bestuursacademie; anderen gaan die nog volgen. Het College heeft ook een nulmeting uitgevoerd voor het subsidiebeleid. Daarnaast zijn er regelingen opgesteld en ingevoerd voor de uitgifte en het gebruik van creditcards, voor mandatering bij betalingen, voor verplichtingen, budgetbeheer en voor voorschotten. Er gebeurt dus veel op de BES-eilanden en deze lessen worden ook meegenomen in de toekomstige uitvoering van deze wet. Er zijn ook wel degelijk verbeteringen merkbaar, maar de drie eilanden komen van ver en het is dus niet

vreemd dat het de nodige tijd kost om de structurele verbetering van het financieel beheer op een permanent adequaat niveau te krijgen.

#### **4. De belastingheffing**

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de mogelijke cumulatie van de heffing van de in het wetsvoorstel Belastingwet BES opgenomen vastgoedbelasting ter zake van voordelen uit commercieel vastgoed en tweede woningen, en de heffing van de lokale grondbelasting.

Als de Belastingwet BES met daarin het voorstel tot heffing van vastgoedbelasting wordt ingediend wordt het thans voorliggende wetsvoorstel ten aanzien van dit punt aangepast. Als gevolg van die wijziging kan een openbaar lichaam alleen grondbelasting heffen over onroerende zaken die niet in de heffing van de vastgoedbelasting worden betrokken. Wel mogen de openbare lichamen over onroerende zaken die in de heffing van de vastgoedbelasting worden betrokken eilandelijke opcenten heffen. Hierdoor is over een onroerende zaak ofwel vastgoedbelasting verschuldigd (inclusief – indien het openbare lichaam waar de onroerende zaak is gelegen daarvoor opteert – eilandelijke opcenten) ofwel grondbelasting – indien het openbare lichaam waar de onroerende zaak is gelegen daarvoor opteert. Door middel van deze wijziging zal van cumulatie van de vastgoedbelasting enerzijds en de grondbelasting anderzijds dan ook formeel geen sprake zijn.

De leden van de PvdA-fractie lezen in het voorstel ten aanzien van de hoogte van te heffen rechten dat de hoogte van de afzonderlijke rechten niet meer mag bedragen dan de geraamde kosten. Zij menen dat de in artikel 64 gekozen formulering strakker is dan de Gemeentewet, die volgens hen kostendekkendheid per verordening voorschrijft. De tekst van artikel 64 van de FinBES is op dit punt gelijk aan die van artikel 229b Gemeentewet. Er is dan ook geen sprake van een strakkere formulering zoals de leden van de PvdA-fractie menen te lezen in de FinBES. De begrote opbrengsten van de rechten mogen de begrote kosten niet overstijgen, op het niveau van de verordening. Dit betekent dat hier geen sprake hoeft te zijn van kostendekkendheid per feit waarover rechten worden geheven maar over de gehele verordening als zodanig. Dit geldt zowel voor de Gemeentewet als de FinBES.

De leden van de VVD-fractie vragen welke kostensoorten mogen worden doorberekend bij het genot van diensten aan de afnemers daarvan. Voor de kostentoe rekening van de rechten op basis van de FinBES kan worden aangesloten bij de bestaande systematiek voor de gemeenten. Zo ook voor wat betreft de kostensoorten voor geleverde diensten. De rechten mogen slechts worden geheven ter zake van vergoeding van kosten en ter hoogte van het maximum van de kosten die door de verleende diensten worden veroorzaakt. Deze kosten moeten direct dan wel indirect toe te rekenen zijn aan de specifieke dienstverlening. In 2007 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven gepubliceerd ([www.minbzk.nl/legesentarieven](http://www.minbzk.nl/legesentarieven)). Deze is voor de eilanden ook toepasbaar. Ook kan aansluiting worden gezocht bij de gangbare jurisprudentie over het doorberekenen van kosten in de leges.

De leden van de fractie van de PvdA constateren verder – net als de leden van de fractie van de VVD – dat de kansspelbelasting is aangemerkt als lokale belasting. Deze leden willen weten welke overwegingen ertoe hebben geleid om deze lokale belasting te handhaven.

De regering gaat ervan uit dat deze leden vragen naar de reden voor de handhaving van de kansspelbelasting als lokale belasting in plaats van een belasting die vanwege het rijk wordt geheven. Het land de Neder-

landse Antillen kent de kansspelbelasting niet als landsbelasting. Daardoor behoort een dergelijke heffing op basis van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen tot de bevoegdheid van de bestaande Nederlands-Antilliaanse eilandgebieden. Een verandering in de bevoegdheidsverdeling op dit punt is als gevolg van de Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 niet aan de orde.

Daarnaast wijst de regering op het wetsvoorstel Invoeringswet BES waarin de Landsverordening Hazardspelen 1948, de Landsverordening Hazardspelen II 1988, de Landsverordening Speelvergunningrecht Hazardspelen en de Loterijverordening 1909 worden omgezet in de Wet hazardspelen BES I, de Wet hazardspelen BES II, de Wet speelvergunningrecht hazardspelen BES respectievelijk de Loterijwet BES. De vergunningverlening voor kansspelen (hazardspelen en loterijen) blijft vooralsnog op eilandniveau belegd.

Voorts wordt gewezen op de evaluatiebepaling in artikel 102 van dit wetsvoorstel. Bij de evaluatie van dit voorstel van wet zal ook de bevoegdheidsverdeling op dit punt worden meegenomen.

Verder zijn deze leden geïnteresseerd in het aandeel van de lokale inkomsten die gevormd wordt door de kansspelbelasting, terwijl de leden van de fractie van de VVD geïnteresseerd zijn in de geraamde opbrengst van de grondbelasting op Bonaire. In reactie op de vraag van deze leden wordt gewezen op het karakter van de kansspelbelasting en de grondbelasting. Het betreffen beiden lokale belastingen. Van rijkswege wordt dan ook, net als bijvoorbeeld bij gemeentelijke belastingen in Nederland, geen raming gemaakt van de opbrengst van afzonderlijke lokale belastingen. Desalniettemin kan voor de grondbelasting op Bonaire<sup>1</sup> een indicatie worden gevonden in realisatiecijfers over de belastingjaren 2003 tot en met 2007 die zijn opgesteld door de Nederlands-Antilliaanse Stichting Belasting Accountantbureau (de Stichting BAB)<sup>2</sup>. De Stichting BAB geeft in het betreffende overzicht een totaalbeeld van de gerealiseerde macro-opbrengst per landsbelasting per Nederlands-Antilliaans eilandgebied. Voor thans bestaande eilandbelastingen ontbreekt een dergelijk overzicht. Uit deze cijfers van de Stichting BAB blijkt dat in de periode 2003 tot en met 2007 de opbrengst van de grondbelasting op Bonaire jaarlijks gemiddeld USD 1,34 miljoen (NAFL 2,4 miljoen) bedraagt.

De leden van de VVD-fractie menen terecht dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba meer mogelijkheden hebben voor lokale belastingen dan de Nederlandse gemeenten. Dit is een uitvloeisel van de eerder genoemde Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006<sup>3</sup>. Partijen hebben zich in punt 5 van deze slotverklaring in beginsel uitgesproken voor handhaving van Nederlands-Antilliaanse regelgeving. Dit uitgangspunt is voor wat betreft de lokale belastingen geëerbiedigd door de belangrijkste thans op Bonaire, Saba en Sint Eustatius geldende eilandbelastingen op te nemen in de FinBES aangevuld met de lokale belastingen die Nederlandse gemeenten ter beschikking hebben.

De leden van de fractie van de SP constateren dat in het onderhavige voorstel van wet is opgenomen dat het bedrag van de verschuldigde lokale belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, winst of vermogen. In reactie op deze terechtte constatering van deze leden kan worden bevestigd dat de vormgeving van de op de BES eilanden van toepassing zijnde wetgeving ten aanzien van de inkomstenbelasting en de heffing naar de winst een rijksaangelegenheid zal zijn. De op de BES eilanden geldende grondslag en tariefstructuur zal worden opgenomen in het wetsvoorstel Belastingwet BES. De indiening van het wetsvoorstel Belastingwet BES waarnaar deze leden alsmede de leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen, is op korte termijn voorzien.

---

<sup>1</sup> Op Saba en Sint Eustatius wordt sinds 1 januari 1929 geen grondbelasting meer geheven (P.B. 1928, no. 76)

<sup>2</sup> Deze cijfers zijn als bijlage gevoegd bij de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 mei 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 52).

<sup>3</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 5.

De leden van de fractie van de SP vragen voorts naar de toekomst van de speciale economische zones.

In reactie op de vraag van deze leden wordt gewezen op de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 juni jl.<sup>1</sup>. In deze brief is aangegeven dat de thans bestaande regeling betreffende de economische zones wordt omgevormd tot een regeling – genaamd handels- en dienstentrepot regeling – die enkel nog tegevoetkomsten biedt op het terrein van de indirecte belastingen en hiermee veel overeenkomsten vertoont met de in het douanerecht gebruikelijke regeling betreffende douane-entrepots. Voor het overige vallen bedrijven die zijn gevestigd in een handels- en dienstentrepot – zonder verdere uitzondering – onder het reguliere fiscale stelsel dat op de BES eilanden gaat gelden.

De regeling betreffende de handels- en dienstentrepots wordt opgenomen in het wetsvoorstel Douane- en Accijnswet BES en vormt dan ook een onderdeel van het nieuwe fiscale stelsel voor de BES eilanden. De regering is dan ook van mening dat gezien de samenhang van de overige vragen van deze leden met de vormgeving van het toekomstige fiscale stelsel voor de BES eilanden (de wetsvoorstellen Belastingwet BES, Douane- en Accijnswet BES en Invoeringswet fiscaal stelsel BES) het debat over de toekomst van de speciale economische zones in het algemeen en de positie van thans in een Nederlands-Antilliaanse economische zone gevestigde bedrijven in het bijzonder dient plaats te vinden tijdens de behandeling van deze wetsvoorstellen.

De leden van de fractie van de SP zouden verder graag inzicht verkrijgen in de koopkrachteffecten van de belastingvoorstellen. In reactie op de vraag van deze leden wijst de regering op het feit dat de koopkrachteffecten van de lokale belastingen op dit moment niet inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Het is immers (nog) niet duidelijk welke specifieke invulling de afzonderlijke openbare lichamen gaan geven aan het eigen lokale belastinggebied.

Daarnaast moet worden bedacht dat de koopkracht van belastingplichtigen niet alleen worden bepaald door de heffing van lokale belastingen en heffing van belastingen vanwege het rijk. Zo hebben bijvoorbeeld ook de premies volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen, de mogelijke aanspraak op en hoogte van subsidies, de kosten voor onderwijs en de kosten voor volksgezondheid invloed op de koopkracht van individuele burgers.

Hoewel op individueel niveau een garantie niet mogelijk is, kan wel in antwoord op de vraag van deze leden worden opgemerkt dat de regering bij de vormgeving van de inkomstenbelasting, loonbelasting en de belastingen op goederen en diensten ernaar streeft dat de belastingdruk voor natuurlijke personen gelijk aan of lager zal zijn dan de bestaande belastingdruk vanwege de Nederlands-Antilliaanse inkomstenbelasting, loonbelasting, omzetbelasting, belasting op bedrijfsomzetten, accijnzen en invoerrechten. De regering is zich er terdege van bewust dat het vorennoemde streven essentieel is voor het creëren van voldoende draagvlak bij de op de BES eilanden levende bevolking.

De leden van de fractie van de VVD constateren voorts dat naast de kansspelbelasting ook de motorrijtuigenbelasting als lokale belasting is gehandhaafd, terwijl de motorrijtuigenbelasting in Nederland een rijksbelasting is. De reden voor deze handhaving is gelegen in het aan de eerdergenoemde Slotverklaring ontleende uitgangspunt dat de bestaande eilandelijke belastingen vooralsnog gehandhaafd blijven als lokale belasting. Net als in het kader van de kansspelbelasting wordt voor de toepassing van de motorrijtuigenbelasting gewezen op de evaluatiebepaling in artikel 104 van dit wetsvoorstel. Op het moment van evaluatie van dit voorstel

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 568, nr. 48.

van wet zal ook de bevoegdheidsverdeling op dit punt worden meegenomen.

Voorts vragen deze leden de regering nader in te gaan op de vraag welke normen worden gehanteerd voor een «binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba» op met name de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid. Tijdens de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 is met de bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba afgesproken dat bij aanvang van de nieuwe staatkundige constellatie, de Nederlands-Antilliaanse wetgeving zoveel mogelijk van kracht zal blijven voor de drie eilanden. Aanpassing aan de Nederlandse wetgeving en het Nederlandse bestuur zullen geleidelijk kunnen worden doorgevoerd. Van een aan Nederland gelijk voorzieningenniveau zal op korte termijn geen sprake zijn, gezien onder andere de beperkte bevolkingsomvang van de eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter. Bovendien moet gewaakt worden voor de positie van de eilanden in de regio en een eventuele aanzuigende werking. Kwartiermakers van de verschillende departementen voeren in overleg met de lokale overheden al vóór statuswijziging maatregelen uit. Ook bieden zij waar nodig ondersteuning en advies aan eilandbestuurders en -diensten. Dit leidt ertoe dat de bevolking al voor transitiedatum concrete verbeteringen in het voorzieningenniveau zal kunnen waarnemen.

## **5. Financiële verhouding**

De leden van de CDA-fractie vragen of de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toereikend is voor het opvangen van de uitgaven ten behoeve van de BES-eilanden. Zij willen weten wat dit betekent aan extra lasten ten opzichte van de huidige situatie.

De uitgaven door BZK voor de BES-eilanden worden volledig gedekt binnen begrotingshoofdstuk IV. Dit zijn onder meer uitgaven voor en door het College financieel toezicht en ambtelijke ondersteuning. De vrije uitkeringen aan de BES (dit zijn geen BES-fondsen, maar drie separate begrotingslijnen) zullen apart zichtbaar worden opgenomen in de huidige BZK begroting. Er is geen relatie met het gemeentefonds. In de vormgeving van de vrije uitkering is wel naar de gemeentesystematiek gekeken. De andere departementen nemen de uitgaven voor de nieuwe openbare lichamen op in hun begrotingen, maar zullen deze uitgaven niet separaat vermelden. Daar waar bijzonderheden zijn, worden deze vermeld.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat de regering voorlopig geen ruimte ziet om voor de openbare lichamen de SISA- techniek toe te passen bij de verantwoording van bijzondere uitkeringen. Zij willen weten hoe de regering er zorg voor zal dragen dat de verantwoording niet onnodig veel capaciteit vergt van de openbare lichamen, die al aan sterke verandering onderhevig zijn? De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn benieuwd of binnen die periode van vijf jaar geen stappen gezet kunnen worden naar een verantwoording die meer overeenkomt met de huidige werkwijze van de gemeenten.

De verantwoordingssystematiek Single information Single audit (SiSa) heeft in de verhouding met gemeenten en provincies geleid tot een forse reductie van de verantwoordings- en controlelasten. Tegelijkertijd vraagt de introductie van een nieuw systeem in de aanvangsfase extra capaciteit, zowel aan de kant van het rijk als aan de kant van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Gezien de inspanningen die nu moeten worden gepleegd om vorengenoemde eilanden toe te laten treden tot het Nederlandse staatsbestel is ervoor gekozen om deze niet verder te compliceren met de introductie van SiSa. Wel heeft het de zorg van de regering om eventuele bijzondere uitkeringen kritisch te bezien op extra adminis-

tratieve lasten voor de kleine administraties van de eilanden. Daarom is in de memorie van toelichting aangetekend dat in het kader van de evaluatie kan worden bezien of de verantwoording over de besteding van de bijzondere uitkeringen in de toekomst meer volgens het principe van SiSa zal kunnen plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie vragen ten aanzien van de belastingheffing wat de «verdiencapaciteit» uit eigen inkomsten zal zijn. Dat hangt immers samen met de omvang van de vrije uitkering. Zij willen weten of de regering nu wel bedragen kan noemen ten aanzien van de vrije uitkeringen. Ook de leden van de SP-fractie vragen waarom het niet mogelijk is aan te geven hoe hoog de vrije uitkering zal zijn. Zij vragen of de regering in ieder geval een schatting kan geven. Verder willen de laatstgenoemde leden graag weten hoeveel de Nederlandse Staat – bij benadering – jaarlijks zal uitgeven aan de eilanden. De leden van de PdA-fractie menen te zien dat een lagere heffing van lokale belastingen leidt tot een hogere vrije uitkering. Zij nemen aan dat bij deze berekening gekeken zal worden naar de belastingcapaciteit.

Bij het bepalen van het startbedrag van de vrije uitkering zal inderdaad rekening gehouden worden met de belastingcapaciteit. Zoals in de memorie van toelichting is uitgelegd zal voor het bepalen van het startbedrag van de drie vrije uitkeringen voor elk eiland rekening worden gehouden met het feit dat een deel van de eilandelijke inkomsten zal moeten worden gegeneerd door eilandelijke belastingheffing. Dit wil overigens niet zeggen dat de belastingcapaciteit telkenmale zal worden afgewogen tegen de vrije uitkering. Als het startbedrag voor de vrije uitkering van elk van de drie eilanden eenmaal is vastgesteld dan zal de belastingcapaciteit daar voor de ontwikkeling van de vrije uitkering geen rol meer in spelen. Tenzij er sprake is van een artikel 87 situatie met gevolgen voor de eilandelijke belastingheffing.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van deze leden kan worden gemeld dat momenteel wordt gesproken met de eilandbesturen over de toekomstige taakverdeling tussen de Nederlandse Rijksoverheid en de eilandoverheden. De verschillende Nederlandse vakdepartementen zijn hier nauw bij betrokken. Het doel is nu eerst overeenstemming te bereiken met de eilandbesturen over de inhoud van de taken, en de toekomstige taakverdeling vast te leggen in een bestuurlijk akkoord. De regering streeft ernaar eind oktober 2009 concrete afspraken te maken met de eilanden over de taakverdeling. Zodra deze afspraken gemaakt zijn zal ik u daarover informeren. Vervolgens kan, op basis van de taakverdeling Rijk-BES, een eerste tentatieve berekening worden gemaakt van het startbedrag van de vrije uitkeringen voor de BES, waar vervolgens met de eilanden bestuurlijke afspraken over gemaakt zullen worden.

De leden van de PvdA-fractie zijn in het bijzonder ook geïnteresseerd in de betrokkenheid van de Kamer bij de geldstromen naar de BES-eilanden. Zal daarover gerapporteerd worden op een wijze analoog aan die voor gemeenten?

De rapportage over de geldstromen naar de BES-eilanden aan de Kamer is in grote lijnen analoog aan de rapportage voor gemeenten. Dit geldt voor zowel de vrije uitkeringen als de bijzondere uitkeringen. De vrije uitkeringen aan de openbare lichamen zijn als afzonderlijke begrotingspost herkenbaar en zijn dus – evenals het gemeentefonds – zichtbaar voor de Kamer op de reguliere begrotingsmomenten.

De bijzondere uitkeringen worden – net als bij de specifieke uitkeringen aan gemeenten – verstrekt (en dus ook verantwoord) vanuit de verschillende departementale begrotingen. Jaarlijks verstrekken de ministers van BZK en Financiën op de derde woensdag van mei een overzicht van deze



bijzondere uitkeringen (artikel 94 van de wet), vergelijkbaar met het overzicht specifieke uitkeringen dat ten aanzien van gemeenten en provincies wordt verstrekt (artikel 20 Financiële-verhoudingswet).

Ten slotte leiden de taken die direct door het Rijk worden uitgevoerd tot een financiële stroom richting de betreffende departementen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om een reactie op de suggestie van de Raad van State om jaarlijks met elk van de drie eilanden een bestuursakkoord te sluiten over de omvang, samenstelling en bestedingsvrijheid van de geldstromen naar de eilanden. Conform de systematiek voor gemeenten en provincies zal er elk jaar bestuurlijk overleg plaatsvinden. In dit bestuurlijk overleg zal o.a. worden gekeken of er zich artikel 87 situaties voordoen die gevolgen hebben voor de geldstromen. De omvang van de vrije uitkering zoals deze is vastgesteld voor het eerste jaar zal in dit jaarlijkse overleg geen discussiepunt vormen. Wel zal de omvang van de vrije uitkering in relatie tot de taakverdeling worden meegenomen met de evaluatie.

## **ARTIKELEN**

### **Artikel 2**

De leden van de VVD-fractie onderschrijven nadrukkelijk de met het vierde lid van dit artikel beoogde onafhankelijkheid van de leden van het College financieel toezicht. Daartoe bepaalt het vierde lid echter dat deze leden hun functie uitoefenen «zonder last of ruggespraak». De leden van de VVD-fractie vragen zich af of niet volstaan moet worden met «zonder last», omdat «ruggespraak» zo af en toe nodig zal zijn voor het goed functioneren van het college.

De vraag van deze leden is aanleiding geweest voor een heroverweging van het vierde lid van dit artikel. Daarbij is met name ook gekeken naar de taken van het College zoals die zijn opgesomd in artikel 4, eerste lid. Daaruit blijkt dat een substantieel deel van de taak van het College zal bestaan uit het uitvoeren van taken in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verder merken deze leden terecht op dat het voeren van «ruggespraak» af en toe nodig kan zijn voor het goed functioneren van het College. Om deze redenen wordt in de nota van wijziging die tegelijk met deze nota naar de Tweede Kamer wordt verzonden voorgesteld het vierde lid van dit artikel te schrappen.

### **Artikel 8**

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie kan worden gemeld dat de regering met opzet heeft nagelaten nader te omschrijven wanneer sprake is van «ernstig in gebreke blijven». Het gaat in gevallen als bedoeld in dit artikel per definitie om zeer uitzonderlijke situaties. Die laten zich moeilijk anders definiëren dan met zo'n algemene term.

### **Artikel 9**

In antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie kan worden gemeld dat artikel 9 voor de openbare lichamen inderdaad de mogelijkheid opent om over te gaan tot het oprichten van, dan wel het deelnemen in, een privaatrechtelijke rechtspersoon voor bijvoorbeeld het inzamelen of het verwerken van afval. Wel dient in dit verband te worden aangetekend dat via het voorstel voor de Aanpassingswet BES (artikel 2.2) wordt voorgesteld in de Wet gemeenschappelijke regelingen een hoofdstuk in te voegen op grond waarvan Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderling gemeenschappelijke regelingen aan zullen kunnen gaan. Samenwerking

langs privaatrechtelijke weg kan ook betrekking hebben op deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon in Nederland. In antwoord op een vraag van diezelfde leden kan worden gemeld dat het begrip politieke ambtsdragers in het vijfde lid inderdaad ook de leden van de eilandsraad omvat.

#### **Artikel 10**

De leden van de fractie van het CDA vragen of het tweede lid van dit artikel niet de soms noodzakelijke snelle actie belemmert. Verder vragen zij hoe het vierde lid van dit artikel in dat verband moet worden verstaan. De regering acht een goedkeuringsvereiste voor de in het tweede lid van artikel 10 bedoelde besluiten noodzakelijk, gelet op de financiële situatie van de drie openbare lichamen en op het financiële belang dat met dergelijke transacties gemoeid kan zijn. In het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES staat ook al een vereiste van instemming van het College financieel toezicht met dergelijke transacties. In dat besluit is bepaald dat de instemming van het College financieel toezicht niet is vereist indien met toepassing van marktconforme voorwaarden «voorzien kan worden dat met de vervreemding een geldelijk belang is gemoeid van meer dan Naf 10 000,-». Het subjectieve karakter van dat criterium maakt het echter moeilijk zeker te weten of een bepaalde transactie al dan niet de instemming behoeft. Daarom is het vierde lid van artikel 10 in de plaats gekomen van de bovenbedoelde bepaling in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES. Met die bevoegdheid kan zonodig per openbaar lichaam een regeling op maat gemaakt worden die er desgewenst ook in zou kunnen voorzien dat zonodig haast gemaakt kan worden. Meer in het algemeen zij nog opgemerkt dat het bij grote transacties verstandig kan zijn enige tijd voor reflectie in te ruimen. Bovendien kan in het voortraject van de besluitvorming via informeel overleg al wel een indruk worden verkregen van de opvattingen ter zake bij het Cft BES.

#### **Artikel 18**

De leden van de CDA-fractie vragen of advies vooraf van het Cft BES, bedoeld in het tweede lid van dit artikel, noodzakelijk blijft indien een amendement slechts leidt tot een verschuiving van bedragen binnen de begroting zonder dat er sprake is van overschrijding en of dit advies vooraf ook noodzakelijk is als het amendement leidt tot bijvoorbeeld het toenemen van de post onvoorzien doordat via het amendement voorstellen tot uitgaven worden geschrapt? In het artikel wordt met opzet geen onderscheid gemaakt tussen typen van amendementen. Het zou naar het oordeel van de regering ook moeilijk zijn om dat in algemene bewoordingen te formuleren. De korte reactietermijn voor het College financieel toezicht houdt naar het oordeel van de regering in dat niet behoeft te worden gevreesd voor nodeloze vertraging.

#### **Artikel 21**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar een schatting van de intensiteit waarmee dit artikel gebruikt zal worden. Deze leden zijn van mening dat een begroting met regelmaat wijziging behoeft en dat de termijn van maximaal een maand die de minister heeft om binnen te beslissen dan een forse tijd kan zijn. Deze leden vragen daarom op grond van de ervaringen met het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES om een nadere argumentatie van de redelijkheid van de termijnen. De ervaring tot dusverre is dat besluiten tot wijziging van de begroting niet frequent voorkomen. Afgezien daarvan menen wij dat de contacten met het CftBES zodanig intensief zullen zijn dat de beoordeling van

besluiten tot wijziging van de begroting doorgaans minder tijd zal vergen dan die vier weken. Dat is een maximale termijn.

### **Artikel 26**

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie over artikel 26 is beantwoord in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze nota.

### **Artikel 29**

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom in het derde lid van dit artikel is gekozen voor een termijn van twee maanden. Dat lijkt hen tamelijk lang. Wat verzet zich ertegen om deze termijn tot bijvoorbeeld twee weken terug te brengen?

De termijn van twee maanden is overgenomen uit de overeenkomstige regeling in de Provinciewet en de Gemeentewet. De regering zag geen reden de openbare lichamen op dit punt anders te behandelen dan de provincies en gemeenten. Het gaat om een situatie die enige reflectie kan vergen binnen het dagelijks bestuur. De eilandsraad heeft te kennen gegeven het standpunt in te nemen dat sommige baten, lasten of balansmutaties niet rechtmatig tot stand zijn gekomen en vraagt het bestuurscollege daarop te reageren door middel van een voorstel voor een indenniteitsbesluit, vergezeld van een reactie op de bij de eilandsraad gerezen bedenkingen. Het overleg dat daarop volgt kan politieke consequenties hebben. Dat kan aanleiding zijn tot zorgvuldig onderzoek alvorens en reactie naar de eilandsraad te verzenden. Uiteraard gaat het hier om een maximale termijn. In de praktijk zal het naar verwachting doorgaans veel minder tijd vergen.

### **Artikel 38**

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom is bepaald dat accountants die de jaarrekening moeten controleren in dienst van het openbaar lichaam kunnen worden aangesteld, in welk geval ze door de eilandsraad worden benoemd, geschorst en ontslagen (achtste lid). Is het ten behoeve van het behoud van een onafhankelijk oordeel, zo vragen zij, niet veel meer gewenst dat betrokken accountants juist niet in dienst van het openbaar lichaam zijn?

De betreffende bepaling is overgenomen uit de Provinciewet (artikel 217) en de Gemeentewet (artikel 213). De accountant controleert in opdracht van de eilandsraad de door het bestuurscollege opgestelde rekening. Om die reden wordt de accountant ook niet benoemd door het bestuurscollege maar door de eilandsraad. Die bevoegdheid kan ook niet worden gedelegeerd aan het bestuurscollege (artikel 166, tweede lid, aanhef en onderdeel g van de WoIBES). Als een accountant overeenkomstig het achtste lid in dienst van het openbaar lichaam wordt aangesteld voorziet het negende lid van dat artikel in een aantal waarborgen dat de betreffende accountant onafhankelijk kan en zal opereren.

### **Artikel 49**

De leden van de CDA-fractie vragen of de opsomming in het eerste lid, onderdeel c, van dit artikel niet typisch Nederlands is. Zij noemen in dit verband de «velden voor zoutwinning» op Bonaire.

De bedoelde opsomming is inderdaad ontleend aan de Gemeentewet (artikel 220d, eerste lid, onderdeel e). Het gaat daar om gebieden die worden beheerd door rechtspersonen die zich uitsluitend of nagenoeg uitsluitend het behoud van natuurschoon ten doel stellen. De velden voor zoutwinning op Bonaire passen hier niet in. Die worden bedrijfsmatig geëxploiteerd en kunnen dus niet gelden als natuurterreinen. Zout geldt

echter als een delfstof en dat betekent dat op grond van artikel 49, eerste lid, onderdeel a, bij het vaststellen van de waarde van de velden voor zoutwinning de waarde van het daarin aanwezige zout buiten aanmerking gelaten zal worden.

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