

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

887

Vragen van de leden **Van Laar** en **Groot** (beiden PvdA) aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Financiën over *de uitzending «Caribisch Nederland, Drie jaar later, Bonaire»* (ingezonden 8 november 2013).

Antwoord van Minister **Plasterk** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de Minister van Economische Zaken, de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 9 januari 2014) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2013–2014, nr. 633

Vraag 1

Kent u de uitzending «Caribisch Nederland, Drie jaar later, Bonaire»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt de bewering van enkele in de uitzending aan het woord zijnde personen dat sinds 10-10-2010 de prijzen sterk zijn gestegen, terwijl de salarissen nagenoeg gelijk zijn gebleven? Zo ja, hoe verhoudt zich dit met de afspraak dat de inwoners van Caribisch Nederland er in koopkracht niet op achteruit zouden gaan? Zo ja, neemt u acties om deze onwenselijke ontwikkeling tegen te gaan?

Antwoord 2

De prijzen zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. Dit jaar is de prijsontwikkeling weer gestabiliseerd. De belangrijkste oorzaken van de sterke prijsstijgingen zijn de wereldwijde stijging van energiekosten (en daarmee ook brandstofkosten en vervoerskosten), de stijging van andere wereldprijzen zoals voedsel en grondstoffen, en de dollarisatie. De stelselwijziging van 10-10-2010 heeft, volgens het koopkrachtonderzoek van Ecorys (bijlage bij Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 H, nr. 7), echter geen grote rol gespeeld bij de prijsontwikkeling. Met oog op de koopkracht op de eilanden is bij de

¹ Uitzonden op Zaterdag 19 oktober 2013, Nederland 2, 16uur11. Terug te kijken via http://www.npo.nl/caribisch-nederland-3-jaar-later/19-10-2013/NPS_1233287.

totstandkoming van het nieuwe fiscale stelsel voor Caribisch Nederland ook de afspraak gemaakt eventuele extra opbrengsten terug te sluisen. Het kabinet heeft op dit moment nog onvoldoende inzicht in de loonontwikkeling op de eilanden. Het Ecorys onderzoek geeft voor 2011 echter wel aan dat de toename van het besteedbaar inkomen voor veel groepen meer dan voldoende was om de gestegen prijzen op te vangen. Er zijn echter ook groepen waar de koopkracht onder druk is komen te staan. Het Centraal Bureau voor de Statistiek is een onderzoek gestart naar, onder andere, (bewegingen in) de inkomenssfeer op de eilanden. Op basis daarvan kan ook worden gekeken naar de loonontwikkeling ten opzichte van de inflatie. Belangrijk gegeven is dat het wettelijk minimumloon (en uitkeringen) jaarlijks wordt geïndexeerd met de inflatie. Inwoners van Caribisch Nederland die het wettelijk minimumloon verdienen worden hiermee gecompenseerd voor prijsontwikkelingen. Daarnaast zij erop gewezen dat het kabinet de afgelopen jaren verschillende structurele maatregelen heeft genomen met het oog op de koopkracht in Caribisch Nederland. Voorbeelden hiervan zijn het verhogen van de belastingvrije som per 1 oktober 2011 en 1 januari 2012, het uitbreiden per 1 januari 2013 van het nultarief eerste levensbehoeften ABB met een aantal voedselproducten en de verlaging per zelfde datum van de accijns op benzine met 10 dollarcent per liter. Voorts heeft het kabinet dit jaar afgesproken dat elke nieuwe maatregel van de Rijksoverheid die direct of indirect een negatief effect op de koopkracht van de inwoners op Caribisch Nederland zou kunnen hebben, in een vroeg stadium aan de Ministeries van SZW en BZK wordt voorgelegd. Indien geoordeeld wordt dat er een negatief effect zou kunnen optreden, wordt in breder interdepartementaal verband (BZK, FIN, SZW, EZ) bezien of compensatie wenselijk en/of mogelijk is. Koopkracht en armoede is tevens een terugkerend overlegpunt met de eilandsbesturen tijdens de Caribisch Nederland week. In dit verband zij opgemerkt dat de bestuurscolleges tijdens de laatste Caribisch Nederland week in oktober 2013 zijn geïnformeerd over het door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid genomen besluit om ingaande 2014 structureel jaarlijks € 600.000 beschikbaar te stellen ten behoeve van het bestrijden van armoede in Caribisch Nederland. Op het prijsniveau wordt bij beantwoording van vraag 6, 7, 8 en 9 verder ingegaan.

Vraag 3

Zijn ook in 2013 de uitkeringen en het wettelijk minimumloon geïndexeerd met de gerealiseerde inflatie over het derde kwartaal van het voorgaande jaar? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

Ja. De uitkeringen en het wettelijk minimumloon zijn per 1 januari 2013 geïndexeerd op basis van het consumentenprijsindexcijfer voor het derde kwartaal 2012 zoals vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Hierbij is net als voorheen gekozen voor verschillende indexatiecijfers per openbaar lichaam, daarmee rekening houdend met de uiteenlopende inflatiecijfers (Bonaire 2,3%, Sint Eustatius 4,6% en Saba 3,0%). Zoals de Tweede Kamer bij brief van 19 december 2013 (kamerstukken II, 2013/2014, 33 750 XV, nr. 57) is gemeld, is indexatie overeenkomstig de ontwikkeling van het consumentenprijsindexcijfer wederom toegepast per 1 januari 2014 (aangevuld met een autonome verhoging voor Saba).

Vraag 4 en 5

Is het waar dat vóór 10 oktober 2010 een relatief groot deel van de economische activiteiten op de eilanden zich aan het zicht van de overheid onttrok ofwel dat de eilanden een relatief grote informele economie kenden?

Behoorden ook de handel en verkoop van primaire levensmiddelen, zoals groenten en fruit veelal tot de informele economie?

Is het waar dat de omvang van de informele economie de laatste jaren sterk is afgenomen, ten faveure van de formele economie? Is dit terug te zien in de hoeveelheid belastinginkomsten en in de koopkracht van burgers? Deelt u de mening dat indien de belastinginkomsten inderdaad fors zijn toegenomen, deze inkomsten ten goede moeten komen aan de inwoners van Caribisch Nederland?

Antwoord 4 en 5

Het verschijnsel dat een deel van de economie zich aan het zicht van de overheid onttrekt doet zich wereldwijd voor. Hoewel hier geen gericht onderzoek naar is gedaan zal daar op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook sprake van zijn. Dit geldt zowel voor de periode voor de transitie, waarin deze eilanden nog deel uitmaakten van de Nederlandse Antillen als voor de periode na de transitie, waarin deze eilanden openbare lichamen van Europees Nederland zijn. De vraag of handel en verkoop van primaire levensmiddelen, zoals groenten en fruit, voor de transitie ook tot de informele economie behoorden – en, zo dit het geval zou zijn, in welke mate – is vanwege gebrek aan betrouwbare (statistische) informatie niet goed te beantwoorden. Wel kan meer in het algemeen worden opgemerkt dat de relatieve omvang van de informele economie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba sinds de transitie naar verwachting zal zijn afgenomen, hoewel dit effect vanwege gebrek aan gegevens niet kan worden gekwantificeerd. De inschatting dat de omvang van de informele economie is afgenomen is enerzijds gebaseerd op het feit dat het nieuwe belastingstelsel voor Caribisch Nederland minder ontgaansmogelijkheden kent dan het oude, Nederlands Antilliaanse belastingstelsel. Dat geldt met name voor de algemene bestedingsbelasting (ABB). Anderzijds geldt dat de Belastingdienst / Caribisch Nederland (onderdeel van de Nederlandse belastingdienst) ten opzichte van de voormalige Nederlands Antilliaanse belastingdienst verbeteringen in de uitvoering en controle van het fiscale stelsel heeft doorgevoerd, waardoor de compliance is toegenomen.

Wat betreft de belastingopbrengsten en de koopkracht wordt opgemerkt dat tijdens de totstandkoming van het nieuwe fiscale stelsel voor Caribisch Nederland de afspraak is gemaakt dat de opbrengst van het nieuwe fiscale stelsel in 2011 (het jaar van invoering) gecorrigeerd voor inflatie, op macroniveau niet hoger zou moeten zijn aan de opbrengst die het oude Nederlands Antilliaanse belastingstelsel in 2010 op Bonaire, Sint Eustatius en Saba genereerde.² Op basis van die afspraak zijn, nadat uit cijfers van de Belastingdienst / Caribisch Nederland bleek dat het nieuwe fiscale stelsel van Caribisch Nederland over 2011 meer zou opleveren dan geraamd, inmiddels diverse lastenverlichtende maatregelen getroffen om deze meeropbrengst terug te sluisen.³ In zoverre kan de vraag of de uit de afname van de informele economie voortvloeiende toename van de belastinginkomsten ten goede is gekomen aan de inwoners van Caribisch Nederland bevestigend worden beantwoord. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de hogere belastingopbrengst in 2011 niet alleen zal samenhangen met een afname van de omvang van de informele economie, maar ook met autonome ontwikkelingen, zoals toename van de bevolkingsomvang en stijging van de economische activiteit. Tot slot wordt opgemerkt dat een afname van de informele economie op papier tot een toename van de (totale) koopkracht zal leiden maar dat de effectieve koopkracht zoals die door de bevolking in de praktijk wordt ervaren lager kan zijn omdat het voorheen informele deel van hun inkomen belastingvrij werd ontvangen en belastingvrij kon worden uitgegeven, terwijl er over het formeel geworden deel van het inkomen nu wel belasting moet worden betaald.

Vraag 6

Is het waar dat de tarieven voor stroom en elektriciteit op Bonaire erg hoog zijn? Zo ja, wat zijn hiervan de oorzaken en welke instrumenten heeft u om hier iets aan te doen?

² Deze toezegging is terug te vinden in de memorie van toelichting van de Belastingwet BES, Kamerstukken, II 2009/10, 32 189, nr. 3.

³ De meeropbrengst is via drie wetsvoorstellen teruggesluisd. Door middel van de Wet overige fiscale maatregelen 2012 is USD 5 mln teruggesluisd, via de Wet Belastingplan 2013 is wederom USD 5 mln teruggesluisd en via het Belastingplan 2014 is voorgesteld om USD 2 mln terug te sluisen. De terugsluis via het Belastingplan 2014 vloeit voort uit de definitieve raming van de opbrengst over 2011 door de Belastingdienst / Caribisch Nederland, waarmee de toezegging om de in 2011 gerealiseerde meeropbrengst terug te sluisen volledig is afgedaan.

Antwoord 6

Het elektriciteitsstarief op Bonaire is bijna twee keer zo hoog als in Europees Nederland. Dit komt doordat het merendeel van de elektriciteit opgewekt wordt uit olie, hetgeen veel duurder is dan de opwekking uit kolen en gas in Europees Nederland. Daarnaast kent de elektriciteitsvoorziening aan de iets minder dan 8.000 aangeslotenen aanmerkelijke schaalnadelen. Tot slot zijn er aanwijzingen dat de efficiëntie van de bedrijfsvoering van het eilandelijk elektriciteitsbedrijf verder verbeterd kan worden. Er wordt nu al subsidie vanuit het Ministerie van Economische Zaken verleend om de elektriciteitsrekening van de afnemers te beperken. Deze is in 2012 ingesteld nadat een arbitrage uitwees dat het eilandelijk elektriciteitsbedrijf met terugwerkende kracht meer voor de ingekochte elektriciteit aan de producent moest betalen dan zij voorheen deed. Deze marktsituatie is overigens beschreven in een rapport dat de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer heeft gestuurd (31 568 nr. 125, vergaderjaar 2012–2013). In dit rapport wordt ook een advies uitgebracht over een regulerend kader dat de betaalbaarheid van elektriciteit verder dient te verbeteren, onder andere door tariefregulering en vereisten aan de governance. Een wetsvoorstel hiertoe is langs de lijnen van het advies in ontwikkeling. Het conceptwetsvoorstel is van 19 augustus tot en met 1 november 2013 geconsulteerd onder belanghebbenden en wordt in 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Vraag 7

Is het waar dat de prijzen voor groenten en fruit op Bonaire erg hoog zijn? Hoe hebben deze prijzen zich de afgelopen jaren ontwikkeld? Deelt u de mening dat – mede gezien de obesitas-problematiek op de Caribische eilanden – groenten en fruit op Bonaire tegen een redelijke prijs moeten kunnen worden gekocht?

Antwoord 7

Als gevolg van een gebrek aan voldoende feitelijk cijfermateriaal is het op dit moment niet goed mogelijk adequaat inzicht te geven in de ontwikkelingen van de prijzen voor groenten en fruit op Bonaire. Ook is onvoldoende informatie beschikbaar voor een grondige prijsvergelijking tussen Bonaire en de omliggende gebieden. Momenteel wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek gewerkt aan een verbetering van de beschikbaarheid van statistieken, opdat een goede prijsvergelijking in de toekomst mogelijk wordt. Voor wat het prijsniveau in Caribisch Nederland betreft, alsook factoren die daar invloed op hebben, wordt verwezen naar de antwoorden op vragen 8 en 9.

Vraag 8 en 9

Is de beperkte concurrentie tussen supermarkten en distributeurs een oorzaak van de hoge prijzen, zoals door een vertegenwoordiger van de Consumentenbond Bonaire wordt beweerd? Is het waar dat er soms wel twee of drie keer (Curaçao, Bonaire) invoerrechten moeten worden betaald voor groenten en fruit, zoals door een ondernemer in de uitzending wordt gesteld? Zo ja, zijn er mogelijkheden om dit te wijzigen? In hoeverre zijn de prijsstijgingen een gevolg van de overstap van de Antilliaanse gulden naar de Amerikaanse dollar?

Antwoord 8 en 9

Naar aanleiding van klachten over hoge prijzen in Caribisch Nederland heeft het Ministerie van Economische Zaken in 2011 extern onderzoek laten uitvoeren naar de marktwerking in een aantal specifieke sectoren – waaronder de markt voor levensmiddelen – in Caribisch Nederland (zie de bijlage bij Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 H, nr. 7). Uit dit onderzoek blijkt dat de belangrijkste verklarende factor voor de prijsvorming in Caribisch Nederland de beperkte economische schaal van de eilanden is. Doordat de bevolkingsgrootte in Caribisch Nederland gering is, en vanwege het insulaire karakter van Caribisch Nederland, is op veel markten weinig ruimte voor meerdere aanbieders en is het perspectief voor effectieve concurrentie zeer beperkt. Ook kan de kleine economische schaal als gevolg hebben dat de productiekosten voor veel goederen en diensten (per eenheid) relatief hoog zijn en dat producten of diensten moeten worden geïmporteerd vanuit nabijgelegen gebieden. Deze factoren hebben een verhogend effect op de prijzen op de eilanden.

Naast de beperkte economische schaal, het insulaire karakter en transportkosten kunnen ook andere factoren invloed hebben op de prijsvorming in Caribisch Nederland. Zoals ook is aangegeven in het in 2012 door Ecorys uitgevoerde koopkrachtonderzoek Caribisch Nederland (bijlage bij Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 H, nr. 7), heeft ook de overstap van de Antilliaanse gulden naar de Amerikaanse dollar invloed gehad op de prijzen. Deze invloed was niet, zoals verwacht, prijsdrukkend maar prijsopdrijvend, vanwege het gedrag van marktpartijen. Dit kan worden toegelicht aan de hand van de op blz. 4/5 van dit kabinetsstandpunt opgenomen passage:

«Daarnaast heeft volgens Ecorys ook de overstap van de Nafl naar de USD als (enig) wettig betaalmiddel invloed gehad op de prijzen. Daar waar deze overstap in beginsel een prijsdrukkend effect (gehad) zou moeten hebben (door het vervallen van wisselkosten), is door Ecorys vastgesteld dat de overstap naar de USD in een aantal gevallen juist een prijsopdrijvend effect heeft gehad. Dat is verrassend omdat de koers van de Nafl al decennia gekoppeld was aan de koers van de USD. In de praktijk is gebleken dat winkeliers of restaurants de overstap van de Nafl naar de USD hebben gebruikt om de prijzen naar boven af te ronden tot psychologische of makkelijk hanteerbare prijzen.»

In aanvulling hierop wordt opgemerkt dat als onderdeel van het Belastingplan 2013 met ingang van 1 januari 2013 diverse eerste levensbehoeften, waaronder groenten en fruit zijn vrijgesteld van algemene bestedingsbelasting (tarief 8% op Bonaire en 6% op Sint Eustatius en Saba). Uit waarnemingen van onder andere de Unkobon (een consumentenorganisatie op Bonaire) is gebleken dat deze lastenverlichting door handelaren en winkeliers slechts voor een deel is doorgegeven aan de consument.

Ten behoeve van de betaalbaarheid van de voorzieningen beschikken de Bestuurscolleges in Caribisch Nederland op grond van de Prijzenwet BES over de bevoegdheid om de prijzen van goederen en diensten te reguleren en om inzage te vereisen in de manier waarop prijzen tot stand komen. Het prijsbeleid houdt in dat de eilandbesturen maximale marges kunnen stellen op bepaalde producten en diensten. De Bestuurscolleges hebben de afgelopen jaren niet of slechts zeer beperkt gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. Om te komen tot een effectief systeem van prijsregulering heeft het Openbaar Lichaam Bonaire in 2013 extern onderzoek laten verrichten door onderzoeksbureau SEO.⁴ Hoewel de onderzoekers als gevolg van een gebrek aan voldoende feitelijk cijfermateriaal geen volledig prijsvergelijkend onderzoek hebben kunnen uitvoeren, constateren zij voor een aantal specifieke producten dat het prijsniveau op Bonaire hoger ligt dan op Curaçao en Aruba en dat er aanwijzingen zijn dat de prijsverschillen niet geheel verklaard kunnen worden door transportkosten of door importbelastingen.⁵ Volgens de onderzoekers komt dit doordat het grootste deel van de import van Bonaire vanuit Curaçao via «belastingvrije» entrepots plaatsvindt⁶ en het fiscale stelsel op Caribisch Nederland minder prijsopdrijvend werkt dan het fiscale stelsel op Curaçao. De onderzoekers merken op dat vanuit fiscaal oogpunt bezien producten op Bonaire goedkoper zouden moeten zijn dan op Curaçao, omdat op Curaçao zowel invoerheffingen als omzetbelasting wordt geheven (over de verkoopwaarde, soms in meerdere schakels) terwijl

⁴ http://www.seo.nl/uploads/media/2013-40_Effectief_prijzen_en_mededingingsbeleid_in_Caribisch_Nederland.pdf

⁵ Het fiscale stelsel van Caribisch Nederland kent geen importbelastingen. De Nederlands Antilliaanse invoerheffingen zijn afgeschaft. De algemene bestedingsbelasting over goederen wordt uit een oogpunt van eenvoud en uitvoerbaarheid geheven bij binnenkomst van de goederen op Caribisch Nederland maar deze belasting is geen importbelasting.

⁶ Bij goederen die vanuit of via Sint Maarten aan afnemers in Caribisch Nederland worden geëxporteerd vindt in bepaalde gevallen wel dubbele indirecte belastingheffing plaats, omdat over deze goederen in Sint Maarten turnover tax is betaald en ter zake van deze goederen bij invoer op Caribisch Nederland algemene bestedingsbelasting moet worden betaald. Deze dubbele indirecte belastingheffing treedt niet op voor goederen die voorkomen op de lijst van eerste levensbehoeften die vrijgesteld zijn van turnover tax en/of algemene bestedingsbelasting.

op Bonaire alleen algemene bestedingsbelasting bij invoer verschuldigd is over de inkoopwaarde (incl. vracht- en verzekeringskosten).⁷ Tegen deze achtergrond heeft SEO het Bestuurscollege van Bonaire een voorstel gedaan ten behoeve van een effectieve inzet van hun bevoegdheid voor prijsregulering op grond van de Prijzenwet BES. Het Bestuurscollege van Bonaire werkt dit voorstel momenteel nader uit en heeft recent bekend gemaakt voor een aantal specifieke producten maximumprijzen in te stellen, waaronder voor rijst, brood, koffie, groenten, fruit en suiker. Met de Bestuurscolleges van Caribisch Nederland heeft het Ministerie van Economische Zaken voorts afgesproken dat bij het ontwerpen van de prijsregulering een beroep kan worden gedaan op inhoudelijke expertise die aanwezig is bij het ministerie.

⁷ Over het grootste deel van de import van Bonaire vanuit Curaçao verloopt via «belastingvrije» entrepots waardoor er in de praktijk geen Curaçaose invoerheffing en/of omzetbelasting zal drukken op de in Bonaire ingevoerde producten).