

Vergaderjaar 1991–1992

22 594 (R 1434)

Regeling van het Solidariteitsfonds

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

De rijkswet tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden houdende losmaking van Aruba uit het staatsverband van de Nederlandse Antillen¹ is een uitvloeisel van de afspraken gemaakt op de van 7 tot en met 12 maart 1983 gehouden conferentie van de Nederlandse Antillen, de eilanden van de Nederlandse Antillen en Nederland (Ronde Tafel Conferentie, R.T.C.). Op de R.T.C. is een pakket afspraken tot stand gekomen.² Een van die afspraken (conclusie nr. 28) beoogt de oprichting van een solidariteitsfonds dat is bedoeld ter vervanging van de zogenaamde landsbijdrage aan de begrotingen van de minder draagkrachtige eilanden van de Nederlandse Antillen.

De artikelen 110 en 111 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (E.R.N.A.) regelden de landsbijdrage aan de begrotingen van de eilandgebieden Bonaire, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten. Achtergrond van deze artikelen was dat deze eilanden in het algemeen te weinig inkomsten genereren om de door hen uit te oefenen bestuurstaak naar behoren te vervullen in vergelijking met het bestuursniveau op Aruba en Curaçao. Derhalve kon vanwege het land een financiële bijdrage worden gegeven. Ingevolge R.T.C. conclusie nr. 28 dient in deze aangelegenheid te worden voorzien door middel van een solidariteitsfonds.

In deze conclusie zijn slechts de contouren van het solidariteitsfonds aangegeven, zodat veelvuldig nader overleg tussen de betrokkenen nodig was over de uitwerking. Met name over de omvang van het fonds en de participatie door de donoren heeft veel overleg moeten plaatsvinden voordat overeenstemming kon worden bereikt. Dit heeft ertoe geleid dat het onderhavige voorstel pas nu aanhangig kan worden gemaakt. Inmiddels heeft, onder meer naar aanleiding van mijn discussiestuk «Schets van een Gemenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden» (Kamerstukken II 1989/90, 21 300, IV nr. 9), ook nader overleg plaatsgevonden tussen de regeringen van de landen van het Koninkrijk over de toekomstige verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk. Uitkomst van dit overleg is onder meer dat men ook de toekomstige verhoudingen op een constitutionele leest wil schoeien. Als eerste stap in dit proces is gelijktijdig met het onderhavige voorstel een voorstel van rijkswet tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

¹ Rijkswet van 22 juli 1985, Stb. 452, die per 1 januari 1986 in werking is getreden (K.B. van 30 augustus 1985, Stb. 476).

² Kamerstukken II 1982/83, 17 816, nr. 1.

ingediend. In dat voorstel is een basisbepaling opgenomen ten aanzien van het regelen bij rijkswet van het solidariteitsfonds voor de minder draagkrachtige eilanden. Regeling bij rijkswet lijkt bovendien aangegeven omdat financiële verplichtingen worden geschapen voor een reeks van jaren.

Als gevolg van deze rijkswet wordt in feite de sinds 1954 bestaande autonomie, ook op financieel terrein van de Nederlandse Antillen aangetast. De uit het solidariteitsfonds te verstrekken bijdragen zijn immers te kwalificeren als begrotingshulp, welke voor bijna de helft worden gefourneerd door externe donoren. Gestreefd moet derhalve worden naar een situatie waarbij de Nederlandse Antillen (land en eilanden) het zoveel mogelijk kunnen stellen zonder de hulp van externe donoren.

Voorts is getracht de inbreuk op de autonomie beperkt te houden door Aruba en Nederland duidelijke minderheidsposities als donor te laten innemen. Het in de rijkswet voorgestelde systeem behelst in grote lijnen een voortzetting van de regeling van de artikelen 110 en 111 E.R.N.A. De aanpassingen houden in dat van een systeem met één donor (het land) wordt overgegaan naar een systeem met drie donoren. Deze drie donoren dienen in onderlinge overeenstemming de diverse beslissingen te nemen. Indien geen overeenstemming kan worden bereikt voorziet het voorstel in de mogelijkheid van doorbreking van de controverser door middel van een algemene maatregel van rijksbestuur. Het is niet ondenkbaar dat bijvoorbeeld als gevolg van een eventuele herstructurering van de Nederlandse Antillen of een evaluatie van het functioneren van deze rijkswet na enige tijd aanpassingen voorgesteld zullen worden. Vooralsnog biedt de rijkswet naar het voorkomt een werkbaar publiekrechtelijk kader waar met name de regering van de Nederlandse Antillen en de betreffende ontvangende eilandgebieden sterk op hebben aangedrongen.

In deze rijkswet wordt Sint Maarten niet genoemd als ontvangend eilandgebied. Sint Maarten heeft te kennen gegeven – gezien zijn welvaartsontwikkeling – zelf te kunnen zorgdragen voor een sluitende begroting. Hierdoor blijven de eilandgebieden Bonaire, Saba en Sint Eustatius als ontvangende eilandgebieden over.

De maximale omvang van het fonds in een bepaald dienstjaar zal in het daaraan voorafgaande moeten worden bepaald. Bij de bepaling van deze maximale omvang en de vaststelling van de bijdrage voor de ontvangende eilanden is een aantal factoren van belang. Zo zal een welvaartsvermindering op Curaçao en Sint Maarten niet zonder gevolgen kunnen blijven. Ingevolge deze rijkswet ontvangt elk der ontvangende eilandgebieden uit het solidariteitsfonds een bedrag gelijk aan het nadelig saldo van de definitief vastgestelde begroting. Er is geen voorziening opgenomen om na de goedkeuring of de wijziging van het begrotingstekort van een ontvangend eilandgebied daarin nog wijziging te brengen in die zin dat het begrotingstekort wordt vergroot. Een additioneel beroep op bijdragen uit het fonds is derhalve uitgesloten. Een strikte beheersing van de uitgaven op de ontvangende eilanden is nodig. Mocht desondanks een ontvangend eiland in de financiële problemen geraken dan zal daarvoor vooral in de Nederlandse Antillen zelf een oplossing moeten worden gevonden. In dit verband is het van eminent belang dat ook de bestuurskracht en de inkomstgenererende mogelijkheden van de minder draagkrachtige eilanden worden verbeterd. In het kader van de Nederlandse hulp zal daaraan prioriteit worden gegeven. Daarnaast kan het van belang zijn dat de donoren zich inzicht kunnen verwerven in het bestuurlijke en administratieve reilen en zeilen van het ontvangende eilandgebied. Derhalve wordt in artikel 7, tweede lid, van het voorstel de mogelijkheid geschapen dat de donoren recht- en doelmatigheidsonderzoek entameren naar de begrotingsuitvoering.

Dergelijk onderzoek kan ook een ondersteuning betekenen voor een evaluatie van opzet en functioneren van het fonds en bouwstenen aanleveren voor het komen tot een zo objectief mogelijke bepaling van de behoefte aan financiële middelen van de minder draagkrachtige eilanden.

De Nederlandse bijdrage van 20% aan het fonds zal ter beschikking worden gesteld ten laste van hoofdstuk IV van de rijksbegroting. Met de Nederlandse Antillen en Aruba is overeengekomen dat de op grond van artikel 3 van deze rijkswet mogelijke wijzigingen in de verhouding van de bijdragen van de donoren niet ten nadele zullen strekken van de Nederlandse Antillen en Aruba. Zo zal Nederland voor Aruba uit de voor Aruba bestemde middelen van Hoofdstuk IV de Arubaanse bijdrage aanvullen voor zover deze hoger is dan 1¹/₂% van de Arubaanse inkomstenbegroting. Onder inkomstenbegroting van Aruba wordt hier verstaan de inkomstenbegroting voorzover het betreft de middelen verkregen door middel van belastingen, retributies en rechten, derhalve met eliminering van de zogenaamde kruisposten tussen departementen en diensten. Naarmate de economische en financiële situatie in Aruba verbetert zal de Nederlandse aanvulling kunnen verminderen. Vanaf 1986 zijn op ad hoc wijze door de donoren gelden ter beschikking gesteld ten behoeve van het fonds. De totale omvang was in de periode 1986 t/m 1991 geplafooneerd op NAf 21,8 mln. per jaar. Van dit bedrag werd jaarlijks door de Minister van Financiën van de Nederlandse Antillen NAf 14,8 mln. aan Bonaire, NAf 3,5 mln. aan Saba en NAf 3,5 mln. aan Sint Eustatius ter beschikking gesteld.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 4

Dit artikel komt in grote mate overeen met artikel 110 E.R.N.A.³ Met de in het derde lid, onder a, voorkomende zinsnede «gezien... de voorzieningen in Curaçao en Sint Maarten» wordt onder meer aangeduid dat een negatieve welvaartsontwikkeling op deze eilanden gevolgen heeft voor de ontvangende eilandgebieden.

Artikel 5

Dit artikel komt grotendeels overeen met artikel 111 van de E.R.N.A.⁴

Artikel 6

In het eerste lid wordt het beheer van het fonds opgedragen aan de Minister van Financiën van de Nederlandse Antillen. Op grond van artikel 8 kunnen ter zake nadere regels worden gesteld. Op verzoek van de regering van de Nederlandse Antillen is in het derde lid bepaald dat alleen de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen belast is met het onderzoeken van de door de Minister van Financiën van de Nederlandse Antillen opgestelde jaarrekening van het fonds. Deze brengt ook verslag van dit onderzoek uit aan de betrokken ministers van de andere landen.

Artikel 8

Dit artikel schept de mogelijkheid om door middel van lagere regelgeving nadere regels te stellen ter uitvoering van deze rijkswet. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan regels ten aanzien van wijze en

³ De tekst van artikel 110 van de E.R.N.A. luidde tot 31 augustus 1985:

1. De begroting wordt uiterlijk op de eerste mei van het jaar, voorafgaande aan het dienstjaar waarop zij betrekking heeft, in één ontwerp aan de eilandsraad aangeboden. Indien de raming der uitgaven die der middelen overtreft, wordt in het ontwerp het verschil als nadelig saldo vermeld.

2. Indien de begroting sluit met een nadelig saldo, wordt zij uiterlijk op de eerste juli bij eilandsverordening voorlopig vastgesteld. Indien de begroting niet tijdig voorlopig is vastgesteld, geschiedt de vaststelling bij landsverordening.

3. Het nadelig saldo wordt bij landsverordening goedgekeurd, dan wel gewijzigd met dien verstande dat gewaarborgd is, dat het eilandgebied in staat is zijn bestuursapparaat normaal te doen functioneren en die voorzieningen te treffen, welke, gezien zijn behoefte en de voorzieningen in Aruba en Curaçao, redelijk zijn te achten. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, zo nodig, hieromtrent nadere regels worden gesteld.

4. Indien het nadelig saldo wordt goedgekeurd, geldt de voorlopig vastgestelde begroting als definitief vastgesteld. Wordt het nadelig saldo gewijzigd dan wordt de begroting bij eilandsverordening definitief vastgesteld, in diër voege, dat met het gewijzigde nadelig saldo een sluitende begroting wordt verkregen.

⁴ De tekst van artikel 111 van de E.R.N.A. luidde tot 1 januari 1986:

Het eilandgebied ontvangt van de Nederlandse Antillen een bedrag, gelijk aan het nadelig saldo van de definitief vastgestelde begroting.

tijdstip van overmaking van de bijdrage aan het fonds door de donoren, alsmede wijze en tijdstip waarop de ontvangende eilandgebieden (een deel van) de bijdrage uit het fonds ontvangen.

De Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken,
E. M. H. Hirsch Ballin