

35... (R...) Regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling)

NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van rijkswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8, tweede lid, wordt na 'College Aruba financieel toezicht' ingevoegd ', na overleg met de Ministers van Algemene Zaken van de landen,'.

B

Aan artikel 26 wordt een zesde lid toegevoegd, luidende:

6. Het COHO stuurt de goedgekeurde plannen van aanpak, bedoeld in het derde lid, ter informatie naar het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht.

C

Onder vernummering van de artikelen 33 tot en met 36 tot 35 tot en met 38, wordt na artikel 32 een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 4.4 Begrotingstoezicht College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en College Aruba financieel toezicht

Artikel 33 (toevoeging meerjarig overzicht)

Aan de begroting van elk land wordt een bijgewerkt meerjarig overzicht toegevoegd van de baten en lasten verbonden aan de uitvoering van een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak, opgesplitst naar de thema's in het landspakket. Onze Minister van Financiën van elk land overlegt met het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht over de inrichting van dit overzicht.

Artikel 34 (aanvullende beoordeling begroting)

1. Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht beoordeelt van elk land of een ontwerpbegroting, een ontwerp tot wijziging van een begroting, een vastgestelde begroting of een vastgestelde wijziging van een begroting van enig jaar onderdelen bevatten die de uitvoering van afspraken in het landspakket of de verwezenlijking van de daarmee verwachte resultaten, zoals geconcretiseerd in een uitvoeringsagenda of een goedgekeurd plan van aanpak, kennelijk belemmeren.

2. Ten behoeve van de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, overlegt het betreffende college met het COHO. Onze Minister van Algemene Zaken van elk land wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze geven ten behoeve van de in het eerste lid bedoelde beoordeling.

3. Als het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht oordeelt dat er sprake is van een belemmering als bedoeld in het eerste lid, stuurt het deze bevinding zo spoedig mogelijk schriftelijk en gemotiveerd aan het COHO. De zienswijze, bedoeld in het tweede lid, en een reactie daarop van het betreffende college worden opgenomen in de bevinding. Het COHO neemt de bevinding, voorzien van een eigen zienswijze, op in de uitvoeringsrapportage, bedoeld in artikel 21, eerste lid.

4. Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht stuurt gelijk met de bevinding, bedoeld in het derde lid, een afschrift hiervan aan de Minister van Algemene Zaken van het betrokken land.

D

Aan artikel 35 wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

C

In artikel 33 wordt 'de artikelen 8, 10 tot en met 12, 24 en 25 van de Landsverordening Aruba financieel toezicht' vervangen door 'de artikelen 8, 11 tot en met 13, 26 en 27 van de Rijkswet Aruba financieel toezicht'.

Toelichting

1. Inleiding: doel en achtergrond

Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland zijn met elkaar overeengekomen om, in plaats van het in het oorspronkelijke voorstel opgenomen verscherpt financieel toezicht, te faciliteren dat de budgettaire vertaling van de tenuitvoerlegging van de afspraken in het kader van de landspakketten kan worden beoordeeld door het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht (CAft). De colleges zullen hierbij geen oordeel geven over de beleidsmatige wenselijkheid van de overeengekomen hervormingen. De uitwerking van de afspraken neergelegd in landspakket, uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak geschiedt immers door de landen in samenwerking met het COHO, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van elk land voor het te voeren beleid.

In dit kader brengt deze nota van wijziging enkele aanpassingen aan in het voorstel van rijkswet. In de eerste plaats worden twee bepalingen toegevoegd (artikel 26, zesde lid, resp. artikel 33) die het eenvoudiger maken voor het C(A)ft om te beoordelen, in het kader van diens reguliere begrotingstoezicht, of de (ontwerp)begrotingen van de landen een verantwoorde budgettaire vertaling bevatten van de activiteiten in het kader van de landspakketten, uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak. In de tweede plaats wordt in deze nota van wijziging een tijdelijke, aanvullende taak aan het C(A)ft opgedragen (artikel 34); namelijk, het beoordelen of de (ontwerp)begrotingen van de landen onderdelen bevatten die, geheel of gedeeltelijk, de uitvoering van afspraken in een landspakket en de verwezenlijking van in verband daarmee te bereiken resultaten, zoals concreetiseerd in een uitvoeringsagenda of een plan van aanpak, kennelijk belemmeren.

2. Budgettaire verwerking landspakket

Indien de landen ter uitvoering van het landspakket, zoals uitgewerkt in de uitvoeringsagenda's en de plannen van aanpak, uitgaven moeten doen, zullen die uitgaven moeten worden opgenomen in de begroting. De besturen en de ministers van de landen kunnen immers uitsluitend financiële verplichtingen aangaan voor zover deze zijn opgenomen in een begroting. Ook indien de uitvoering van het landspakket leidt tot inkomsten, zullen die verwachte inkomsten in de begroting moeten worden opgenomen. Voorgenomen geldleningen ten laste van een land ter uitvoering van het landspakket worden eveneens in de begroting opgenomen. De activiteiten die plaatsvinden in het kader van dit voorstel van rijkswet vinden hun weerslag in de ontwerpbegrotingen van de landen. Bij het ontwikkelen van deze activiteiten worden de landen ondersteund door het COHO.

In de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) en de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) is het toezicht op de overheidsfinanciën van de landen geregeld. Het C(A)ft houdt in dat verband toezicht op de naleving van de begrotingsnormen, zoals die in de Rft en LAft zijn neergelegd, toetst of is voldaan aan de voorwaarden voor het aangaan van leningen, rapporteert aan en adviseert de landen en houdt toezicht op het financiële beheer. Daartoe beoordeelt het C(A)ft onder andere de ontwerpbegrotingen en voornemens tot het aangaan van geldleningen. Op basis van de Rft en de LAft is het begrotingstoezicht, waaronder een toetsing van voorgenomen geldleningen, door het C(A)ft op activiteiten in het kader van dit voorstel van rijkswet aldus reeds mogelijk.

Ter facilitering van de beoordeling door het C(A)ft, is in deze nota van wijziging de verplichting opgenomen dat de landen aan de begroting een bijgewerkt meerjarig overzicht toevoegen van de ramingen van de baten en lasten verbonden aan de uitvoering van het landspakket, opgesplitst naar de thema's en maatregelen. In de raming wordt onderscheid gemaakt tussen de baten en lasten van een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak en globale inschattingen voor de maatregelen waarvoor nog geen plannen van aanpak zijn opgesteld. De te financieren activiteiten zullen in de opeenvolgende begrotingen worden verwerkt, naarmate deze worden geconcretiseerd.

Over de inrichting van het meerjarig overzicht voert de Minister van Financiën van elk land overleg met het C(A)ft. Het overzicht heeft immers als doel het C(A)ft te vergemakkelijken diens reguliere begrotingstoets uit te voeren. Het C(A)ft ziet er bovendien op grond van artikel 15, tweede lid, onder b, Rft respectievelijk artikel 14, derde lid, onder b, LAft op toe dat de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven toereikend toegelicht. Deze bepalingen kunnen zo worden opgevat, dat ook de naleving van de verplichting om een meerjarenoverzicht aan de begroting toe te voegen hieronder valt. Het verdient aanbeveling dat tijdens het overleg over de inrichting van het meerjarig toezicht in ieder geval wordt gesproken over de mate van detail van de raming en over de mogelijkheid van het opstellen van een format voor dit overzicht, dat in alle drie de landen kan worden gehanteerd.

Om een goede budgettaire beoordeling door het C(A)ft te faciliteren, wordt verder aan artikel 26 van het voorstel een lid toegevoegd, dat het COHO ertoe verplicht de colleges de goedgekeurde plannen van aanpak voor de hervormingsmaatregelen ter informatie te sturen. Dit laat onverlet dat een plan van aanpak bij de begroting wordt gevoegd in het kader van de informatievoorziening aan de Staten. Door een plan van aanpak na de goedkeuring naar het C(A)ft te sturen, wordt aan deze colleges informatie verschaft ter ondersteuning van de toetsing of de activiteiten in het kader van deze rijkswet op een verantwoorde wijze zijn vertaald in de begroting. Een plan van aanpak bevat immers een begroting en een voorstel tot dekking van de beoogde financiële middelen. Deze elementen zullen, herleidbaar naar de goedgekeurde plannen van aanpak, worden verwerkt in de begroting, zo nodig geactualiseerd.

3. Aanvullende toetsing C(A)ft op belemmering

Aanvullend op het hierboven beschreven reeds bestaande toezicht, creëert deze nota van wijziging in artikel 34 de bevoegdheid dat de colleges kunnen toetsen of in de begroting elementen zijn opgenomen die de uitvoering van de afspraken neergelegd in het landspakket of de verwezenlijking van in verband daarmee verwachte resultaten, zoals geconcretiseerd in goedgekeurde plannen van aanpak en een uitvoeringsagenda, kennelijk belemmeren. Het creëren van deze bevoegdheid wordt wenselijk geacht om tijds risico's voor het behalen van de doelen in het landspakket te kunnen onderkennen en ondervangen. Het is immers niet wenselijk dat de effecten van hervormingen, volgend uit het landspakket, ongedaan kunnen worden gemaakt door beleidsvoornemens die losstaan van de afspraken in het landspakket. Op grond van artikel 34 beoordelen de colleges daarom bijvoorbeeld of in de begroting extra (kapitaal)uitgaven worden gedaan voor maatregelen die zich niet verhouden tot de afspraken in het landspakket of dat er juist minder wordt uitgegeven op begrotingsonderdelen, terwijl het landspakket de afspraak bevat dat erop wordt geïntensiveerd. Op deze manier ondersteunen de colleges het streven van de vier landen van het Koninkrijk naar het realiseren van de strategische doelen zoals neergelegd in de onderscheiden landspakketten.

Artikel 34, eerste lid, vereist dat een belemmering 'kennelijk' van aard is. Hiermee wordt bedoeld dat er sprake dient te zijn van een evidente belemmering. Bij gerede twijfel over een mogelijke belemmering zal het C(A)ft dit niet kunnen aannemen. Op deze manier kan worden voorkomen dat het C(A)ft voor de opgave wordt geplaatst zich in beleidsmatige termen uit te laten over aspecten van de begroting.

Het C(A)ft toetst op kennelijke belemmering van de uitvoering van afspraken in het landspakket en van de verwezenlijking van in verband daarmee verwachte resultaten. Het is wezenlijk de

betreffende toets niet te beperken tot de uitvoering van afspraken, omdat deze uitvoering als zodanig niet hoeft te worden belemmerd bij beleidsvoornemens die daartegen ingaan. Cruciaal voor de toepassing van dit artikel is uiteindelijk vooral of de resultaten die met de afspraken worden beoogd door zulke andere beleidsvoornemens evident in het gedrag komen. Artikel 34, eerste lid, spreekt in meervoud over 'afspraken' respectievelijk 'resultaten'. In een voorkomend geval is echter ook denkbaar dat het C(A)ft de belemmering van een enkele afspraak of een enkel resultaat constateert, vooropgesteld uiteraard dat de belemmering in kwestie kennelijk van aard is. In alle gevallen is van belang dat de begroting van een land dusdanig compleet is, dat het C(A)ft op adequate wijze kan beoordelen of sprake is van belemmering. Het C(A)ft zal daarbij ook kunnen teruggrijpen naar de plannen van aanpak die door het COHO zijn goedgekeurd.

De procedure horend bij artikel 34, eerste lid, is als volgt. Ingevolge het tweede lid van artikel 34 zal het C(A)ft in het kader van de beoordeling of er sprake is van een kennelijke belemmering, overleggen met het COHO. Aldus worden opvattingen van het COHO over deze kwestie meegenomen in de beoordeling door het C(A)ft. Cruciaal is dat de landen in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze te geven alvorens het C(A)ft de beoordeling verricht. Komt het C(A)ft vervolgens tot het oordeel dat er sprake is van een kennelijke belemmering, dan wordt deze bevinding aan het COHO toegezonden (artikel 34, derde lid). Dit wordt hieronder nader toegelicht.

4. Procedurele gevolgen belemmering

Artikel 34, derde lid, komt slechts in beeld indien het C(A)ft tot het oordeel is gekomen dat er sprake is van strijdigheid zoals bedoeld in artikel 34, eerste lid. Deze bepaling houdt in dat het C(A)ft zijn bevinding, op dat moment, zo spoedig mogelijk schriftelijk en gemotiveerd aan het COHO zal doen toekomen. Een afschrift van de bevinding gaat gelijktijdig naar de Minister van Algemene Zaken van het betrokken land (artikel 34, vierde lid). In de bevinding zelf wordt de zienswijze van de Minister van Algemene Zaken opgenomen, alsmede een reactie van het C(A)ft op deze zienswijze (artikel 34, derde lid). Indien de bevinding van het C(A)ft afwijkt van de zienswijze, dan moet deze afwijking dus zorgvuldig worden gemotiveerd. De verplichting om de zienswijze op te nemen in de bevinding, zorgt ervoor dat het COHO deze als geheel ontvangt en dat de zienswijze als onderdeel van de bevinding in de uitvoeringsrapportage terechtkomt. Het COHO voorziet de bevinding van het C(A)ft, na ontvangst hiervan, van een eigen zienswijze. Deze zienswijze zal betrekking hebben op de vraag of het C(A)ft, bij de verrichting van zijn belemmeringstoets, is uitgegaan van een correcte uitleg van de afspraken in het landspakket en uitwerkingen van deze afspraken in uitvoeringsagenda en plan van aanpak. De beoordeling of een ander onderdeel van de begroting deze afspraken kennelijk belemmert, is aan het C(A)ft.

De bevinding van het C(A)ft, alsook de eigen zienswijze, wordt door het COHO vervolgens opgenomen in een uitvoeringsrapportage als bedoeld in artikel 21, eerste lid, van deze wet. Hiermee vindt de belemmeringstoets van artikel 34 aansluiting bij de pilaar van bestuurlijk toezicht door het COHO, die in algemene zin is neergelegd in artikel 4, eerste lid, onderdeel b van het voorstel. De uitvoeringsrapportage vormt de basis voor de beoordeling van Onze Minister om al dan niet over te gaan tot het verstrekken van financiële middelen, ex artikel 22 van deze wet. Mocht een land dan ook onderdelen in de begroting opnemen die een kennelijke belemmering opleveren als bedoeld in artikel 34, eerste lid, dan kan dit zijn weerslag vinden in de verstrekking van financiële middelen.

De taakverdeling tussen het COHO en de colleges die besloten ligt in artikel 34, derde lid en overigens ook in het tweede lid, behoeft nadere procedurele uitwerking. Een geschikte plaats voor deze uitwerking is het samenwerkingsprotocol dat op grond van artikel 8, tweede lid, tot stand dient te worden gebracht. Denk hierbij onder meer aan de precieze wijze waarop informatie-uitwisseling tussen de betreffende instanties plaatsvindt en de termijnen die daarbij worden gehanteerd. Het is belangrijk dat in dit samenwerkingsprotocol gedegen rekening wordt gehouden met de taken en bevoegdheden van de landen krachtens de onderscheiden staatsregelingen en in het kader van de Rijkswet COHO. Aan artikel 8, tweede lid, is daarom de verplichting toegevoegd om met de Ministers van Algemene Zaken van de landen te overleggen, alvorens het protocol tot stand komt.

5. Toepassing Reglement Gouverneur en Statuut

Indien een onderdeel van een begroting zou neerkomen op een flagrante schending van een verplichting op grond van de rijkswet COHO, is het in een uiterst geval ook denkbaar dat de toepassing van de daartoe geëigende bepalingen van het Reglement voor de Gouverneur en het Statuut wordt overwogen. Een dergelijke situatie wordt afgewogen binnen de geldende kaders voor het toepassen van die instrumenten.

6. Consultatie TWO en C(A)ft

De aanpassingen die zijn neergelegd in deze nota van wijziging hebben gevolgen voor de werkwijze en taakuitoefening van het C(A)ft en het COHO. Gelet hierop is aan het C(A)ft en de voorloper van het COHO, de Tijdelijke werkorganisatie (TWO), gevraagd om een uitvoeringstoets te verrichten. Deze uitvoeringstoetsen worden met de nota van wijziging en het bijbehorende voorstel van rijkswet meegezonden naar de Tweede Kamer en de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Waar mogelijk is met de adviezen van beide instanties rekening gehouden in de onderhavige nota. Op sommige onderdelen zijn de aanbevelingen echter niet overgenomen. Dit geldt met name voor het advies van het C(A)ft om ten aanzien van de naleving van artikel 34 aan te sluiten bij het reguliere adviestraject van de begroting in de Rft en de LAft. De regeringen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland hechten eraan te benadrukken dat de gekozen procedurele route in artikel 34, tweede tot en met vierde lid, geen afbreuk doet aan de onafhankelijke positie van het C(A)ft als toezichthouder in het kader van de Rft en de LAft. Weliswaar richt het C(A)ft zich met een bevinding als bedoeld in het derde lid van artikel 34 tot het COHO, deze laatste toetst, zoals hierboven reeds naar voren kwam, vervolgens niet of het C(A)ft terecht tot het oordeel is gekomen dat een onderdeel van de begroting een kennelijke belemmering vormt van de uitvoering van afspraken in het landspakket en van de verwezenlijking van in verband daarmee verwachte resultaten. Het COHO zet in een zienswijze enkel uiteen of het C(A)ft bij deze bevinding is uitgegaan van een correcte uitleg van de genoemde afspraken en resultaten. Deze zienswijze kan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksministerraad worden betrokken bij hun beoordeling, ingevolge artikel 22, eerste en tweede lid, of een land zijn verplichtingen krachtens de rijkswet nakomt.

Een ander punt uit de uitvoeringstoets van het C(A)ft dat op deze plek nog bespreking verdient, betreft de vraag of het begrotingstoezicht dat door deze colleges wordt verricht een beleidsmatige component heeft. Vooropgesteld zij dat een budgettaire beoordeling niet in een vacuüm wordt verricht. Terecht stelt het C(A)ft dan ook in zijn uitvoeringstoets dat een beoordeling van de budgettaire effecten van beleidsvoornemens tot zijn takenpakket hoort. Dat is echter niet hetgeen de regeringen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland hebben willen uitsluiten of miskennen met de overweging, in de eerste paragraaf van deze toelichting, dat de colleges geen oordeel geven over de beleidsmatige wenselijkheid van de overeengekomen hervormingen. Een beoordeling van de budgettaire effecten van beleid is niet hetzelfde als een beoordeling of beleid ook inhoudelijk wenselijk of geschikt is. Tot deze laatste beoordeling, die uiteindelijk principieel is voorbehouden aan de politieke instituties van de landen, is het C(A)ft op grond van de Rft en de L(A)ft niet bevoegd. Het COHO is in de Rijkswet COHO wel bevoegd gemaakt om de landen gedurende een periode van zes jaar te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van hervormingen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Digitalisering en Koninkrijksrelaties

Alexandra C. van Huffelen