Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

DGKR / Tijdelijke werkorganisatie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon

Datum
19 november 2021

Kenmerk

notitie Uitvoeringstoets NvW Rijkswet COHO

Afschrift aan

In uw mail van 9 november jl. heeft u het College (Aruba) financieel toezicht (C(A)ft) en de Tijdelijke werkorganisatie (TWO) gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren over de aangepaste nota van wijziging bij de Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling, naar aanleiding van het advies van de Raad van State hierover.

Hieronder treft u de bevindingen van de TWO aan.

Art.8, tweede lid (Samenwerkingsprotocol)
De TWO onderschrijft het belang van een samenwerkingsprotocol tussen COHO en C(A)ft, vanwege de benodigde onderlinge informatievoorziening, afstemming en coördinatie. De Raad van State adviseert eveneens om dit te doen. U heeft ons gevraagd te reflecteren op de vraag of en, zo ja, hoe de landen bij dit protocol betrokken moeten zijn.

De TWO is van mening dat het zou moeten gaan om een samenwerkingsprotocol dat wordt vastgesteld tussen COHO en C(A)ft, na overleg met de landen.

Het beoogde samenwerkingsprotocol ziet op de uitoefening van bevoegdheden van het C(A)ft en het COHO. De landen hebben weliswaar een belang, maar zijn niet een partij. Daarnaast, de geadresseerde van die uitoefening is veelal het land. Het lijkt derhalve niet voor de hand liggend dat zij mee bepalen hoe bepaalde bevoegdheden ingekaderd moeten worden.

Met dit standpunt wordt aangesloten bij het advies van de Raad van State. De Raad van State geeft in zijn advies aan dat het "in het licht van deze samenwerking (..) behulpzaam (kan) zijn dat het C(A)ft, zoals ook nu al te doen gebruikelijk is bij beleidsvoornemens van de landen, in een vroeg stadium beziet welke gevolgen de door het COHO met de landen ontwikkelde voornemens hebben voor de begroting, en in voorkomend geval aangeeft wat nodig is om eventuele strijdigheid met die normen te voorkomen". De Raad van State sluit bij het punt over de informatievoorziening tussen de landen en het C(A)ft aan bij wat "nu al te doen gebruikelijk is". Dat zou betekenen dat dit deel van het vraagstuk niet meer separaat in een samenwerkingsprotocol geregeld hoeft te worden.

Wel lijkt voor de hand te liggen om voorafgaand aan het opstellen van het protocol de landen te horen en hun visie te laten geven, zodat eventuele zorgpunten vanuit de landen een plek kunnen krijgen in het samenwerkingsprotocol.

Art. 26, zesde lid (COHO stuurt goedgekeurde plannen van aanpak naar CFT)
De TWO onderstreept het belang van dit artikel en acht dit zondermeer uitvoerbaar.

Helder moet daarbij zijn dat het C(A)ft deze plannen van aanpak alleen gebruikt in het licht van de artikelen 33 en 34 van de Rijkswet COHO en geen beleidsmatige beoordeling over deze plannen van aanpak uitspreekt. De Raad van State merkt in zijn advies in dit kader op "(…) dat er in de Rft en de LAft uitdrukkelijk voor is gekozen dat het C(A)ft uitsluitend beoordeelt op begrotingstechnische aspecten en zich niet begeeft in een beleidsmatige beoordeling van de begroting. De invoering van een beoordeling van afzonderlijke activiteiten past daar niet bij".

Een kanttekening is daarbij op zijn plaats. De Rft, art. 19 kent aan het C(A)ft wel een beleidsmatige bevoegdheid toe ten aanzien van implementatieplannen verbetering financieel beheer (dat ook onderdeel uitmaakt van het Landspakket). Ook in art. 19 van de LAft is opgenomen dat het C(A)ft aanbevelingen kan doen ten aanzien van het financieel beheer. Om te voorkomen dat COHO en C(A)ft in elkaars vaarwater komen is het wenselijk dat in het samenwerkingsprotocol tussen COHO en C(A)ft nadere afspraken hierover worden gemaakt.

Art. 33 (toevoeging meerjarig overzicht)
De TWO is van mening dat dit artikel voorziet in een duidelijke behoefte aan inzicht in de verwerking van de met de uitvoering van het landspakket samenhangende baten en lasten in de begroting. Wel achten wij de formulering van het artikel te beperkt.

Het artikel spreekt over baten en lasten verbonden aan de uitvoering van "(…) een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak". Het woord 'of' lijkt hier een keuze te suggereren. Dat is niet correct, het gaat in ieder geval over beiden. De opstelsom van plannen van aanpak is niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als de uitvoeringsagenda. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat in een uitvoeringsagenda een taakstelling wordt opgenomen, waar geen plan van aanpak aan ten grondslag ligt. Onder de baten en lasten dienen daarnaast ook de algemene coördinatiekosten te worden verstaan die het land moet maken in het kader van het landspakket. Deze zijn niet specifiek toe te wijzen aan een uitvoeringsagenda of plannen van aanpak.

Wat van belang is is dat alle verwachtte baten en lasten voortkomend uit de uitvoering van het landspakket inzichtelijk worden gemaakt in dit meerjarig overzicht, voor zover deze de instemming hebben van het COHO, ook als deze nog niet vastliggen in een uitvoeringsagenda of reeds goedgekeurde plannen van aanpak. We willen immers weten of alle gemaakte afspraken tussen Land en COHO juist en volledig vertaald zijn naar de begroting, maar ook of beoogde plannen van aanpak een realistische dekking in de begroting hebben, alvorens ze worden vastgesteld.

Dit vereist dat, in aanvulling op het bepaalde in artikel 26, in het samenwerkingsprotocol tussen COHO en C(A)ft afspraken worden gemaakt over afstemming over de op handen zijnde maatregelen met een majeur financieel

beslag en de verwerking daarvan in de begroting. Het C(A)ft toetst de begroting, maar het COHO moet de beleidsmatige afweging maken of verwerking in de begroting terecht is, ook als hiervoor nog geen definitieve plannen van aanpak zijn vastgesteld. Het is immers niet wenselijk dat landen in het kader van het landspakket posten in de begroting verwerken waarmee het COHO niet zou kunnen instemmen. Belangrijk in deze is wel dat het overleg tussen COHO en C(A)ft zich moet beperken tot majeure zaken, het is niet wenselijk dat het C(A)ft bij alle planvorming een derde gesprekspartner gaat worden.

De gearceerde tekst in de toelichting van de nota van wijziging, onder paragraaf 2, stelt dat "toegelicht wordt welke maatregelen met de middelen worden genomen en wat de beoogde resultaten van de inzet van de maatregelen zijn". De vraag is welk detailniveau we hier moeten nastreven. Het kan niet de bedoeling zijn dat de landen alle afspraken op detailniveau moeten toelichten. Het gaat soms om hele lage bedragen. De TWO ziet hier twee oplossingsrichtingen:

- aansluiting zoeken met het aggregatieniveau van maatregelen uit het landspakket, maar niet het lagere aggregatieniveau van submaatregelen, zoals we dat kennen in de uitvoeringsagenda's, en/of
- een ondergrens aangeven van het bedrag waarover separate toelichting wordt vereist.

In het verlengde hiervan: het toelichten van wat de "beoogde resultaten" zijn is ongelukkig geformuleerd. Het C(A)ft dient, zoals hierboven reeds gesteld, geen beleidsmatige beoordeling van afzonderlijke maatregelen en de beoogde resultaten te geven. Het C(A)ft dient louter te toetsen of alle verwachtte baten en lasten voortkomend uit de uitvoering van het landspakket juist en volledig in de begroting zijn neergedaald. Een toelichting is uiteraard vereist in die gevallen dat posten worden opgenomen waaraan nog geen goed goedgekeurde plannen van aanpak of afspraken uit de uitvoeringsagenda ten grondslag liggen. Voor het overige kan o.i. worden volstaan met een verwijzing naar de financiële paragrafen uit de vastgestelde plannen van aanpak, dan wel naar de in de uitvoeringsagenda gemaakte afspraken.

Art. 34 (aanvullende beoordeling begroting)
Dit artikel voorziet in een duidelijke behoefte vanuit de TWO en doet goed recht aan de afzonderlijke rollen en verantwoordelijkheden van het COHO en het C(A)ft.

Het derde lid van dit artikel stelt dat de bevindingen voorkomend uit het artikel uiteindelijk worden opgenomen in de uitvoeringsrapportage, bedoeld in art. 21, eerste lid van de Rijkswet COHO. De TWO kan de voorgestelde aansluiting bij art. 21 volgen, maar ziet in de uitwerking een aantal knelpunten.

Op dit moment worden de uitvoeringsrapportage en de advisering van het C(A)ft over de begroting van de landen tegelijkertijd aan de RMR aangeboden. De uitvoeringsrapportage wordt echter enige weken voorafgaand aan de RMR al voor zienswijze aan de landen voorgelegd en is dan in principe dus al afgerond. Kunnen de bevindingen, zoals bedoeld in artikel 34, niet meer meelopen in de uitvoeringsrapportage van dat kwartaal (en straks wellicht half jaar), dan zijn we automatisch een kwartaal (of halfjaar) verder voordat behandeling in de RMR kan plaatsvinden.

Een oplossing voor dit dilemma kan worden gevonden in de bepaling uit art. 21 dat een uitvoeringsrapportage "zo nodig ook tussentijds" uitgebracht kan worden. Echter twee bepalingen in art. 21 knellen daarbij:

- De bepaling dat een uitvoeringsrapportage "in ieder geval een beoordeling van de uitvoering van de uitvoeringsagenda" bevat. Het opstellen van een volledige uitvoeringsrapportage zou in dit kader niet doelmatig zijn.
- De bepaling dat een uitvoeringsrapportage voor zienswijze aan een land moet worden voorgelegd. Dit is evenmin doelmatig, omdat de vormgeving van art. 34 al voorziet in een zienswijze van het land.

De TWO stelt voor om in de toelichting van de nota van wijziging op te nemen dat de hoofdregel uit artikel 21, dat een uitvoeringsrapportage in ieder geval een beoordeling van de uitvoeringsagenda opneemt, niet geldt ten aanzien van de uitvoeringsrapportage opgemaakt aan de hand van een mogelijke belemmering ex artikel 34. En dat daarmee ook de hoofdregel van het (opnieuw) voorleggen voor zienswijze vervalt.

Toelichting, paragraaf 2

In de tekst wordt een aantal keren gesproken over "plannen van aanpak" en "businesscases". Dit is verwarrend. De TWO zou willen adviseren de term "business case" in dit kader te vermijden. Een businesscase kan (en zal in veel gevallen) ten grondslag liggen aan een plan van aanpak, maar heeft op zichzelf geen formele rol in de Rijkswet COHO. De Rijkswet COHO bepaalt dat plannen van aanpak goedkeuring van het COHO behoeven, maar spreekt niet over businesscases.