College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten
College Aruba financieel toezicht

Aan
De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao
Telefoon (+5999)4619081

Adres kantoor Sint Maarten
Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800

E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Datum	
23 november 2021	
Ons kenmerk	Uw kenmerk
Cft 202100142	
Pagina	Bijlage
1/5	-

Onderwerp
Uitvoeringstoets nota van wijziging rijkswet COHO

Geachte heer Knops,

Op 12 november jl. verzocht uw directeur-generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) het College (Aruba) financieel toezicht (C(A)ft) een uitvoeringstoets te doen op de aangepaste nota van wijziging (NvW) bij het voorstel van de rijkswet Caribisch orgaan voor de hervorming en ontwikkeling (rijkswet COHO).[1] Hierbij ontvangt u deze.

Aangepaste nota van wijziging
De landen zijn overeengekomen om, in plaats van het in het oorspronkelijke ontwerp van de rijkswet COHO opgenomen verscherpt financieel toezicht, te faciliteren dat de budgettaire vertaling van de afspraken in het kader van de Landspakketten kan worden beoordeeld door het C(A)ft. Daartoe worden met de NvW de onderstaande bepalingen aangepast of toegevoegd aan de rijkswet COHO.

<u>Aanpassing artikel 8 rijkswet COHO</u>
Artikel 8 van de rijkswet COHO ziet op een op te stellen samenwerkingsprotocol tussen het COHO en het C(A)ft. Er worden in de NvW drie opties gegeven. Optie één bepaalt dat het COHO, het C(A)ft en de minister van Algemene Zaken van ieder land, in het belang van het efficiënt en effectief uitoefenen van hun taken, een samenwerkingsprotocol vaststellen. Optie twee en drie zijn 'lichtere' varianten waar bij optie twee de betrokkenheid van de minister van Algemene Zaken beperkt wordt tot overleg, en bij optie drie de mogelijkheid van het opstellen van een samenwerkingsprotocol in het geheel optioneel wordt gehouden.

[1] BZK, 2021-0000598338, Verzoek om uitvoeringstoets op de aangepaste nota van wijziging bij het voorstel van rijkswet COHO, d.d. 12 november 2021.

Reactie C(A)ft
Reeds in de huidige samenwerking met de tijdelijke werkorganisatie (het COHO i.o.) ervaart het C(A)ft verschillende uitdagingen. Zo ontvangt het C(A)ft relevante informatie (zoals de plannen van aanpak) niet of te laat. Het C(A)ft acht het, in lijn met het advies van de Raad van State op dit punt, voor het behalen van de doelen van de Landspakketten cruciaal dat de samenwerking tussen het COHO (i.o.) en het C(A)ft verbetert en zich verder ontwikkelt. De uitgangspunten hiervoor moeten worden beschreven in een samenwerkings-protocol. Het protocol moet erop gericht zijn de samenwerking vanuit de onderscheiden en onafhankelijke rollen van het COHO en het C(A)ft op goede wijze te regelen. Vanuit dit uitgangspunt bezien is betrokkenheid van de ministers van Algemene Zaken van de landen zeker van belang, maar niet in die mate dat zij partij zouden moeten zijn bij het protocol zelf. Het C(A)ft heeft daarom de voorkeur voor optie twee. Overigens ontgaat het C(A)ft hierbij het nut van het opstellen van drie samenwerkingsprotocollen (een per land). De samenwerking tussen het COHO en het C(A)ft is naar oordeel van het C(A)ft nadrukkelijk niet land-specifiek.

<u>Artikel 26 (plannen van aanpak)</u>
In deze bepaling wordt een lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat het COHO de goedgekeurde plannen van aanpak ter informatie naar het C(A)ft stuurt.

Reactie C(A)ft
Het C(A)ft kan deze toevoeging onderschrijven, maar stelt voor de bepaling in die zin aan te passen dat conceptplannen van aanpak met het C(A)ft worden gedeeld. De plannen van aanpak moeten op grond van artikel 26 van de rijkswet COHO een financiële paragraaf bevatten waarin de budgettaire effecten van de plannen op de begrotingen van de landen worden beschreven. Daarmee raken de plannen direct de taken en de verantwoordelijkheden van het C(A)ft. Alle betrokken partijen zijn gebaat bij een juiste, volledige en tijdige vertaling van de plannen van aanpak in de begroting. Het C(A)ft kan en wil graag bijdragen aan een juiste vertaling van de budgettaire effecten van de landspakketten in de begroting. Het zou een gemiste kans zijn het C(A)ft niet voordat de plannen zijn goedgekeurd tussen de landen en het COHO daarbij te betrekken.

<u>Artikel 33 (toevoeging meerjarig overzicht)</u>
In de rijkswet COHO zal de volgende bepaling worden opgenomen: "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. De artikelen 8, 11 tot en met 14, 18, 26 en 27 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk de artikelen 8, 10 tot en met 13, 17, 24 en 25 van de Landsverordening Aruba financieel toezicht zijn van overeenkomstige toepassing."

Reactie C(A)ft

In artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht (Rft) en artikel 14 van de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) staat dat in de begroting en de meerjarige begroting alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten moeten zijn opgenomen en dat deze toereikend moeten zijn toegelicht. In het verlengde van deze normen zal met artikel 33 van de rijkswet COHO gaan gelden dat de landen een meerjarenoverzicht moeten opnemen van de baten en lasten verbonden aan de hervormingen. Het C(A)ft is van oordeel dat artikel 33 een nuttige toevoeging aan de rijkswet COHO is. Met betrekking tot het bepaalde in de memorie van toelichting bij deze bepaling merkt het C(A)ft het volgende op:

- Onder de inleiding 'doel en achtergrond' staat: "De colleges zullen hierbij geen oordeel geven over de beleidsmatige wenselijkheid van de overeengekomen hervormingen." Het C(A)ft kan niet instemmen met deze formulering. Immers, het C(A)ft houdt toezicht op de begrotingen van de landen en begrotingen worden in hoge mate beïnvloed door, dan wel vormen een financiële vertaling van het gevoerde beleid. Als het C(A)ft van oordeel is dat bepaalde beleidsvoornemens of het ontbreken daarvan, in het licht van de begroting en het bereiken van duurzaam houdbare overheidsfinanciën, een ongewenst budgettair effect hebben, dient het hierover op grond van de Rft en de LAft adviseren. Het C(A)ft adviseert de memorie van toelichting bij de rijkswet COHO op dit punt aan te passen.
- De memorie van toelichting geeft aan dat de meerjarenoverzichten geen statische documenten zijn, maar moeten worden aangepast naarmate de hervormingen vorderen. Het C(A)ft wijst hierbij op de autorisatiefunctie van de begroting. Als de meerjarenoverzichten wijzigen, zullen ook de begrotingen moeten worden aangepast voordat tot het aangaan van verplichtingen, benodigd voor de uitvoering van de onderliggende plannen van aanpak, kan worden overgegaan. Zonder begroting geen uitvoering.
- De Raad van State wijst in zijn advies op de in de rijkswet COHO opgenomen mogelijkheid om een externe partij te betrekken bij de beoordeling van de vraag of beleidsvoornemens voldoende zijn onderbouwd en haalbaar zijn, zoals het Centraal Planbureau. Het C(A)ft ziet toegevoegde waarde van de inzet van dergelijke expertise en adviseert nadrukkelijk van deze mogelijkheid gebruik te maken.

In artikel 33 van de rijkswet COHO wordt een aantal bepalingen uit de Rft en de LAft van overeenkomstige toepassing verklaard. Het C(A)ft vraagt zich af of dit van toegevoegde waarde is. Immers, de landen zijn op basis van de Rft en de LAft, en straks ook op basis van de rijkswet COHO, gehouden om de uitwerking van de Landspakketten te verwerken in de begroting. Deze begrotingen zijn integraal onderworpen aan het financieel toezicht zoals neergelegd in de Rft en de LAft. Daarmee is de toepasselijkheid van genoemde bepalingen volgens het C(A)ft al een gegeven.

Artikel 34 (aanvullende beoordeling begroting)

Met artikel 34 wordt een aanvullende toets voor het C(A)ft opgenomen, de zogenoemde belemmeringstoets. Het C(A)ft krijgt met deze bepaling de bevoegdheid "om te 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 de goedgekeurde plannen van aanpak en een uitvoeringsagenda, kennelijk belemmeren." Dit houdt bijvoorbeeld in dat het C(A)ft nagaat of er in de begroting extra uitgaven worden opgenomen voor maatregelen die in strijd zijn met de afspraken in het Landspakket of dat er juist minder wordt uitgegeven op begrotingsonderdelen, terwijl het Landspakket de afspraak bevat dat moet worden geïntensiveerd. 'Kennelijk' betekent in dit verband evident. Cruciaal is of de resultaten die met de afspraken uit het Landspakket worden beoogd door zulke beleidsvoornemens evident in het gedrang komen. Als het C(A)ft tot dit oordeel komt, dan dient het C(A)ft op basis van het nu voorliggende voorstel een zienswijze te vragen aan de minister van Algemene Zaken en in overleg te treden met het COHO. Als het C(A)ft oordeelt dat er inderdaad sprake is van een kennelijke belemmering dan wordt deze bevinding aan het COHO toegezonden, die de bevinding dan opneemt in zijn uitvoeringsrapportage. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat het COHO besluit dat niet wordt overgegaan tot de verstrekking van financiële middelen.

Reactie C(A)ft

Dus, als het C(A)ft tijdens zijn reguliere begrotingstoets constateert dat de begroting elementen bevat die de afspraken van het Landspakket kennelijk belemmeren, treedt voor deze constatering de procedure zoals neergelegd in artikel 34 in werking. Het C(A)ft treedt dan in overleg met het COHO en vraagt een zienswijze aan de minister van Algemene Zaken van betreffende land. Met artikel 34 wordt zo, naast het in de Rft en de LAft opgenomen adviestraject van artikel 12 en 13, respectievelijk 11 en 12, een separaat adviestraject ingericht voor die delen van de begroting die over de Landspakketten gaan. Het C(A)ft ziet geen enkele toegevoegde waarde van een dergelijke separate procedure en voorziet daarnaast de kans op mogelijke misverstanden en miscommunicatie. De reguliere adviestrajecten op basis van de Rft en de LAft voorzien immers in een precies omschreven hoor en wederhoortraject waarin het land zijn zienswijze kan geven. Daarbij zal het in de praktijk niet altijd helder zijn welke elementen van de begroting over de Landspakketten gaan en welke niet. Dit maakt het lastig te bepalen welk deel van het advies bij de begroting of uitvoeringsrapportage te abstraheren naar de procedure van de rijkswet COHO. Daarbij is het naar het oordeel van het C(A)ft strijdig met de Rft en de LAft om niet de begroting als geheel (dus inclusief de uitwerking van de hervormingen) te onderwerpen aan het toezicht. Met de Rft en de LAft is immers bepaald dat het C(A)ft als onafhankelijk toezichthouder de 'besturen van de landen' adviseert gedurende het gehele begrotingsproces.

Hierbij past niet dat het C(A)ft een deel van zijn advies richt aan een orgaan als het COHO. In het nieuw toe te voegen artikel 33 van de rijkswet COHO wordt juist bepaald dat de reguliere adviestrajecten van toepassing zijn op de meerjarige overzichten van de baten en lasten in het kader van de hervormingen. Hieruit volgt dat de beoordeling van de vertaling van de Landspakketten naar de begroting meeloopt in de reguliere adviestrajecten van het C(A)ft. Dit betekent dat als het C(A)ft van oordeel is dat de begroting een onderdeel bevat dat de uitvoering van het Landspakket belemmert, het betreffende bestuur wordt aanbevolen de (ontwerp)begroting op dit punt aan te passen. Als het bestuur van het land daartoe niet overgaat, dan informeert het C(A)ft de Rijksministerraad conform artikel 13 van de Rft of artikel 12 van de LAft waarbij het in een uiterst geval een advies tot het geven van een aanwijzing kan geven. Het C(A)ft ziet derhalve geen meerwaarde in het formuleren van een separate toets en stelt voor de belemmeringstoets te laten meelopen in het reguliere adviestraject van de begroting. Om het COHO in staat te stellen kennis te nemen van de uitkomsten van de toetsing van het C(A)ft, kan worden bepaald dat het C(A)ft zijn adviezen aan het bestuur, in afschrift stuurt aan het COHO.

Tot slot

De Raad van State geeft in zijn advies aan het onwenselijk te vinden als er twee besluitvormingstrajecten (dat van het COHO en van het C(A)ft) en daarbij behorende rechtsbeschermingstrajecten naast elkaar komen te bestaan. Met de NvW wordt hiervoor geen oplossing geboden. In de nu voorgestelde procedure, in het bijzonder gelet op het gestelde in artikel 34, kan het er immers nog altijd toe leiden dat het C(A)ft escaleert op grond van de Rft of de LAft en dat het COHO escaleert op grond van de rijkswet COHO. Dit kan tot conflicterende situaties leiden. Het C(A)ft adviseert de NvW hierop aan te passen door de belemmeringstoets te incorporeren in het reguliere adviestraject van het C(A)ft.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en van het College Aruba financieel toezicht

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus