

Kenmerk	W04.21.0282/I/K
Datum aanhangig	13 september 2021
Datum vastgesteld	22 september 2021
Datum advies	22 september 2021
Datum publicatie	11 februari 2022
Vindplaats	Kamerstukken 36031 (R2161)

## Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 13 september 2021, no.2020002307, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij de Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling).

De nota van wijziging wijzigt het voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO). (zie noot 1) Deze strekt ertoe dat het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht (hierna gezamenlijk: C(A)ft) van elk land beoordeelt of de begroting van enig jaar een verantwoorde budgettaire vertaling bevat van de afgesproken activiteiten in het kader van de voor dat jaar vast te stellen uitvoeringsagenda's. Voorts beoordeelt het C(A)ft of de begroting geen onderdelen bevat die in strijd zijn met de doelstellingen van het landspakket en of de in een begroting opgenomen geldleningen afdoende zijn om de uit te voeren projecten programma's en maatregelen in het kader van de uitvoeringsagenda's te kunnen financieren en deze aanwending niet in strijd is met de doelstellingen van het landspakket.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst op de taakverdeling tussen het COHO en het C(A)ft ingevolge de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft), de Landsverordening Aruba financieel toezicht en twee protocollen (hierna gezamenlijk: LAft) (zie noot 2) en de Rijkswet COHO. Zij maakt enkele opmerkingen over de opzet van de nota van wijziging in het licht van deze taakverdeling. In dit verband wijst zij er in het bijzonder op dat de voorgestelde rol van de Rijksministerraad inbreuk maakt op de toedeling van verantwoordelijkheden aan en het probleem-eigenaarschap van de landen.

Voorts wijst zij op het belang van afstemming tussen het C(A)ft en het COHO. Zo kan het behulpzaam zijn dat het C(A)ft in een vroeg stadium beziet wat de gevolgen van door het COHO met de landen ontwikkelde voornemens zijn op de begrotingen. In het door COHO en C(A)ft vast te stellen samenwerkingsprotocol kan aan die afstemming vorm en inhoud worden gegeven.

In verband met deze opmerkingen adviseert de Afdeling de nota van wijziging aan te passen.

## **1. Inleiding**

### **a. Nota van wijziging**

De nota van wijziging regelt dat het C(A)ft van elk land beoordeelt of de begroting van enig jaar een verantwoorde budgettaire vertaling bevat van de afgesproken activiteiten in het kader van de voor dat jaar vast te stellen uitvoeringsagenda's en geen onderdelen bevat die in strijd zijn met de doelstellingen van het landspakket. (zie noot 3)

Tevens regelt de nota van wijziging dat het C(A)ft van elk land beoordeelt of de in een begroting opgenomen geldleningen voor de kapitaaldienst afdoende zijn om de uit te voeren projecten, programma's en maatregelen in het kader van de uitvoeringsagenda's te kunnen financieren en deze aanwending niet in strijd is met de doelstellingen van het landspakket. (zie noot 4)

Volgens de toelichting wordt hiermee een grondslag gecreëerd voor een verruiming van het begrotingstoezicht door het C(A)ft. Hiermee wordt beoogd te waarborgen dat de begrotingen van de Caribische landen een adequate budgettaire verwerking bevatten van de gevolgen van de uitvoering van de landspakketten. Daarmee moet het daadwerkelijk inzetten van middelen voor dat doel worden verzekerd, zodat de beoogde resultaten en hervormingen worden gerealiseerd. Een tweede reden voor het verruimen van het begrotingstoezicht door het C(A)ft is het realiseren van een heldere en werkbare afbakening tussen de bevoegdheden van het C(A)ft (toezicht op de begroting, niet op de inhoud van de hervormingen) en het COHO (toezicht op de hervormingen, niet op de vertaling ervan in de begroting).

Volgens de toelichting is ervoor gekozen het verruimde begrotingstoezicht in de Rijkswet COHO op te nemen omdat het specifiek betrekking heeft op de budgettaire vertaling van de afgesproken hervormingen en maatregelen op grond van de Rijkswet COHO en omdat daarmee gemarkeerd wordt dat dit verruimde toezicht net als de Rijkswet COHO tijdelijk van aard is. (zie noot 5)

### **b. Verhouding Rijkswet financieel toezicht en Rijkswet COHO**

In de Rft en 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. (zie noot 6) Daartoe beoordeelt het C(A)ft onder andere de ontwerpbegrotingen en voornemens tot het aangaan van geldleningen. Indien het C(A)ft van oordeel is dat - kort gezegd - de normen van de Rft en LAft worden overschreden, informeert het Cft de Rijksministerraad hierover, die vervolgens kan besluiten ter zake een aanwijzing te geven aan het desbetreffende land. (zie noot 7) Tegen het besluit van de Rijksministerraad staat vervolgens kroonberoep open.

Het toezicht in het kader van de Rft en LAft is gericht op de overheidsfinanciën van de landen. De verschillende beleidsvoornemens van de landen vinden hun weerslag in de begrotingen, waarop het C(A)ft toezicht houdt. (zie noot 8) Het toezicht richt zich niet op die beleidsvoornemens als zodanig (dat is aan de landen zelf) maar slechts op de weerslag daarvan op de overheidsfinanciën als geheel.

In de Rijkswet COHO gaat het, zoals blijkt uit de considerans, om het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie in deze landen. Het COHO, dat voor dit doel wordt ingesteld, heeft als taak het ondersteunen van de

ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen, en het houden van toezicht op de voortgang daarvan. (zie noot 9) Het beschikt daarvoor over verschillende bevoegdheden. Waar het gaat om de toezichtstaak kan het goedkeuring aan plannen van aanpak onthouden en steunverlening opschorten. Tegen deze beslissingen van het COHO staat kroonberoep open.

In zekere zin is er sprake van complementariteit tussen de Rft en LAft en de Rijkswet COHO, en tussen het C(A)ft en het COHO. Het COHO houdt toezicht op de hervormingsmaatregelen, niet op de begroting als geheel, het C(A)ft houdt geen toezicht op de afzonderlijke hervormingsmaatregelen, maar wel op de vraag of het geheel, met inbegrip van de hervormingsmaatregelen, blijft binnen de geldende normen voor de overheidsfinanciën in de Rft en LAft.

Tegen de achtergrond van het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

## **2. Begrotingstoezicht**

Zoals hiervoor kort geschetst heeft het C(A)ft onder andere als taak het houden van begrotingstoezicht. Daartoe beoordeelt het C(A)ft de ontwerpbegrotingen van de landen. Activiteiten die plaatsvinden in het kader van de Rijkswet COHO dienen hun weerslag te vinden in de ontwerpbegrotingen van de landen. De Rft en LAft voorzien in de instrumenten om te bewerkstelligen dat het C(A)ft in het kader van het begrotingstoezicht in staat is om te beoordelen of activiteiten die in het kader van de Rijkswet COHO in gang worden gezet, bezien in samenhang met hetgeen overigens zijn weerslag vindt in de ontwerpbegrotingen, per saldo passen binnen de door de Rft en de LAft gestelde grenzen. Daarbij beoordeelt het C(A)ft ook of in de begroting de noodzakelijke voorzieningen zijn opgenomen ten behoeve van de uitvoering van in het kader van de Rijkswet COHO overeengekomen activiteiten. Een nadere regeling is uit dat oogpunt bezien ook niet nodig.

Voorts merkt de Afdeling in dit verband 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. (zie noot 10) De invoering van een beoordeling van afzonderlijke activiteiten past daar niet bij.

Hetzelfde kan worden opgemerkt ten aanzien van leningen. De Rft en de LAft bevatten reeds een beoordelingskader voor het aangaan van leningen door de landen. Het C(A)ft beoordeelt in dat verband of met de leningen wordt voldaan aan de begrotingseisen en de eisen inzake financieel beheer van de Rft en de LAft. Deze regels zijn ook van toepassing op leningen die worden aangegaan in het kader van de Rijkswet COHO.

De Afdeling concludeert dat, indien en voor zover met de voorliggende nota van wijziging wordt beoogd om het C(A)ft in staat te stellen het begrotingstoezicht op grond van de Rft en LAft uit te oefenen ten aanzien van de activiteiten in het kader van de Rijkswet COHO, dergelijke voorzieningen niet nodig zijn. Beleidsmatige beoordeling van een begroting acht de Afdeling in het kader van het begrotingstoezicht niet passend: het begrotingstoezicht is, zoals hiervoor reeds geschetst, gericht op de effecten van maatregelen op de begroting als geheel in het licht van de daarvoor in de Rft en LAft neergelegde begrotingsnormen, en niet op de desbetreffende maatregelen zelf. (zie noot 11)

De Afdeling adviseert de nota van wijziging met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

## **3. Toetsing aan het landspakket**

Een tweede taak die in de nota van wijziging aan het C(A)ft wordt toebedeeld is het beoordelen of in de begroting elementen zijn opgenomen die het landspakket doorkruisen. Ook voor in de begroting opgenomen leningen toetst het C(A)ft of die wat hun aanwending betreft niet in strijd zijn met het landspakket.

**a. Afbakening COHO en C(A)ft**

De Afdeling merkt op dat het hier niet gaat om het hiervóór besproken reguliere begrotingstechnische toezicht maar om toetsing van de begroting aan (de doelstellingen van) het landspakket. Beoordeeld wordt of de in de begroting opgenomen elementen de uitvoering van het landspakket daadwerkelijk ondersteunen en die uitvoering niet tegenwerken. Daarmee wordt inhoudelijk getoetst of de in de begroting opgenomen elementen geschikt zijn voor de uitvoering van de landspakketten.

Dit betreft een beleidsmatige toets, die erop gericht is dat geschikte maatregelen voor de uitvoering van de landspakketten worden getroffen. Het heeft, over de band van de begroting, betrekking op het houden van toezicht op de voortgang van projecten, programma's en maatregelen met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen. Die taak is in de Rijkswet COHO evenwel aan het COHO toebedeeld. (zie noot 12) Een zelfstandige taak voor het C(A)ft, waarin de nota van wijziging voorziet, past hier niet bij. Een dergelijke taak leidt tot onduidelijkheid over de afbakening en tot overlap van verantwoordelijkheden tussen COHO en C(A)ft. De Afdeling wijst daarbij op het volgende.

Het COHO verstrekt in het kader van zijn toezichtstaak ieder halfjaar een uitvoeringsrapportage over de uitvoering van de verplichtingen die bij of krachtens de Rijkswet COHO op de landen rusten, aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Minister van BZK) en aan de Minister van Algemene Zaken van elk land. (zie noot 13)

Als een land zijn verplichtingen nakomt stelt de Minister van BZK periodiek financiële middelen ter beschikking. Die middelen kunnen worden verstrekt in de vorm van liquiditeitssteun ter dekking van in de begroting van een land opgenomen noodzakelijke uitgaven op de gewone dienst (een lening) en financiering van de werkzaamheden van het COHO. (zie noot 14)

Het COHO kan steunverlening voor de ontwikkeling en uitvoering van de projecten, programma's of maatregelen, geheel of gedeeltelijk opschorten als het betrokken overheidsorgaan projecten, programma's of maatregelen niet tijdig uitvoert, niet op de overeengekomen wijze uitvoert of nalaat gegevens te verstrekken die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van haar taken. (zie noot 15) Tegen een dergelijk besluit van het COHO staat voor de landen kroonberoep open. (zie noot 16) Met deze procedure berust de besluitvorming over het toekennen van middelen in verband met het al dan niet nakomen van de landspakketten bij het COHO en staat tegen die beslissingen rechtstreeks beroep open bij de Kroon. Die procedure is eenvoudig, helder en in tijd beperkt.

Volgens de voorgestelde regeling in de nota van wijziging adviseert het C(A)ft ingeval het tot de conclusie komt dat met de voorgestelde begroting de afspraken in het landspakket niet worden nagekomen de Rijksministerraad. De Rijksministerraad kan vervolgens op grond van artikel 13 van de Rft of artikel 12 van de LAft besluiten tot het geven van een aanwijzing, waarna kroonberoep openstaat.

Het gevolg is derhalve dat de in de nota van wijziging voorgestelde beoordeling van de begroting en geldleningen door het C(A)ft in het geval van het niet nakomen van de in het

landspakket opgenomen afspraken, kan leiden tot het naast elkaar bestaan van twee verschillende besluitvormingstrajecten en daarbij behorende verschillende rechtsbeschermingstrajecten. De Afdeling acht dit onwenselijk. Zij adviseert de nota van wijziging met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.

**b. Rijksministerraad**

De Afdeling wijst er voorts op dat met de gekozen opzet aan de Rijksministerraad de bevoegdheid wordt toegekend om, over de band van de begroting, aan de landen aanwijzingen te geven die zich de facto uitstrekken over het gehele palet van plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen. De aanwijzing kan er immers toe strekken dat ten behoeve van uitvoering van door de Rijksministerraad genoemde plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen, middelen in de begroting moeten worden opgenomen. De keuze om plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen op te stellen en uit te voeren ligt daarmee de facto niet meer bij de landen. De aldus toegekende bevoegdheden maken daarmee inbreuk op de verantwoordelijkheden en het probleem-eigenaarschap van de landen en de bevoegdheden van het COHO. (zie noot 17)

De Afdeling adviseert de nota van wijziging op dit punt aan te passen.

**4. Tot slot**

De Afdeling wijst tot slot nog op een tweetal vraagstukken.

**a. Afstemming**

Hiervoor is al uiteengezet dat de activiteiten van het C(A)ft en het COHO in wezen complementair zijn aan elkaar: Het C(A)ft richt zich op de weerslag van alle activiteiten op de begrotingen, terwijl het COHO zich richt op de afzonderlijke activiteiten zelf. Het is belangrijk dat C(A)ft en COHO oog hebben voor elkaars verantwoordelijkheden en daarmee bij de uitvoering van hun activiteiten rekening houden. Zij kunnen elkaar immers versterken, maar ook verzwakken.

Bij de uitleg en toepassing van de wetten is afstemming nodig om conflicterende uitleg van normen uit de Rijkswet COHO en de Rft en LAft te voorkomen. Ook moet worden voorkomen dat conflicten ontstaan indien bij de uitvoering van activiteiten in een te laat stadium blijkt dat per saldo de begrotingsnormen van de Rft of de LAft zullen worden overschreden.

Dat vereist in de eerste plaats dat duidelijkheid bestaat over de plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen die worden ontwikkeld in het kader van de rijkswet COHO. Daarbij moet ook duidelijk zijn hoe ze worden gefinancierd. Dat betekent dat onder meer inzicht moet bestaan in de door de minister van BZK in de vorm van liquiditeitssteun te verstrekken middelen, alsmede de door het COHO ter beschikking te stellen middelen. (zie noot 18) Alleen dan kan in kaart worden gebracht wat de impact ervan op de begrotingen van de landen is en welke maatregelen eventueel moeten worden getroffen om te bewerkstelligen dat de begrotingsnormen van de Rft en de LAft zullen worden gerespecteerd.

In de tweede plaats is een goede onderlinge informatievoorziening, afstemming en coördinatie tussen het COHO en het C(A)ft noodzakelijk.

In de Rijkswet COHO is bepaald dat het COHO en het C(A)ft in het belang van een efficiënt en effectief uitoefenen van hun taken een samenwerkingsprotocol opstellen. (zie noot 19) In de toelichting staat in dit verband dat dit dient om te voorkomen dat COHO en C(A)ft

dusdanig in elkaars vaarwater komen dat dit een effectieve en efficiënte taakuitoefening belemmert in plaats van versterkt. (zie noot 20)

In het licht van deze samenwerking kan het volgens de Afdeling behulpzaam 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 begrotingen, en in voorkomend geval aangeeft wat nodig is om eventuele strijdigheid met die normen te voorkomen. Voor een dergelijke werkwijze is een samenwerkingsprotocol gewenst.

**b. Inhoudelijke beoordeling financiële houdbaarheid voornemens**

Daarnaast begrijpt de Afdeling dat bij het ontwikkelen van activiteiten in het kader van de Rijkswet COHO behoefte bestaat aan inhoudelijke expertise om te kunnen beoordelen of beleidsvoornemens financieel voldoende zijn onderbouwd en haalbaar zijn. Indien de benodigde kennis daartoe bij het COHO of de landen in onvoldoende mate aanwezig zou zijn, kan het in de rede liggen daarvoor een externe partij aan te zoeken. Zo worden in Nederland bij voornemens voor projecten vaak maatschappelijke kosten-baten analyses verricht door het Centraal Planbureau. Aldus kan de kwaliteit van voorgenomen plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen worden verbeterd.

De Afdeling merkt op dat in de Rijkswet COHO ook hiervoor reeds een voorziening is getroffen. (zie noot 21) Het COHO kan de samenwerking zoeken met internationale organisaties en met andere instellingen binnen het Koninkrijk. Desgewenst kunnen daartoe samenwerkingsprotocollen worden opgesteld. Een nadere wettelijke voorziening is hiervoor niet nodig.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op voorgaande punten in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij de nota van wijziging en adviseert daarmee rekening te houden voordat dit bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten wordt overgelegd.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk

**Nader rapport (reactie op het advies) van 7 februari 2022**

**2. Begrotingstoezicht**

Naar het oordeel van de Afdeling is het niet nodig om in de Rijkswet COHO een grondslag te creëren teneinde het C(A)ft in staat te stellen om te beoordelen of de begrotingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een adequate budgettaire verwerking bevatten van de gevolgen van de uitvoering van de landspakketten. Volgens de Afdeling voorzien de Rft en de LAft in voldoende instrumenten om deze beoordeling reeds te kunnen verrichten. De regeringen van de vier landen zijn overeengekomen deze opmerking over te nemen en de nota van wijziging op dit punt aan te passen. Dit heeft geresulteerd in een wijziging van artikel 33, eerste lid (oud). De zinsnede 'een verantwoorde budgettaire vertaling bevat van de afgesproken activiteiten in het kader van de voor dat jaar vast te stellen uitvoeringsagenda's' is hierin komen te vervallen. Dit is, wanneer de zienswijze van de Afdeling wordt gevolgd, immers een overbodige bevoegdheidstoedeling.

Wel is besloten om vast te houden aan de twee bepalingen in de nota van wijziging die garanderen dat het C(A)ft zijn reeds bestaande beoordelingsbevoegdheid op een

doeltreffende wijze kan uitvoeren. De eerste van deze twee bepalingen, onderdeel B, is grotendeels gehandhaafd. Wel heeft een precisering plaatsgevonden van het moment waarop het COHO plannen van aanpak ter informatie aan het C(A)ft toestuurt. Omwille van een heldere afbakening van de respectievelijke rollen van beide organen, is ervoor gekozen deze verzending na goedkeuring van een plan van aanpak te situeren. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de overweging van de Afdeling 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. Zie in deze ook de Tijdelijke werkorganisatie (TWO) in haar uitvoeringstoets bij de nota van wijziging. Zoals het TWO terecht stelt, is het wel zaak dat deze nadere afbakening van taken en bevoegdheden op haar beurt weer geen institutionele wrijving teweegbrengt. Het is daarom belangrijk dat het COHO en het C(A)ft in hun samenwerkingsprotocol goede afspraken maken over de uitwerking van artikel 26.

De tweede bepaling waaraan wordt vastgehouden was eerst neergelegd in de tweede volzin van artikel 33, eerste lid (oud) en heeft nu een onderkomen gekregen in een afzonderlijk artikel (artikel 33 (nieuw)). De eerste volzin van dit nieuwe artikel luidt nu: '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.' Deze formulering wijkt in zoverre af van de formulering in de oorspronkelijke nota van wijziging, dat niet langer wordt verwezen naar 'baten en lasten in het kader van deze wet' maar naar 'baten en lasten verbonden aan de uitvoering van een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak' gedurende een bepaald begrotingsjaar. Door deze aanpassing wordt de verplichting om een overzicht toe te voegen beter uitvoerbaar. Pas wanneer hervormingen door de landen zijn geconcretiseerd in een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak, is namelijk duidelijk welke baten en lasten hieraan zijn verbonden. In de tweede volzin van artikel 33 is een bepaling toegevoegd op grond waarvan de Minister van Financiën van elk land, ten behoeve van de precieze inrichting van het meerjarig overzicht, in overleg treedt met het C(A)ft.

Het bovenstaande betekent dat het C(A)ft in de gelegenheid wordt gesteld om afzonderlijke activiteiten (de uitvoering van een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak, opgesplitst naar de thema's in het landspakket) budgettair te beoordelen. Volgens de Afdeling is deze beoordeling moeilijk te verenigen met het uitgangspunt in Rft en L(A)ft dat het C(A)ft zich niet begeeft in een beleidsmatige beoordeling van de begroting. De regeringen van de vier landen zijn gedurende de onderhandelingen echter tot het volgende uitgangspunt gekomen. Zolang het slechts gaat om een controle of sprake is van een verantwoorde budgettaire verwerking, kan niet worden gesproken van een beleidsmatige beoordeling. Artikel 17 Rft en artikel 16 R(A)ft voorzien reeds in een bevoegdheid om voorzieningen ter uitvoering van beleidsvoornemens dan wel activiteiten individueel te bezien.

In de oorspronkelijke versie van de nota van wijziging was in een aparte bepaling geregeld (artikel 34 (oud)) dat het C(A)ft kon toetsen of in een landsbegroting opgenomen voorgenomen geldleningen afdoende waren voor financiering van de uitvoeringsagenda's. Ook van deze bepaling zegt de Afdeling dat zij overbodig is, omdat de Rft en de LAft reeds een toereikend beoordelingskader bevatten. De regeringen nemen deze opmerking over en hebben de betreffende bepaling geschrapt.

### **3. Toetsing aan het landspakket**

De oorspronkelijke versie van de nota van wijziging deelde in artikel 33, eerste lid, aan het C(A)ft niet alleen de bevoegdheid toe om de verantwoorde budgettaire verwerking van afgesproken activiteiten in het kader van de landspakketten te beoordelen, maar ook de bevoegdheid om te beoordelen of de begrotingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten de doelstellingen van de landspakketten niet doorkruisen. De Afdeling laat zich in haar advies kritisch uit over deze bevoegdheid. Volgens de Afdeling is deze bevoegdheid gericht op een beleidsmatige toets, die in de Rijkswet COHO is toegekend aan het COHO. Een zelfstandige taak voor het C(A)ft zou hierbij niet passen, ook al omdat een en ander leidt tot het naast elkaar bestaan van twee verschillende besluitvormingstrajecten en daarbij behorende rechtsbeschermingstrajecten. Verder wijst de Afdeling erop dat de Rijksministerraad met de voorgestelde regeling de mogelijkheid krijgt, via de aanwijzingsbevoegdheid uit de Rft en LAft, zich uit te spreken over het gehele scala aan plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen. Dat zou haaks staan op het eerder, in haar advies over het COHO-voorstel, benadrukte beginsel van probleem-eigenaarschap van de landen en overigens ook van het COHO.

Laat ik vooropstellen dat de regeringen van de vier landen de strekking van bovenstaande opmerkingen goed kunnen begrijpen. Er is echter tot een andere taxatie wat betreft de aard van deze bevoegdheid gekomen. Deze is niet gericht op een beleidsmatige toetsing door het C(A)ft, maar beoogt te verzekeren dat de begroting van een land geen onderdelen bevat 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. Het doel van de bevoegdheid is aldus om de consistentie van de begroting te beoordelen, en niet de wenselijkheid van individuele beleidsvoornemens, zoals uiteengezet en afgebakend in de toelichting op de nota van wijziging. Om het C(A)ft niet in een situatie terecht te brengen waarin deze wenselijkheid feitelijk toch ter beoordeling voorligt, hebben de regeringen er wel voor gekozen om de betreffende bevoegdheid anders te formuleren en scherper af te bakenen dan in de oorspronkelijke nota van wijziging het geval was. Op grond van artikel 34, eerste lid, van de aangepaste versie van deze nota toetst het C(A)ft allereerst of er sprake is van een kennelijke, 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. In de tweede plaats toetst het C(A)ft elementen van een begroting niet langer aan 'doelstellingen van het landspakket' maar aan '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'. Het C(A)ft krijgt in de aangepaste nota van wijziging derhalve een toetsingskader aangereikt, dat beter begrensd is en als zodanig duidelijker houvast biedt.

De nota van wijziging is voorts zo aangepast dat aan de zorg van de Afdeling over parallelle besluitvormingstrajecten en rechtsbeschermingstrajecten tegemoet wordt gekomen. In de onderhavige nota is de belemmeringstoets niet langer ingebed in het procedurele kader van Rft en LAft, maar in het toezichtskader dat in het voorstel voor de Rijkswet COHO is neergelegd. Meer concreet regelt artikel 34 van de nota van wijziging thans in het derde lid dat een bevinding door het C(A)ft van kennelijke belemmering terecht komt in een uitvoeringsrapportage van het COHO. Deze uitvoeringsrapportage van het COHO staat, op haar beurt, aan de basis van de beslissing van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om uit hoofde van artikel 22, eerste lid, van de Rijkswet COHO in overeenstemming met de Rijksministerraad financiële middelen ter beschikking te stellen



aan een Land. Met deze aanpassing wordt het door de Afdeling gesignaleerde risico vermeden dat het niet nakomen van een hervormingsafpraak kan leiden tot verschillende procedures, althans waar dit niet nakomen uit een belemmering als bedoeld in artikel 34, eerste lid, bestaat. Een aparte besluitvormingsprocedure en een apart rechtsbeschermingstraject is nog steeds wel voorzien, waar het gaat om de vraag of afspraken die volgen uit de landspakketten op een verantwoorde wijze budgettair zijn verwerkt. Die beoordeling is, conform het advies van de Afdeling, nog steeds wel ingebed in het procedurele kader van de Rft en de LAft. Hier zal uit de aard der zaak echter geen interferentie optreden met de verrichtingen van het COHO in het kader van artikel 21 en 27 van het voorstel van rijkswet COHO.

Resteert nog de zorg van de Afdeling dat de Rijksministerraad het probleem-eigenaarschap van de landen en van het COHO met diens handelen doorkruist. De aangepaste nota van wijziging komt in zoverre aan deze zorg tegemoet, dat de bevinding door het C(A)ft van belemmering, zoals hierboven beschreven, landt in een uitvoeringsrapportage van het COHO. Op grond van artikel 34, derde lid, van de aangepaste nota van wijziging voorziet het COHO een dergelijke bevinding van een eigen zienswijze. Daarnaast wordt het COHO ook in een eerder stadium reeds door het C(A)ft bij de beoordeling betrokken (artikel 34, tweede lid). Dit laatste geldt ook voor de Caribische Landen, die via hun Ministers van Algemene Zaken een zienswijze ter zake kunnen geven. Die zienswijze, alsmede een reactie daarop van het betreffende college, moeten bovendien worden opgenomen in de bevinding (artikel 34, derde lid). Verder moet het betreffende college een afschrift van de bevinding aan de Minister van Algemene Zaken van het betrokken land sturen (artikel 34, vierde lid). Alles bij elkaar is het punt van probleem-eigenaarschap daarom nu volgens de regeringen op een adequate wijze geborgd. Blijft alleen nog overeind staan dat de Rijksministerraad, ook met de nieuwgekozen inbedding in artikel 22 van de Rijkswet COHO, nog een oordeel mag vellen over de vraag hoe onderdelen van een landsbegroting zich verhouden tot de verplichtingen uit kracht van het landspakket. Deze beoordelingsbevoegdheid is echter dusdanig procedureel ingekleed, dat volgens de regeringen van een onaanvaardbare beperking van het beginsel van probleem-eigenaarschap geen sprake is.

#### **4. Tot slot**

Tot slot wijst de Afdeling in haar advies op het belang van afstemming tussen het C(A)ft en het COHO en, meer in het algemeen, op het belang van samenwerking met instanties en organisaties die kunnen helpen de ontwikkeling van activiteiten in het kader van de Rijkswet COHO te bevorderen. De regeringen van de landen delen dit inzicht met de Afdeling. Om die reden voorziet artikel 8, tweede lid, van de Rijkswet COHO in een verplichting om een samenwerkingsprotocol tussen het COHO en het C(A)ft tot stand te brengen en creëert het eerste lid van deze bepaling de mogelijkheid om de samenwerking met internationale en nationale organisaties te zoeken.

Wat het samenwerkingsprotocol tussen het COHO en het C(A)ft betreft, wensen de regeringen nog het volgende op te merken. In het voorstel van rijkswet, zoals aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling en de Caribische Raden van Advies, is meer nadruk komen liggen op het eigenaarschap van de landen. Deze beweging heeft een weerslag op het bovengenoemde protocol. De hierin met het oog op efficiency en effectiviteit uitgewerkte taken van het COHO en het C(A)ft zijn als gevolg hiervan nauwer verstrengeld met taken van de landen dan in het oorspronkelijke voorstel van rijkswet. Dit inzicht heeft geresulteerd in een aanpassing van artikel 8, tweede lid. Aanvankelijk was voorzien om het protocol uit te breiden naar de Ministers van Algemene Zaken van de landen. Na consultatie van het TWO en het C(A)ft is hier echter van afgezien. In plaats daarvan wordt aan artikel 8,

tweede lid, nu de voorwaarde toegevoegd dat het COHO en het C(A)ft met de Ministers van Algemene Zaken van de landen over het samenwerkingsprotocol overleggen, alvorens dit tot stand kan komen of kan worden gewijzigd. Aldus kan worden geborgd dat het COHO en het C(A)ft bij alle procesmatige afspraken die zij in het protocol maken oog hebben voor de posities en processen van de landen en deze posities en processen in het protocol ook voldoende adresseren. Het is belangrijk dat de zienswijzen van de landen die in het overleg over het protocol naar voren worden gebracht, in voldoende mate terugkomen in de vastgestelde versie van dit protocol. Verder is het goed om erbij stil te staan dat in artikel 33 van de nota van wijziging is opgenomen dat de Minister van Financiën van elk land met het C(A)ft in overleg treedt over de inrichting van een bijgewerkt meerjarig overzicht dat de landen aan hun begrotingen toevoegen. Deze specifieke materie wordt dus elders geadresseerd dan in het samenwerkingsprotocol.

Wat de aanbeveling van de Afdeling betreft om de voor ontwikkeling van activiteit in het kader van de Rijkswet COHO benodigde kennis bij externe partijen te zoeken, zij nog gewezen op de uitvoeringstoets door het C(A)ft. In deze toets sluit het C(A)ft zich aan bij de aanbeveling van de Afdeling en adviseert het nadrukkelijk van de mogelijkheid gegeven in artikel 8, eerste lid, gebruik te maken. De regeringen van de vier landen spreken, naar aanleiding van deze adviezen, de wens uit dat het COHO samen met elk land goed zal onderzoeken of er geschikte partijen zijn, zoals het IMF, waarmee voor elk land de verwezenlijking van het doel, geformuleerd in artikel 3 van het voorstel van rijkswet, dichterbij kan worden gebracht.

Ik verzoek U in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Digitalisering en Koninkrijksrelaties

## Voetnoten

(1) Zie de Geannoteerde besluitenlijst Rijksministerraad 3 september 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2021/09/03/geannoteerde-besluitenlijst-rijksministerraad-3-september-2021>.

(2) Landsverordening van 31 augustus 2015 houdende tijdelijke regels met betrekking tot het onafhankelijke toezicht bij de totstandkoming en uitvoering van de begrotingen van het Land en daarmee samenhangende aangelegenheden, Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba, 2 mei 2015 (hierna: Protocol 2015), [www.cft.cw/wetgeving/aruba](http://www.cft.cw/wetgeving/aruba) en Protocol Aruba Nederland 2019-2021, 22 november 2018, Inkadering van het pad richting solide transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba (hierna: Protocol 2019 2021), [www.cft.cw/wetgeving/aruba](http://www.cft.cw/wetgeving/aruba).

(3) Onderdeel B, voorgesteld artikel 33 van de Rijkswet COHO.

(4) Onderdeel B, voorgesteld artikel 34 van de Rijkswet COHO.

(5) Toelichting, paragraaf 2.

(6) Artikel 4 van de Rft en artikel 2 van de LAft.

(7) Zie bijvoorbeeld artikel 12 en artikel 13 (begrotingen) en artikel 16, elfde tot en met dertiende lid (leningen).

(8) Artikel 17 van de Rft en artikel 16 van de LAft.

(9) Artikel 4 van de Rijkswet Coho.

(10) Kamerstukken II 2008/09, 32026 (R 1888), nr. 3, blz. 3; Zie ook de uitspraak van de

voorzieningeninstantie van de Raad van State van het Koninkrijk op een verzoek van de raad van ministers van Curaçao tot het treffen van een voorlopige voorziening krachtens artikel 27 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, hangende het beroep dat de raad van ministers heeft ingesteld tegen het Koninklijk Besluit van 13 juli 2012, Stb. 338, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao (W04.12.0337/I/K), punt 2.2.1, Stb 2012, 535.

(11) Kamerstukken II 2008/09, 32026 (R 1888), nr. 3, blz. 3; Zie ook W04.12.0337/I/K, punt 2.2.1, Stb 2012, 535.

(12) Artikel 4, eerste lid, onder b, van de Rijkswet COHO.

(13) Artikel 21, eerste lid, van de Rijkswet COHO.

(14) Artikel 22, eerste lid, van de Rijkswet COHO.

(15) Artikel 27, eerste lid, van de Rijkswet COHO.

(16) Artikel 28 van de Rijkswet COHO.

(17) De Afdeling herinnert in dit verband aan de opmerking in haar advies van 3 maart 2021 betreffende het voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, punt 2.d (W04.20.0408/I; gepubliceerd op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

(18) Artikel 22, eerste lid, onder a, en artikel 25, gelezen in verbinding met artikel 22, eerste lid, onder b, van de Rijkswet COHO.

(19) Artikel 8, tweede lid, van de Rijkswet COHO.

(20) Memorie van toelichting, onderdeel II artikelsgewijs, artikel 8.

(21) Artikel 8, eerste lid, van de Rijkswet COHO.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting