

Vergaderjaar 2009–2010

32 026 (R 1888)

Regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG VAN DE STATEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN

Ontvangen 25 maart 2010

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen. Zij is verheugd over de steun voor het wetsvoorstel zoals die blijkt uit de inbreng van de PAR-fractie en de fractie van DP-Sint Maarten. Het verslag geeft de regering aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het Statuut

Verschillende fracties vragen aandacht voor de relatie van dit voorstel met het Statuut. Het voorstel vindt zijn grondslag in artikel 38, tweede lid, van het Statuut en is derhalve op basis van consensus tot stand gekomen. Die grondslag is te vinden in de considerans van het voorstel, onder het op een na laatste gedachtestreepje. In de memorie van toelichting wordt daar op ingegaan op de bladzijden 1 en 2. De keuze voor deze grondslag kan als volgt nader worden toegelicht.

Voor wat betreft de inhoud van een regeling op grond van artikel 38, tweede lid, stelt het Statuut alleen de grens dat de landen bij wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht dienen te nemen (artikel 48); verder gelden er geen beperkingen voor maatregelen op basis van artikel 38. Ook maatregelen met een hiërarchisch karakter (bevoegdhedenstructuur) kunnen dus worden opgenomen in een consensus rijkswet, mits daarover overeenstemming bestaat.

2. De inhoud van de regeling

2.1 Het College financieel toezicht

De MAN-fractie vraagt hoe het lid van het College, benoemd door Sint Maarten, zich zal opstellen wanneer er gestemd dient te worden over een aangelegenheid die het land Curaçao aangaat en hoe het lid benoemd door Curaçao zich zal opstellen wanneer het gaat om aangelegenheden die het land Sint Maarten aangaan. In het wetsvoorstel staat zeer nauwkeurig aangegeven aan welke normen het College moet toetsen. De leden van het College worden benoemd op grond van hun deskundigheid

(artikel 2, derde lid). Artikel 2, vijfde lid, van het voorstel bepaalt verder dat de leden van het College hun functie uitoefenen zonder last of ruggespraak. De regering twijfelt er niet aan dat alle leden van het College vanuit hun deskundigheid volstrekt onafhankelijk zullen oordelen.

De MAN-fractie stelt verder vraagtekens bij de relatie tussen het College en de beide Staten. De communicatie tussen het College en de beide landen loopt inderdaad primair via de beide landsregeringen. Die bereiden de besluitvorming van de Staten voor en moeten die besluiten uitvoeren. De Staten zijn echter bij hun beraadslagingen over te nemen besluiten steeds op de hoogte van de adviezen van het College en van de reactie daarop van de desbetreffende landsregering. De Staten ontvangen bovendien de halfjaarlijkse rapportages van het College (artikel 4, tweede lid) en zij worden geïnformeerd als het College de Rijksministerraad adviseert een aanwijzing te geven (artikel 13, derde lid). De PAR-fractie verwijst in het verslag ook naar de bepalingen in het wetsvoorstel die betrekking hebben op de relatie tussen het College en de Staten.

De MAN-fractie signaleert dat de Raad van Advies en de Raad van State kanttekeningen hebben geplaatst bij wat de fractie noemt de «dubbele functie van het College in artikel 6, zesde lid, van het voorstel». Het gaat hier echter niet om een dubbele functie van het College. In het zesde lid van artikel 6 is geregeld dat de beide Colleges, het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, en het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, over een gemeenschappelijk secretariaat kunnen beschikken.

2.2 Bevoegdheden

De MAN-fractie wil graag weten wat een aanwijzing als bedoeld in artikel 13 kan behelzen. Een dergelijke aanwijzing zal in de praktijk de opdracht inhouden te besluiten (in de bewoordingen van artikel 13, vijfde lid) «de begroting zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de normen, genoemd in artikel 15».

Blijkens hetzelfde artikellid zal een dergelijke aanwijzing echter niet worden gegeven alvorens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het betrokken bestuur in de gelegenheid heeft gesteld zijn visie te geven. Daarbij moet bedacht worden dat de Staten eerder al zijn bericht dat het Cft heeft geadviseerd om een dergelijke aanwijzing te geven, zodat de desbetreffende Staten daarover ook al hebben kunnen debatteren met de landsregering.

2.3 Financieel beheer

De MAN-fractie wil graag meer duidelijkheid over de betekenis van de eerste volzin van het tweede lid van artikel 20.

Artikel 20 maakt deel uit van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel, dat handelt over de uitvoering van de begroting en de verantwoording daarover en richt zich dus met name op het dagelijks bestuur. Uitgangspunt bij het financiële beheer is de regeling in artikel 20, eerste lid, dat de landsregeringen uitsluitend financiële verplichtingen mogen aangaan die zijn opgenomen in een rechtsgeldige begroting. De begroting zoals die door de Staten is vastgesteld heeft immers een autorisatiefunctie. De regering mag alleen geld uitgeven voor zover dat via de begroting door de Staten beschikbaar is gesteld. Na afloop van het begrotingsjaar moet de regering verantwoording afleggen over de uitvoering van de begroting en dan zal dus ook moeten blijken in hoeverre de regering zich aan die norm heeft gehouden.

Het tweede lid van artikel 20 voorziet in een vorm van interne controle

binnen de raad van ministers die beoogt te voorkomen dat de begroting wordt overschreden. Tot op zekere hoogte kan een minister zelfstandig verplichtingen aangaan ten laste van de begroting. Daarop hebben de «limieten voor financieel zelfbeheer» betrekking, waarover het tweede lid spreekt. Als de limiet voor een bepaalde begrotingspost is bereikt en een minister een verplichting wil aangaan waardoor die limiet wordt overschreden, moet hij op grond van artikel 20, tweede lid, dat voornemen voorleggen aan een door de minister van Financiën van dat land aan te wijzen functionaris. Die moet vaststellen in hoeverre de begroting nog voldoende ruimte biedt om de desbetreffende uitgave te doen. Laat zo'n minister dat na, of negeert hij een negatief advies van de betreffende functionaris, dan kan de desbetreffende minister van Financiën bepalen dat die minister voortaan zijn instemming nodig heeft voor het aangaan van bepaalde door hem aan te wijzen verplichtingen (artikel 20, derde lid).

De MAN-fractie constateert terecht dat het tiende lid van artikel 20 bepaalt dat dit artikel ook van toepassing is als verplichtingen worden aangegaan waartoe door de Staten is besloten en waarvoor de begroting geen ruimte biedt. Dat ligt ook voor de hand. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt immers te bewerkstelligen dat de begrotingen voor wat betreft de gewone dienst sluitend zijn en de rentelastnorm niet wordt overschreden, en dat deze normen bij de uitvoering van die begrotingen ook niet worden overschreden. Daarbij kan de Koninkrijksregering in het uiterste geval zelfs aanwijzingen geven. Het wetsvoorstel beoogt door middel van de regeling in artikel 20 te bereiken dat dit niet nodig zal blijken te zijn, als gevolg van een goed functionerende interne controle.

2.5 Rechtsbescherming

De MAN-fractie pleit voor de mogelijkheid van beroep bij een onafhankelijke instantie. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn drie varianten voor een beroepsprocedure onder ogen gezien. Aan de Raad van State is gevraagd aan dat onderwerp speciale aandacht te besteden in zijn advies. In dat verband heeft de eilandsraad van Sint Maarten een voorkeur uitgesproken voor de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij de Raad van State van het Koninkrijk. De Raad van State zelf heeft in reactie daarop vastgesteld dat de bevoegdheid tot het geven van een rechtens bindende beslissing door de Raad van State van het Koninkrijk niet past in het stelsel zoals dat volgt uit het Statuut en de Grondwet. Ook een eventueel beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou neerkomen op een beroep bij een onafhankelijke instantie. De Raad van State heeft daarop als bezwaar ingebracht dat de Afdeling alleen een uitspraak zou kunnen doen over vragen van rechtmatigheid. Naar het oordeel van de Raad van State zou dat onvoldoende recht doen aan de aard van dergelijke bestuursgeschillen.

In het wetsvoorstel is daarom de voorkeur gevolgd van de Raad van State voor Kroonberoep. Daarin ligt inderdaad een zeker risico besloten, omdat diezelfde Kroon ook de beslissing heeft genomen waartegen het beroep zich richt. In het wetsvoorstel zijn echter, met instemming van de Raad van State, voorzieningen opgenomen die dat risico zo veel mogelijk moeten beperken (artikel 26, negende tot en met elfde lid).

De MAN-fractie vraagt in dit verband verder waarom in het twaalfde lid van artikel 26 is vastgelegd dat besluiten op grond van de wet niet vatbaar zijn voor beroep bij de administratieve rechter. Dat is gebeurd om te voorkomen dat tegen hetzelfde besluit verschillende beroepsmogelijkheden naast elkaar zouden bestaan. Nu voor de mogelijkheid van Kroonberoep is gekozen, worden andere vormen van beroep expliciet uitgezonderd.

3. Artikelsgewijs

Artikel 21

De MAN-fractie signaleert terecht dat het tweede lid een verkeerde verwijzing bevat. In bijgaande nota van wijziging wordt dat hersteld.

Deze zelfde fractie wil weten op welke wijze en door wie aangegeven wordt welke de «incidentele gevallen» zijn waarvan het vierde lid melding maakt. Het systeem van artikel 21 beoogt onder meer zeker te stellen dat de burger steeds weet of hij zaken doet met iemand die daartoe gemachtigd is. Dat moet blijken uit het register, en als de naam van de betrokkene daar niet in voorkomt zal hij een schriftelijke machtiging moeten kunnen tonen om in dat specifieke geval namens het bestuur te kunnen handelen. Dat zal alleen aan de orde zijn in sommige niet routinematige gevallen. Het bestuur bepaalt wanneer daar aanleiding toe is. Omdat het naar zijn aard maar incidenteel zal voorkomen is het niet zeker of er voldoende reden is op dat vlak van te voren beleidsregels vast te stellen. Als het verstrekken van incidentele machtigingen met enige regelmaat voor zou gaan komen is er eerder aanleiding de betreffende personen ook in het register op te nemen.

Artikelen 26 en 27

De MAN-fractie is van mening dat de termijnen, genoemd in deze artikelen, te lang zijn. Deze fractie wil bovendien weten welke begroting van kracht zal zijn als een meningsverschil ontstaat en een land een aanwijzing tot het aanpassen van de begroting niet wenst op te volgen.

De termijnen die in deze artikelen zijn opgenomen zijn standaardtermijnen bij de regeling van Kroonberoep. Het zal steeds gaan over zaken waarin de Koninkrijksregering tot de conclusie is gekomen dat een land gehandeld heeft in strijd met de onderhavige consensusrijkswet. Dat is een zwaarwegende kwestie en dat vergt een zorgvuldige afweging, die onvermijdelijk tijd in beslag zal nemen.

Het instellen van beroep tegen een aanwijzing heeft als zodanig geen gevolgen voor de rechtsgeldigheid van de door de Staten vastgestelde begroting, waarop die aanwijzing betrekking heeft. Datzelfde geldt overigens ook voor de aanwijzing waartegen het beroep zich richt. Niettemin lijkt het verstandig als de Staten een voorziening treffen voor het geval het beroep geen succes heeft. Daarvoor is in artikel 13, derde lid, van het wetsvoorstel een regeling getroffen. Bepaald is dat de raad van ministers van het betreffende land in een advies van het College financieel toezicht aan de Rijkswinsterraad om een aanwijzing te geven, aanleiding kan zien de begroting, of een deel daarvan, op te schorten. De aanwijzing of, later, als beroep is ingesteld, de beslissing van de Kroon in beroep, kan inhouden dat maatregelen genomen moeten worden waardoor het evenwicht op de begroting wordt hersteld. Met het oog op die mogelijkheid kan het dus verstandig zijn om te voorkomen dat een tekort ontstaat als gevolg van uitvoering van de betreffende begroting. Als door uitvoering van het desbetreffende deel van de begroting toch een tekort ontstaat, kan het later weer herstellen van het evenwicht in de begroting lastiger worden dan nodig.

Als inderdaad wordt besloten tot opschorting van de begroting of een deel daarvan, dan is (het betreffende deel van) de begroting van het voorafgaande jaar weer van toepassing. Artikel 12, tweede tot en met vijfde lid, alsmede het eerste tot en met derde, vijfde en zesde lid van artikel 13 zijn voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing op deze voorafgaande begroting of het deel daarvan (artikel 13, vierde lid).

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten