

PERSOONLIJK
Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 2 februari 2021
betreft Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling; overleg op grond van artikel 7.40 Comptabiliteitswet 2016

Geachte heer Knops,

In uw brief van 13 november 2020, met kenmerk 2020-0000654564, verzoekt u om overleg op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 over het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling.

Zoals u in uw brief aangeeft is het ongebruikelijk om het overleg met de Algemene Rekenkamer te voeren nadat een wetsvoorstel reeds voor advies is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. De volgorde behoort omgekeerd te zijn: eerst de Algemene Rekenkamer, dan de Raad van State, zodat de Raad van State de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer kan betrekken bij zijn advies. U geeft echter aan dat u gezien de complexe en onvoorspelbare dynamiek van de onderhandelingen met de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten geen andere keuze zag. U voegt hieraan toe dat de precaire financiële en economische situatie in deze landen het noodzakelijk maakt om zo snel mogelijk tot een akkoord te komen en het wetgevingsproces formeel te starten.

Wij geven u in deze brief graag een aantal aandachtspunten mee, ondanks de ongebruikelijke gang van zaken. Dit doen wij in de veronderstelling dat er in een volgende fase van dit proces nog voldoende ruimte is om de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer te adresseren, zoals u in uw brief heeft verzekerd.

Over het betreffende wetsvoorstel is op ambtelijk niveau reeds op constructieve wijze overleg gevoerd met medewerkers van uw ministerie.

uw kenmerk
ons kenmerk 21000767 R
bijlage(n) 1

Het door ons ontvangen wetsvoorstel heeft alleen betrekking op het land Curaçao. Inmiddels is duidelijk dat ook met Aruba en Sint Maarten een akkoord is bereikt. In het ambtelijk overleg is meegedeeld dat het wetsvoorstel nog zal worden aangepast en dat Aruba en Sint Maarten hierin worden toegevoegd. Waar we in deze brief spreken over 'Curaçao' kan in dat geval ook gelezen worden 'Aruba, Curaçao en Sint Maarten'.

Het voorstel van rijkswet regelt de instelling, structuur, inrichting, taken en bevoegdheden van het 'Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling' (hierna: het COHO). Het doel hierbij is om Curaçao ondersteuning te bieden bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie.

Aandachtspunten

Wij hebben ons bij de beoordeling van het voorstel gefocust op de vraag of wordt voorzien in een passend controle- en verantwoordingsarrangement ten aanzien van het COHO zelf en de publieke middelen vanuit de Nederlandse Rijksbegroting die via het COHO hun weg zullen vinden naar private partijen in Curaçao.¹ Vanuit deze invalshoek zien we een aantal aandachtspunten die we hieronder uiteenzetten. Onze aandachtspunten hebben we geclusterd in de onderwerpen:

- Relatie minister(s) – COHO: bekostiging, verantwoording en toezicht;
- Implicaties voor de Rijksfinanciën bij beëindiging van het COHO;
- Interne governance COHO;
- Taak en bevoegdheden van de (Nederlandse) Algemene Rekenkamer.

Relatie minister(s) - COHO: bekostiging, verantwoording en toezicht

Het wetsvoorstel beschrijft als een van de taken van het COHO om ondersteuning te bieden bij en toezicht te houden op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van Curaçao. Hierbij gaat het om projecten die zijn afgesproken in het landspakket. Daarnaast behoort het tot de taken van het COHO om op aanvraag subsidies te verstrekken aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen op Curaçao, met inbegrip van overheidsbedrijven.

In het wetsvoorstel is geregeld dat de apparaatskosten van het COHO ten laste komen van de begroting van de minister van BZK. Uit het voorstel wordt echter niet duidelijk waar de programmamiddelen van het COHO (bijvoorbeeld voor het ondersteunen van hervormingsprojecten en het verstrekken van subsidies) vandaan komen. Uit het ambtelijk overleg is naar voren gekomen dat hiervoor mogelijk middelen beschikbaar komen vanuit de begrotingen van de Nederlandse vakdepartementen, maar dit lezen wij in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting niet terug. Evenmin wordt uit de stukken duidelijk in hoeverre het COHO over aanvullende middelen zal kunnen beschikken.

Het komt ons voor dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de activiteiten van het COHO volledig worden bekostigd vanuit de Nederlandse rijksbegroting. Het voorstel lijkt evenwel niet uit te sluiten dat het COHO straks ook zelf leningen aangaat, of bijdragen ontvangt van bijvoorbeeld het land Curaçao.

Hiermee samenhangend vragen wij ook aandacht voor de vormgeving van de verantwoording over en het toezicht op het beheer door het COHO van de middelen die vanuit de Nederlandse Rijksbegroting aan het COHO worden verstrekt. Het COHO wordt een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden. Volgens de memorie van toelichting is het COHO geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zbo's. In het wetsvoorstel worden wel de Kaderwet-bepalingen over verantwoording en toezicht bij publiekrechtelijke bestuursorganen van overeenkomstige toepassing verklaard, en worden aanvullende bevoegdheden ten aanzien van het COHO toegekend aan de minister van BZK. Indien het COHO ook middelen ontvangt uit andere departementale begrotingen, is het echter belangrijk dat ook de vakministers hun verantwoordelijkheid adequaat kunnen invullen, zowel voor de rechtmatige besteding van de middelen op hun begroting als voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleid. Verder is van belang dat de verhouding tussen de ministers onderling helder is.

Een tweede aandachtspunt in dit verband is de beschikbaarheid van informatie over de recht- en doelmatige besteding van subsidies en leningen die het COHO kan verstrekken aan private partijen op Curaçao. Voor de Nederlandse situatie is in de Comptabiliteitswet 2016 geregeld dat een minister, ten behoeve van diens toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden, alle benodigde informatie verkrijgt of ter plaatse kan onderzoeken. Aangezien de Comptabiliteitswet 2016 geen extraterritoriale werking heeft, zal in dit geval een voorziening moeten worden getroffen; bijvoorbeeld door in de wet en/of in de beschikkingen bepalingen over de informatievoorziening en bevoegdheden op grond van toezicht op te nemen. Ook de betrouwbaarheid van de informatie moet worden gewaarborgd, bijvoorbeeld met een accountantsverklaring. Aanvullend kan ook de instelling van een Audit Committee worden overwogen.

Aanbeveling

We bevelen u aan in het wetsvoorstel duidelijk aan te geven op welke wijze en uit welke begroting(en) de verschillende taken van het COHO worden bekostigd, en te zorgen voor een verantwoordings- en toezichtarrangement dat aansluit bij de verantwoordelijkheden van de betreffende ministers.

Ook moet duidelijk zijn of het COHO, naast bijdragen uit de Nederlandse rijksbegroting, aanvullende middelen kan aantrekken of ontvangen. In dat geval zal ook het beheer van deze middelen aandacht moeten krijgen bij de vormgeving van verantwoording en toezicht.

Implicaties voor de rijksfinanciën bij beëindiging COHO

Het is de bedoeling dat het COHO een tijdelijke instelling is. De rijkswet – en daarmee het COHO - komt in principe na zes jaar te vervallen. Het ligt daarom voor de hand dat het wetsvoorstel, of in elk geval de memorie van toelichting, nu al aandacht besteedt aan wat er met eventuele aandelen, resterende middelen, en uitstaande leningen of voorschotten gebeurt na opheffing van het COHO. In het voorstel is hiermee een start gemaakt door een artikel op te nemen over de overdracht van deelnemingen in aandelenkapitaal (artikel 34). Daarin staat beschreven dat een deelneming van het COHO niet eerder aan een derde wordt overgedragen dan nadat Curaçao in de gelegenheid is gesteld de deelneming over te nemen.

Verder staat er in de memorie van toelichting 'dat deelnemingen na opheffing van het COHO in beginsel onder de betreffende departementen zullen vallen'. Ons wordt echter niet duidelijk op grond waarvan de deelnemingen na opheffing van het COHO overgaan naar de Staat der Nederlanden en wat precies bedoeld wordt met 'onder de departementen vallen'.

Op de overige impact op de rijksfinanciën bij opheffing van het COHO gaat het voorstel geheel niet in. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met mogelijke schulden?

Aanbeveling

Gegeven het beoogde tijdelijke karakter van het COHO vinden we het van belang dat het voorstel vooraf duidelijk maakt hoe bij opheffing zal worden omgegaan met resterende middelen en eventuele schulden van het COHO en de overdracht van deelnemingen. Dit lijkt ons ook voor het parlement belangrijk om als medewetgever een afgewogen keuze over de instelling van het COHO te kunnen maken.

Interne governance COHO

Het COHO wordt een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden. Het is van belang dat er binnen de organisatie van het COHO checks & balances zijn die bevorderen dat het publieke geld recht- en doelmatig wordt beheerd en de publieke taak goed wordt uitgevoerd. Hierboven noemden we al de optie om een Audit Committee in te stellen.

Zoals eerder in deze brief al aangestipt, gaat het COHO diverse taken uitvoeren. Enerzijds gaat de organisatie ondersteuning bieden bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen m.b.t. het landspakket door overheidsorganen en overheidsbedrijven van Curaçao. Ook behoort het tot de taken van het COHO om projecten en programma's met betrekking tot het landspakket te initiëren, bevorderen en uit te voeren.

Anderzijds moet het COHO ook toezicht houden op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen.

Om de onafhankelijke oordeelsvorming in het toezicht te waarborgen, is het belangrijk dat de toezichttaken van het COHO organisatorisch of functioneel gescheiden worden van de uitvoerende taken. Nauwe betrokkenheid bij (de ontwikkeling van) concrete projecten of programma's kan een objectieve beoordeling van de voortgang en uitvoering in de weg zitten.

Aanbeveling

We bevelen u aan erop toe te zien dat er binnen het COHO checks & balances zijn die bevorderen dat het publieke geld recht- en doelmatig wordt beheerd en de publieke taak goed wordt uitgevoerd. Te denken valt aan de instelling van een Audit Committee en aan maatregelen om uitvoerende en toezichthoudende taken van elkaar te scheiden.

Taak en bevoegdheden (Nederlandse) Algemene Rekenkamer

Het COHO moet worden aangemerkt als rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) in de zin van de Comptabiliteitswet 2016. De organisatie wordt vormgegeven als publiekrechtelijke rechtspersoon naar Nederlands recht, oefent bij wet geregelde taken uit en wordt daartoe bekostigd uit bij wet ingestelde heffingen (Nederlands begrotingsgeld). Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer, op grond van artikel 7.24 onder b en artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet 2016, een onderzoekstaak en –bevoegdheid heeft bij het COHO. Om misverstanden hierover te voorkomen, verzoeken wij u dit in de memorie van toelichting expliciet te vermelden.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het COHO zijn taken voornamelijk in Curaçao zal uitvoeren. In de memorie van toelichting zou ook aandacht moeten worden besteed aan de onderzoeksbevoegdheid van de Nederlandse Algemene Rekenkamer bij een eventuele nevenvestiging van het COHO op Curaçao. Het feit dat de Comptabiliteitswet 2016 geen extraterritoriale werking heeft, behoort niet in de weg te staan bij onze controlemogelijkheden – ten behoeve van de democratische controle door het Nederlandse parlement – ten aanzien van het middelenbeheer en de wettelijke taakuitvoering door het COHO.

Wij vragen in dit verband ook aandacht voor de mogelijkheid tot controle op de subsidies die het COHO kan verstrekken aan private partijen op Curaçao. De (Nederlandse) Algemene Rekenkamer moet over toereikende informatie beschikken om te kunnen vaststellen of de Nederlandse publieke middelen recht- en doelmatig zijn besteed. Primair is het belangrijk dat de informatievoorziening van subsidieontvangers aan het COHO adequaat wordt geregeld. Als de Algemene Rekenkamer onderzoek gaat doen naar het subsidiebeheer door COHO, zullen we zo veel mogelijk gebruik maken van informatie die daar reeds

aanwezig is. Mocht de situatie zich voordoen dat naar ons oordeel de bij het COHO aanwezige informatie onvoldoende basis biedt voor onze oordeelsvorming, dan zal het COHO ervoor moeten zorgen dat aanvullende informatie wordt verkregen van de eindontvangers. In een voorkomend geval moet de Algemene Rekenkamer, ter verificatie van de informatie, ook bij de subsidieontvangers zelf ter plaatse onderzoek kunnen doen. Omdat de Comptabiliteitswet 2016 geen extraterritoriale werking heeft, is de Algemene Rekenkamer daartoe zonder nadere regeling echter niet bevoegd.

Aanbeveling

We verzoeken u om in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel te vermelden dat het COHO een rwt is in de zin van de Comptabiliteitswet 2016 en dat de (Nederlandse) Algemene Rekenkamer haar bevoegdheid tot onderzoek ter plaatse bij het COHO ook kan uitoefenen bij een eventuele nevenvestiging in Curaçao.

Daarnaast verzoeken we u om, analoog aan de regeling in de Comptabiliteitswet 2016 ten aanzien van subsidieontvangers in Nederland, in het wetsvoorstel een bevoegdheid op te nemen voor de Algemene Rekenkamer om onderzoek ter plaatse te verrichten bij private partijen in de landen die van het COHO een subsidie ontvangen ten laste van de Nederlandse rijksbegroting.

Afronding

Wij zullen een afschrift van deze brief toezenden aan de Raad van State, omdat het wetsvoorstel reeds voor advies aan hen is voorgelegd. Ook zal een afschrift van deze brief door ons verstuurd worden aan de minister van BZK. Wij verzoeken u een afschrift van deze brief te voegen bij het wetsvoorstel zoals dat naar de Staten-Generaal wordt verzonden.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

1. De wijze waarop het wetsvoorstel invulling geeft aan de (financiële) relatie tussen de Nederlandse overheid /het COHO enerzijds en het land Curaçao anderzijds, valt buiten de scope van deze brief. Aangezien dit raakt aan de staatkundige autonomie van Curaçao binnen het Koninkrijk en de constitutionele positie van de Staten en de regering, ligt een beoordeling hiervan meer op de weg van de Raad van State van het Koninkrijk.