

Vergaderjaar 2008–2009

32 026 (R 1888)

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Doelstelling en strekking

Dit voorstel van rijkswet regelt het financieel toezicht zoals dat met ingang van het moment van wijziging van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk zal worden uitgeoefend op de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten. Door middel van het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten is financieel toezicht ingesteld op de landsbegroting van de Nederlandse Antillen en op de begrotingen van de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten. Die algemene maatregel van rijksbestuur vervalt uiterlijk met ingang van 1 januari 2011. In dit wetsvoorstel wordt het financiële toezicht in de nieuwe staatkundige verhoudingen vormgegeven voor de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten.

Het toezicht zal worden uitgeoefend door de raad van ministers van het Koninkrijk, terwijl het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: het College) hierbij een signalerende en adviserende rol heeft. Meer in het algemeen is het financiële toezicht zoals dat in dit voorstel van rijkswet wordt geregeld erop gericht dat de instituties en de bestuurlijke werkwijze van de nieuwe landen dat toezicht op termijn overbodig maken. Vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal dit toezicht worden geëvalueerd aan de hand van de criteria die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel en zal de raad van ministers van het Koninkrijk beslissen in hoeverre dat toezicht voor beide dan wel een van beide landen geheel of gedeeltelijk beëindigd kan worden. Zonodig wordt die evaluatie daarna ten minste eenmaal per drie jaar herhaald. Voor een verdere toelichting hierop zij verwezen naar de toelichting bij artikel 33.

Dit voorstel van rijkswet is gebaseerd op artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dat artikel voorziet in de mogelijkheid voor Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, om onderling regelingen te treffen, desgewenst vastgelegd in een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur (consensusrijkswetten of consensusamvrb's).

De op die bepaling gebaseerde rijkswetgeving kan, anders dan de rijkswetgeving ter zake van aangelegenheden van het Koninkrijk, alleen tot stand komen en worden gewijzigd indien de betrokken landen daarmee instemmen. Evenals bij de meeste andere regelingen op grond van artikel 38 van het Statuut zijn in een considerans de belangrijkste afspraken en principes vastgelegd die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen.

2. Achtergrond en aanleiding

De bevolkingen van de eilanden van de Nederlandse Antillen hebben zich in 2000 en 2005, met gebruikmaking van het recht van zelfbeschikking, in referenda uitgesproken om te komen tot een nieuwe staatkundige status van die eilanden binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Die uitspraken van de bevolkingen van de vijf eilanden worden door Nederland gerespecteerd en hebben de aanzet gegeven tot het proces van staatkundige hervorming.

In dat proces van staatkundige hervorming is voor Nederland, het land de Nederlandse Antillen, de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten, als aankomende landen, en Bonaire, Sint Eustatius en Saba, als toekomstige openbare lichamen binnen het Nederlands staatsbestel, het gezamenlijk uitgangspunt dat de beoogde nieuwe entiteiten in een gezonde financiële positie komen bij de start van de nieuwe staatkundige verhoudingen.

Op de start-Rondetafelconferentie van 26 november 2005 is geconstateerd dat de schuldpositie van de Nederlandse Antillen, die van het land en die van de eilandgebieden, een obstakel vormen om te komen tot een gezonde financiële startpositie van de beoogde nieuwe entiteiten. Het land de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen ondervinden al jarenlang problemen op het terrein van de overheidsfinanciën. Begrotingen fungeren nog onvoldoende als het financiële beleidsinstrument en de schuldposities en betalingsachterstanden zijn problematisch. Afgesproken is dat Nederland een oplossing biedt voor de schulden-problematiek. Verder is geconstateerd dat voor een gezonde financiële startpositie van belang is dat de financiële huishouding op orde moet komen en blijven en dat ter voorkoming van nieuwe financiële problemen, gezamenlijk afspraken moeten worden gemaakt over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en een effectief financieel toezicht ter voorkoming van nieuwe schuldopbouw.

In de Slotverklaring van 2 november 2006 van het bestuurlijk overleg van Nederland, het land Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten is in het kader van het staatkundige vernieuwingsproces afgesproken dat Nederland de verplichting op zich neemt om een belangrijk deel van de schulden over te nemen. In verband daarmee en in verband met de gezondmaking van de overheidsfinanciën is ook afgesproken dat er voor de overgangperiode naar de nieuwe staatkundige verhoudingen een op consensus gebaseerde vorm van financieel toezicht zou worden ingesteld.

In het overgangsakkoord van 12 februari 2007 tussen Nederland, het land Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop het proces tot aan de staatkundige veranderingen zou worden ingevuld en aangestuurd, over sociaal-economische initiatieven en over de schuldsanering. Verdere nadere afspraken zijn gemaakt in het bestuursakkoord van 28 augustus 2007 houdende de toetreding van het eilandgebied Curaçao tot het overgangsakkoord van 12 februari 2007.

Het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten, zoals dat thans geldt, is de uitwerking van het afgesproken financieel toezicht op de landsbegroting van de Nederlandse Antillen en op de begrotingen van de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten teneinde te bewerkstelligen dat het land de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden in de overgangperiode toewerken naar evenwichtige begrotingen en schuldbeheersing. Het moet tijdens de overgangperiode naar nieuwe staatkundige verhoudingen waarborgen dat de begrotingen binnen afgesproken grenzen in evenwicht zijn, dat dit in het kader van het financiële beheer bij de uitvoering van de begroting ook zo blijft en dat daarbij het totaal van geldleningen niet boven een afgesproken limiet (de rentelastnorm) uitkomt. Gegeven de gemaakte afspraken en gelet op de autonomie van de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten blijven hierbij de begrotingsautoriteiten echter zelf verantwoordelijk voor de eigen begroting. Het thans op grond van het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten functionerende College financieel toezicht beoordeelt uitsluitend op begrotingstechnische aspecten. Het begeeft zich niet in een beleidsmatige beoordeling van de begroting.

In samenhang hiermee is Nederland volgens afspraak ter gelegenheid van de inwerkingtreding van het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten begonnen met het saneren van de schulden van de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten. Het betreft de per 31 december 2005 bestaande schulden van deze drie entiteiten, met inbegrip van de herfinanciering van die schulden en de financiering van de rente op die schulden, tot het niveau van de voor het jaar 2005 geldende rentelastnorm, en de betalingsachterstanden per 31 december 2005. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe staatkundige verhoudingen neemt Nederland de dan nog resterende hoofdsom van de bovenbeschreven schulden over. Op 26 november 2008 zijn hierover nadere afspraken gemaakt in de op Sint Maarten gehouden vergadering van de politieke stuurgroep.

3. De inhoud van de regeling

3.1 Bevoegdheden

Gelet op de autonomie van Curaçao en Sint Maarten hebben Nederland, Curaçao en Sint Maarten afspraken gemaakt over een aanpak die uitgaat van de eigen inzet van de begrotingsautoriteiten voor de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Het uit deskundigen samengestelde College heeft een signalerende en adviserende rol. Het College zal in voorkomende gevallen door overleg en met adviezen de bij de begroting betrokken partijen moeten overtuigen om deze in overeenstemming te brengen met en te houden aan de voor het financieel toezicht afgesproken normen. Het College onthoudt zich van het geven van een beleidsmatig oordeel. De besturen zijn niet gebonden aan de aanbevelingen, maar dienen wel aan het College te berichten of, in hoeverre en op welke wijze rekening wordt gehouden met die aanbevelingen. Ingevolge dit voorstel van rijkswet kan alleen de rijksministerraad, na berichtgeving van het College, aanwijzingen geven aan de besturen.

Bij een blijvend verschil van inzicht tussen het College en een landsregering inzake de uitvoering van dit wetsvoorstel bericht het College de rijksministerraad daarover. Hiermee wordt gewaarborgd dat voorzieningen die dan kunnen worden getroffen van een aanvaardbare bestuurlijke legitimatie worden voorzien. Niet het College kan ingrijpen. Uitsluitend de rijksministerraad kan dat doen. Indien een voorstel wordt gedaan om een aanwijzing te geven krijgt het betrokken bestuur de gelegenheid zijn visie

te geven voordat dat voorstel bij de raad van ministers van het Koninkrijk wordt ingediend. Tegen een koninklijk besluit op grond van deze regeling om een bestuur een aanwijzing te geven, staat voor dat bestuur vervolgens Kroonberoep open.

3.2 De samenstelling en taak van het College

Het College bestaat uit vier personen. Van de leden van het college wordt verwacht dat zij beschikken over een brede bestuurlijke, beleidsmatige en financiële deskundigheid. Het College wordt ondersteund door een secretaris en deskundig personeel. Secretaris en personeel worden op voordracht van het College vanwege de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter beschikking gesteld. Secretaris en personeel staan onder de leiding van het College.

De taken van het College zijn gericht op de vaststelling en de uitvoering van begrotingen die binnen afgesproken grenzen in evenwicht zijn en op de beheersing van het totaal van de geldleningen. Gewaarborgd is dat voldoende deskundigheid in het college aanwezig zal zijn, dat specifieke inbreng vanuit Curaçao en Sint Maarten mogelijk zal zijn en dat voldoende capaciteit beschikbaar is voor de werkzaamheden voor en het overleg met de landen.

Voor het financieel toezicht op de nieuwe openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba komt een afzonderlijk College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De twee colleges zullen in de praktijk wel een gemeenschappelijk secretariaat hebben.

De Raad van State heeft in zijn advies over het voorstel van wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: FinBES – Kamerstukken II 2008/09, 31 958, nr. 4) geadviseerd het Cft voor wat betreft het toezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te vervangen door een organisatorische eenheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en deze krachtens mandaat van de minister het financiële toezicht te laten uitoefenen. Dit met het oog op de rechtstreekse interbestuurlijke verhouding tussen die drie openbare lichamen en de rijksoverheid en de wenselijkheid van een vorm van directe democratische verantwoording. In zijn advies over het thans voorliggende voorstel van rijkswet herinnert de Raad van State van het Koninkrijk aan dat advies. De Raad vraagt zich af of, bij de in de aan de Raad voorgelegde voorstellen van wet voorgestelde vergaande vorm van samenhang en samenwerking tussen beide toezichtscolleges, de eigenheid, ook in constitutioneel opzicht, van de afzonderlijke toezichtsvelden nog wel voldoende zal zijn gewaarborgd.

In het voorstel voor de FinBES zoals dat onlangs naar de Tweede Kamer is gezonden heeft de regering het advies van de Raad op dit punt gedeeltelijk gevolgd. Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba blijft als zodanig bestaan, maar zal zijn taak voor een deel uitoefenen krachtens mandaat van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast houdt het Cft Bonaire, Sint Eustatius en Saba eigen taken als het adviseren van de openbare lichamen en van de minister en het begeleiden van de openbare lichamen bij het dagelijks beheer. Wij vrezen daarom niet voor de eigenheid van de twee toezichtsvelden. Het gaat om twee verschillende colleges die onder een (gedeeltelijk) verschillende naam opereren en met elk van beide eigen taken. Bovendien, feitelijke beslissingen in het kader van het toezicht worden ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba genomen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland, en ten aanzien van de landen Curaçao en Sint Maarten door de raad van minis-

ters van het Koninkrijk. Het beschikken over een gemeenschappelijk secretariaat levert naar ons oordeel een praktische meerwaarde op, gelet op de gewenste ambtelijke deskundigheid, maar dat staat naar onze overtuiging die eigenheid van de twee toezichtsregiems ook niet in de weg.

3.3 Wijze van toezicht

Om het financieel toezicht optimaal te laten plaatsvinden, moet het College zicht hebben op de begrotingscyclus en het financieel beheer van de landen en voorts kunnen beschikken over alle informatie die het nodig acht voor zijn taak. In deze toelichting komen achtereenvolgens aan de orde:

- de indiening en vaststelling van de begroting (hoofdstuk 3 van het voorstel);
- de beoordelingsnormen voor de begroting en de geldleningen (hoofdstuk 4 van het voorstel);
- de uitvoering en verantwoording van de begroting, waaronder het financieel beheer (hoofdstuk 5 van het voorstel).

3.3.1. De vaststelling van de begroting

De regeling van het begrotingstoezicht voorziet erin dat een vastgestelde begroting of begrotingswijziging onmiddellijk na vaststelling aan het College wordt gezonden. Het College beoordeelt de begroting op basis van artikel 15 en voorziet het zonedig van zijn advies. Indien het College daartoe redenen aanwezig acht kan de begroting ter beoordeling worden voorgelegd aan de rijksministerraad. Het College kan daarbij de rijksministerraad adviseren te beslissen tot het geven van een aanwijzing tot aanpassing van de begroting. De procedure waarborgt dat, voordat het zover komt, het betrokken bestuur gelegenheid heeft om zelf naar eigen inzicht de nodige aanpassingen door te voeren dan wel het eigen standpunt te presenteren. De rijksministerraad kan uiteindelijk anders beslissen dan het advies van het College.

3.3.2. Advisering bij de begrotingsvoorbereiding

Het College kan gevraagd en ongevraagd ook adviseren over een ontwerp-begroting. Zonedig kunnen de desbetreffende stukken bij de landen opgevraagd worden. Als er zo'n gevraagd of ongevraagd advies wordt uitgebracht over de ontwerp-begroting moet het bij de Staten van het desbetreffende land ingediende ontwerp vergezeld gaan van dat advies en moet de indiener aangeven in hoeverre en op welke wijze met dat advies rekening is gehouden.

3.4 De financiële normen

3.4.1. De financiële normen voor de begroting

De in de begroting opgenomen ramingen van de uitgaven en de ontvangsten moeten passen binnen de in artikel 15, eerste lid, opgenomen normering. Bij de boordeling of aan die normen is voldaan worden de aspecten betrokken die in het tweede lid van artikel 15 zijn opgesomd. Het College voert een begrotingstechnische toets uit: het beoordeelt of de begrotingen binnen de afgesproken grenzen in evenwicht zijn (geen tekort op de gewone dienst en geen overschrijding van de rentelastnorm). Met het oog op die beoordeling beziet het College of de begrotingen ook voldoen aan de basisaspecten van een volledige, ordelijke en controleerbare begroting.

In artikel 15 zijn neergelegd de norm van een sluitende gewone dienst en de rentelastnorm. Bij een sluitende gewone dienst worden de geraamde

uitgaven gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen. Ook voor de kapitaaldienst moeten tegenover de uitgaven middelen staan van eenzelfde omvang. Verschil met de gewone dienst is dat voor de kapitaaldienst rekening mag worden gehouden met verwachte ontvangsten uit geldleningen. De rentelastnorm stelt echter een grens aan de omvang van de geldleningen die nog ten laste van de landen kunnen worden aangetrokken.

3.4.2. De rentelastnorm

De rentelastnorm bewerkstelligt dat voor de beide landen elk afzonderlijk de jaarlijkse rentelasten niet boven een bepaalde limiet uitkomen. Bij het beoordelen van de vraag of de rentelastnorm wordt overschreden, wordt gekeken naar de gehele collectieve sector van het betreffende land. De jaarlijkse uitgaven aan rente door een collectieve sector als geheel mogen niet meer bedragen dan 5% van de over drie voorafgaande jaren gemiddeld gerealiseerde inkomsten in die collectieve sector. Op deze wijze hebben de landen alle belang bij de ontwikkeling van de rentelasten in de eigen collectieve sector.

Voor een omschrijving wat tot de collectieve sector behoort, wordt verwezen naar de toelichting op artikel 23.

Bij de *rentelastnorm* wordt uitgegaan van de drie jaren (t-4 t/m t-2) die voorafgaan aan het jaar (t-1) waarin de begroting wordt ingediend en niet over de drie jaren (t-3 t/m t-1) direct voorafgaande aan het begrotingsjaar (t). Immers, het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar is nog niet afgesloten op het moment waarop de begroting wordt ingediend, waardoor de gegevens over de ontvangsten van de collectieve sector ontbreken.

Voor de beoordeling van de rentelastnorm zijn niet alle rentelasten van belang. Voor die norm zijn alleen van belang de uitgaven aan rente over de geconsolideerde schuld. De definitie van *geconsolideerde schuld* is zodanig gekozen dat de onderlinge schulden van rechtspersonen (overheid, bedrijven, instellingen, organisaties) binnen een collectieve sector niet meetellen. Bij consolidatie vallen die onderlinge schulden tegen elkaar weg.

Tot schulden worden zowel gerekend schuldtitels in de vorm van bijvoorbeeld obligatieleningen en schatkistpromessen als onderhandse leningen en kredietovereenkomsten. Ook (formeel en feitelijk) leverancierskrediet (openstaande crediteuren), indien de duur daarvan langer is dan in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is, valt onder het begrip schuld.

Bij de beoordeling van de rentelastnorm worden ook meegenomen de door de Nederlandse Staat verleende rekening-courantkredieten voor tijdelijke liquiditeitstekorten (zie artikel 22 en de toelichting daarop).

Gedurende de eerste jaren na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan de rentelastnorm nog niet op basis van deze definitie bepaald worden. Er zijn dan immers nog geen gerealiseerde inkomsten bekend over de voorafgaande drie jaar. In verband daarmee is in artikel 29 een overgangsregeling opgenomen. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

3.5 De uitvoering van de begroting en het financieel beheer

3.5.1. De uitvoering en de wijziging van de begroting en de verantwoording over de uitvoering van de begroting

Gedurende het begrotingsjaar moet het College inzicht hebben in de uitvoering van de vastgestelde begrotingen. Dat teneinde te kunnen bepalen of er sprake is van een tekort op de gewone dienst of van een overschrijding van de rentelastnorm. Daartoe zenden de besturen ieder kwartaal uitvoeringsrapportages aan het College, zonodig voorzien van een opgave van de voorgenomen maatregelen ter compensatie van het tekort respectievelijk de overschrijding. Het College maakt cijfermatige analyses van de uitputting van de begroting en van de verplichtingen die zijn aangegaan. Ontwerpen voor landsverordeningen tot wijziging van de begroting doorlopen dezelfde procedure als een ontwerpbegroting. Op grond van artikel 8 kan het College nadere informatie opvragen.

Artikel 20 heeft betrekking op het aangaan van financiële verplichtingen. Dat mag alleen voor zover een rechtsgeldige begroting dat toelaat. De Minister van Financiën van elk van beide landen moet erop toezien dat deze regel ook wordt nageleefd. Hij kan zonodig zelfs voorafgaand toezicht instellen op het aangaan van financiële verplichtingen in die zin dat daarvoor zijn instemming is vereist. Mocht in een concrete situatie, waarin uitgaven worden gedaan zonder dat een rechtsgeldige begroting daarin voorziet, dat voorafgaande toezicht uitblijven of ontoereikend zijn, dan kan het College die minister daarover een advies uitbrengen. Als vervolgens blijkt dat dat toezicht door de desbetreffende minister van Financiën nog steeds uitblijft of ontoereikend is, dan kan het College de raad van ministers van het Koninkrijk aanbevelen via het geven van een aanwijzing zelf preventief toezicht in te stellen op het aangaan van financiële verplichtingen. In dat geval wordt dat toezicht uitgeoefend door het College.

3.5.2. Verbetering van het financieel beheer

Het financieel beheer van de landen dient op orde te zijn. Er wordt gewerkt aan de nodige verbeteringen van het financieel beheer. Daartoe zijn er door de werkgroep Algemene Financiële Positie implementatieplannen opgesteld. Deze plannen zijn door de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten en Nederland vastgesteld. Waar in artikel 19 van deze wet implementatieplannen worden genoemd, worden deze plannen bedoeld. Het College houdt aan de hand van kwartaalrapportages toezicht op de uitvoering van die plannen en kan indien noodzakelijk ter zake van die uitvoering aanbevelingen doen. Ook kunnen de bevindingen van accountant en Algemene Rekenkamer, evenals eigen bevindingen, voor het College aanleiding zijn tot het geven van aanbevelingen op het terrein van financieel beheer.

De implementatieplannen financieel beheer zijn concrete plannen van aanpak voor het Land respectievelijk de eilandgebieden om geconstateerde knelpunten in het financieel beheer op te lossen en betreffen het geheel van comptabiliteit, begrotingsinfrastructuur en administratieve organisatie. De plannen richten zich in het bijzonder op de volgende verbeteringen:

1. het tijdig afronden van de financiële verantwoordingen (inhaal jaarrekeningen);
2. het tijdig opstellen van de begroting;
3. het opstellen van een meerjarenbeleidsplan en meerjarencijfers;
4. het versterken van de financiële functie;

5. het inrichten van een begrotingsadministratie en verplichtingenadministratie;
6. het opleggen en innen van achterstallige belastingen;
7. de organisatie van het belastingapparaat;
8. het opstellen van een corporate governance code voor overheids NV's en -stichtingen.

3.6 Corporate Governance

Het is van groot belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met het gebruikmaken van privaatrechtelijke constructies bij het uitvoeren van de overheidstaak. In de gevallen waarin de overheid invloed kan uitoefenen in een privaatrechtelijke rechtspersoon, bijvoorbeeld op basis van een deelneming in die rechtspersoon, is het eveneens van groot belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met het gebruikmaken van die beïnvloedingsmogelijkheid. In het kader van de totstandkoming van het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten is overeengekomen dat zorgvuldige regelgeving tot stand zou komen op de volgende terreinen:

- procedures voor de vervreemding en verkrijging van deelnemingen in rechtspersonen door het Land, respectievelijk de eilandgebieden;
- richtlijnen voor het dividendbeleid van rechtspersonen waarin het Land, respectievelijk de eilandgebieden deelnemen;
- procedures en eisen rond de benoeming en het ontslag van bestuurders van rechtspersonen waarin het Land, respectievelijk de eilandgebieden deelnemen.

In het bestuurlijk overleg op 22 januari 2008 is overeengekomen dat in het land en de beide eilandgebieden regelgeving op bovengenoemde terreinen in werking zal zijn die voldoet aan internationaal aanvaarde normen. Dit voorstel van rijkswet bevestigt dat die afspraak ook geldt voor de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten.

4. Uitvoering van beleidsvoornemens

De uitvoering van het in de begroting aangekondigde beleid met financiële gevolgen, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant, moet worden opgenomen in een voorziening. Dat kan zijn een formele verordening of regeling, dan wel een intern voorschrift, afhankelijk van wat voor soort beleidsmaatregel is voorgeschreven. Als vaststelling of invoering van een dergelijke voorziening uitblijft, rapporteert het College hierover. De uitvoering van de begroting kan immers in gevaar komen. In het uiterste geval kunnen op basis van een beslissing van de rijksministerraad op dit terrein aanwijzingen worden gegeven tot het aanpassen van de begroting. Deze voorziening achten Nederland, Curaçao en Sint Maarten nodig om er zeker van te zijn dat begrotingen ook worden uitgevoerd. Als in de begroting bijvoorbeeld belastingmaatregelen zijn aangekondigd, moeten die hun legitimatie krijgen in ter zake aangepaste belastingverordeningen. Als die aanpassing niet plaatsvindt, kunnen de geraamde belastingen niet geheven worden en dreigt een ontvangstenpost van de begroting niet gerealiseerd te worden. Een dergelijke situatie moet vermeden worden.

5. Rechtsbescherming

Ingevolge dit besluit verkrijgt de Koninkrijksregering een aantal ingrijpende bevoegdheden, waarover geschillen kunnen ontstaan. Het ligt daarom in de rede een vorm van geschillenbeslechting te kiezen op Koninkrijksniveau. Daarbij is gekeken naar verschillende mogelijkheden, zoals beroep bij de Raad van State van het Koninkrijk en beroep bij de Kroon. Uiteindelijk is gekozen voor beroep bij de Kroon waarbij de Raad

van State van het Koninkrijk is belast met de voorbereiding. Voordeel van deze keuze is namelijk dat deze administratieve beroepsgang de mogelijkheid biedt van een rechtmatigheids- en doelmatigheidstoetsing. Daarnaast is de mogelijkheid van een voorlopige voorziening geregeld.

Om te voorkomen dat de bestuursrechter in Nederland zich bevoegd zal verklaren bij een beroep tegen de beslissing op het Kroonberoep, wordt in artikel 26, twaalfde lid, bepaald dat besluiten op grond van dit wetsvoorstel niet vatbaar zijn voor beroep op de administratieve rechter.

6. Financiële gevolgen voor Nederland

De schuldovername door Nederland brengt voor Nederland een groot budgettair beslag met zich mee. Bij de voorjaarsnota 2007 is daarvoor tot en met 2010 een bedrag van in totaal € 2,2 miljard gereserveerd.

De kosten die met het College gemoeid zijn liggen jaarlijks, gezien de geschatte omvang van College en personeel, bij volledige bezetting, tegen de € 3 miljoen.

Beide posten worden bekostigd uit Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Dit artikel bevat een aantal definities van begrippen die elders in het wetsvoorstel worden gebruikt.

Artikel 2

De leden van het College worden uitsluitend benoemd op grond van deskundigheid op het terrein van de werkzaamheden van het College.

Artikel 3

Het College is onafhankelijk. Gelet op zijn bevoegdheden is het van groot belang dat de leden geen nevenfuncties of andere betrekkingen vervullen die hun onafhankelijkheid zouden kunnen aantasten. Om die reden is gekozen voor een systeem waarbij eventuele nevenfuncties of andere betrekkingen voorafgaand aan het aanvaarden daarvan, moeten worden gemeld. In het kader van de transparantie zullen alle nevenfuncties en andere betrekkingen van leden van het College openbaar worden gemaakt. Bij een nevenfunctie moet in dit verband worden gedacht aan een bestuursfunctie en dergelijke; bij een andere betrekking aan een andere baan.

Artikel 4

Aangezien bepaalde werkzaamheden van het College mede tot de verantwoordelijkheid worden gerekend van verschillende ministers en deze ministers hiervoor ter verantwoording kunnen worden geroepen in de vertegenwoordigende organen van Nederland en de landen, heeft het College een inlichtingenplicht ten opzichte van deze ministers. In verband met die verantwoordelijkheid kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na instemming van de raad van ministers van het Koninkrijk en in overeenstemming met de regeringen van de landen, beleidsregels (zoals procedure-voorschriften) vaststellen en algemene en bijzondere aanwijzingen geven voor de uitoefening van de taken van het College.

Artikel 5

Om ervoor te zorgen dat duidelijk is op welke wijze het College intern besluiten neemt en intern zijn werkzaamheden ordent, stelt het college zelf een bestuursreglement op en publiceert het dat reglement.

Een lid kan zich laten vertegenwoordigen, maar alleen door een ander lid, en bij schriftelijke volmacht. De deugdelijkheid van die volmacht wordt door de voorzitter beoordeeld.

Artikel 6

De terbeschikkingstelling in het derde lid houdt in dat het door het College geselecteerde personeel door tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter beschikking wordt gesteld aan het College.

Artikel 7

Het is voor de uitoefening van hun taken noodzakelijk dat de leden van het College en hun medewerkers vrijelijk toegang hebben tot het grondgebied van de beide landen en dat zij daar mogen werken.

Artikel 8

Tot de informatieplicht van de besturen op grond van het eerste lid van dit artikel wordt ook gerekend de verstrekking van informatie van de rechtspersonen die tot de collectieve sector behoren. De gevraagde informatie op grond van dit artikel kan daarnaast ook betrekking hebben op de toepassing van de regelgeving, bedoeld in artikel 28 van dit wetsvoorstel, voor zover het gevolgen heeft voor de toepassing van artikel 15. De informatie waarover een bestuur niet beschikt en ook niet kan beschikken, kan het college vanzelfsprekend niet vragen. Voor wat betreft de informatie waarover een bestuur wel beschikt of kan beschikken, is de informatieplicht in zoverre begrensd dat het college slechts informatie kan vragen die rechtstreeks van belang is voor de taakuitoefening. Zo vallen individuele medische en fiscale dossiers niet onder de informatieplicht. Het college dient vanzelfsprekend ook de met betrekking tot natuurlijke personen en rechtspersonen geldende geheimhoudingsbepalingen in acht te nemen.

Artikel 9

In dit artikel wordt geregeld ten laste van welke begroting de kosten van het uitvoeringsapparaat van het College zullen worden bekostigd. Het betreft hier Hoofdstuk IV (Koninkrijksrelaties) van de rijksbegroting.

Artikel 10

Voorzieningen wegens het ernstig in gebreke blijven van het College kunnen alleen tot stand komen in overeenstemming met degenen die rechtstreeks met het College te maken hebben, te weten de regeringen van de landen.

De voorzieningen, bedoeld in het eerste lid, hebben een tijdelijk karakter en kunnen zowel een lid van het College als het gehele College betreffen. Voor een structurele voorziening gelden uiteraard de benoemingsvoorwaarden, bedoeld in artikel 2.

Artikel 11

De raad van ministers van een land kan aan het College advies vragen over een ontwerpbegroting of ontwerpbesluit tot wijziging van de begroting. Het College kan daarover desgewenst ook ongevraagd advies uitbrengen. Het geven van een advies door het College belemmert niet de indiening van de ontwerpbegroting bij de Staten van het desbetreffende land. Wel dient het bestuur de Staten te informeren over dit advies en moet worden aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met dat advies.

Ingevolge het derde lid kan het College, gevraagd en ongevraagd, ook in een eerdere fase van de begrotingsvoorbereiding adviseren.

Artikelen 12 en 13

Deze artikelen regelen de procedure rondom advisering door het College en de mogelijkheid voor de raad van ministers van het Koninkrijk op aanbeveling van het College in te grijpen als ondanks signaleren en adviseren naar het oordeel van dat college sprake blijft van een afwijking van de normen in artikel 15.

In paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting is al aangegeven dat het College in dit kader bevoegd is om aan de besturen aanbevelingen te doen. Die hebben betrekking op de wijze waarop een ontwerp-begroting of een vastgestelde begroting in overeenstemming met artikel 15 kan worden gebracht. De besturen zijn niet gebonden aan die aanbevelingen, maar dienen wel aan het College te berichten in hoeverre en op welke wijze rekening wordt gehouden met die aanbevelingen. Indien het College van oordeel blijft dat een vastgestelde begroting of begrotingswijziging niet voldoet aan artikel 15, kan het zich met een gemotiveerd advies wenden tot de raad van ministers van het Koninkrijk. Dat kan uiteindelijk leiden tot het geven van een aanwijzing door de raad van ministers van het Koninkrijk aan het desbetreffende bestuur om de begroting aan te passen.

Het desbetreffende bestuur ontvangt een afschrift van het gemotiveerde advies aan de raad van ministers van het Koninkrijk. Dat kan aanleiding zijn de uitvoering van de begroting of een deel daarvan op te schorten. Daarmee krijgt het betrokken bestuur gelegenheid om het risico dat een aanwijzing wordt gegeven en de implicaties daarvan in te schatten.

Artikel 14

Het streven is uiteraard om per 1 januari van elk jaar een rechtsgeldige begroting te hebben. Dat is nodig om het bestuur bevoegd te doen zijn om uitgaven te doen. Artikel 14 biedt het College de mogelijkheid de raad van ministers van het Koninkrijk te adviseren om met een aanwijzing te komen om de totstandkoming van de begroting te bespoedigen. Mocht desondanks niet tijdig een begroting zijn vastgesteld, dan wordt het financieel beheer gevoerd uitgaande van de begroting van het voorafgaande jaar, om de dienst gaande te houden.

Artikel 15

Dit artikel is toegelicht in onderdeel 3.4. van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 16

Ook het geldleningbeleid en -beheer moeten voldoen aan de normen van artikel 15. De procedure in het eerste tot en met vijfde lid stelt het College in staat zich hierover een oordeel te vormen.

Vanaf het zesde lid wordt de wijze van het aantrekken van leningen geregeld. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de mogelijkheid van het aantrekken van leningen middels een open biedingsproces en het onderhands aantrekken van leningen. De procedures die in acht moeten worden genomen zijn er steeds op gericht dat leningen ten laste van een land worden aangegaan tegen de meest gunstige voorwaarden.

Bij het aantrekken van een lening via een open biedingsproces verlopen de inschrijvingen van potentiële leningverschaffers door tussenkomst van de centrale bank van Curaçao en van Sint Maarten, vanwege haar rol op de kapitaalmarkt. De Nederlandse staat heeft een staande inschrijving voor het gevraagde leningbedrag tegen het actuele rendement op staatsleningen van de desbetreffende looptijd. De centrale bank zet het resultaat van dit biedingsproces af tegen het gevraagde bedrag en adviseert het desbetreffende land ten aanzien van de te accepteren inschrijvingen. In het geval van gelijke leningvoorwaarden hebben inschrijvingen via op Curaçao of Sint Maarten gevestigde commerciële banken voorrang bij de toewijzing. Het desbetreffende land volgt het advies van de centrale bank.

In tegenstelling tot het open biedingsproces is er bij het onderhands aantrekken van leningen sprake van direct contact tussen een land en de potentiële leningverschaffers. In alle gevallen wordt de Nederlandse Staat in de gelegenheid gesteld om een aanbod te doen. Dat is conform het negende lid van dit artikel hetzelfde aanbod als hierboven bedoeld bij de open inschrijving bij de desbetreffende centrale bank. Die gelegenheid moet telkens ook tegelijkertijd aan een of meerdere derde partijen worden gegeven. Het gunstigste aanbod wordt geaccepteerd, maar niet eerder dan nadat het College door het betrokken bestuur is gevraagd om te adviseren op basis van een onderlinge vergelijking van de leningvoorwaarden. Ook hier hebben lokale partijen voorrang in het geval van gelijke leningvoorwaarden.

Indien een land afwijkt van dat advies, geschiedt dit met een gemotiveerd besluit en wordt het College terzake geïnformeerd. Het College kan in die afwijking aanleiding zien de raad van ministers van het Koninkrijk te berichten en deze zonedig te adviseren tot het geven van een aanwijzing met betrekking tot het onderhands aangaan van leningen. Die raad kan desgewenst besluiten een aanwijzing te geven. Dat geschiedt dan bij koninklijk besluit op de voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De aard van de aanwijzing zal afhankelijk zijn van de ernst van de aanleiding daartoe en kan variëren van het geven van richtlijnen met betrekking tot leningvoorwaarden voor in de toekomst aan te trekken leningen, tot het instellen van preventief toezicht op het onderhands aangaan van leningen. Bij preventief toezicht zullen voornemens om onderhands leningen aan te gaan op basis van een onderlinge vergelijking van de leningvoorwaarden worden getoetst aan het criterium in het negende lid dat de lening moet worden aangegaan daar waar de leningvoorwaarden het meest gunstig zijn. Bij de aanwijzing tot het instellen van preventief toezicht moet ook worden aangegeven onder welke voorwaarden dat toezicht weer vervalt. Die voorwaarden kunnen alleen betrekking hebben op de omstandigheden die aanleiding waren voor de aanwijzing.

Artikel 17

Het is noodzakelijk dat de voorzieningen die voorgenomen zijn voor de uitvoering van de begroting, tijdig worden genomen. Zonder die voorzieningen komt de haalbaarheid van de uitgaven- en ontvangstenraming in gevaar. Het college signaleert en adviseert het betrokken bestuur als die

dreiging er is. Het College kan zich ook wenden tot de raad van ministers van het Koninkrijk met de aanbeveling een aanwijzing te geven. Het College zal in dit verband in ieder geval ook aandacht besteden aan de uitvoering van voornemens op het gebied van vervreemding en verkrijging van deelnemingen en de uitvoering van het dividendbeleid, voor zover deze betrekking hebben op het voldoen aan de normen van artikel 15.

Artikel 18

Ook gedurende de uitvoering van de begroting is er toezicht op het naleven van de norm van een sluitende gewone dienst en de rentelastnorm. Om dat mogelijk te maken ontvangt het College kwartaalrapportages en de jaarrekening. Als uit de laatste kwartaalrapportage over een begrotingsjaar of uit de jaarrekening blijkt dat sprake is van een tekort op de gewone dienst, of dat de rentelastnorm wordt overschreden, geeft het desbetreffende bestuur aan welke maatregelen worden genomen ter compensatie daarvan. Het College beoordeelt die voorstellen op basis van de normen, genoemd in artikel 15. De procedures van de artikelen 12 en 13 zijn verder van toepassing. Dat houdt derhalve in dat in het uiterste geval de raad van ministers voor het Koninkrijk op aanbeveling van het college kan besluiten tot het geven van een aanwijzing.

Artikel 19

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 3.5.2 van deze toelichting.

Artikel 20

Uitgangspunt voor goed financieel beheer is uiteraard dat uitsluitend financiële verplichtingen aangegaan worden voor zover die zijn opgenomen in een rechtsgeldige begroting. De regels voor financieel beheer houden daarom in dat diegenen die bevoegd zijn namens een land verplichtingen aan te gaan niet verder kunnen gaan dan een bepaalde limiet, die is afgeleid van de begroting. Om beter zicht te hebben op de financiële verplichtingen die worden aangegaan, is bepaald dat de directeur Financiën en bij zijn afwezigheid zijn eerste of tweede plaatsvervanger met betrekking tot een voornemen tot het aangaan van verplichtingen feitelijk moet bevestigen of die verplichtingen al dan niet een basis hebben in de begroting.

Het is echter niet nodig om in alle gevallen advies te vragen aan de directeur Financiën. Veelal hebben onderdelen van de organisatie een eigen, beperkt budget. Die kunnen daarmee tot een bepaalde limiet zelfstandig verplichtingen aangaan. Een advies als boven bedoeld moet dan worden gevraagd aan iemand binnen dat onderdeel die daartoe is aangewezen. Een advies van de directeur Financiën is alleen vereist bij overschrijding van die limiet. Uitgangspunt hierbij zijn de limieten zoals ze van toepassing zijn bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Die kunnen na overleg met het College worden aangepast.

Indien de directeur Financiën meent dat de voorgenomen verplichting geen basis vindt in de begroting, geeft hij geen positief advies. Als een bestuur besluit een verplichting aan te gaan zonder een voorafgaand positief advies, kan de Minister van Financiën van het desbetreffende land voorafgaand toezicht instellen in die zin dat het aangaan van financiële verplichtingen voortaan zijn instemming behoeft. Het College wordt over een en ander geïnformeerd via de uitvoeringsrapportages, bedoeld in artikel 18. Als het College tot de conclusie komt dat dat toezicht van de minister van Financiën ten onrechte uitblijft of ontoereikend is kan het

College die minister adviseren over toepassing van het derde lid van artikel 20.

Als vervolgens dat toezicht nog steeds uitblijft of ontoereikend is kan het College desgewenst de raad van ministers van het Koninkrijk adviseren te komen met een aanwijzing dat besluiten tot het aangaan van bepaalde financiële verplichtingen de voorafgaande instemming behoeven van het College zelf. In de praktijk zal dat beperkt blijven tot de situaties waarbij grote risico's worden gelopen met betrekking tot de budgettaire beheersing. Dit is de realisatie van een sluitende gewone dienst, het niet overschrijden van de rentelastnorm of de controle over het financieel beheer. Het College zal in ieder geval instemming verlenen als het aangaan van de verplichting voldoet aan de eis van het eerste lid van dit artikel. De grondslag voor dit handelen van het College wordt gevonden in de aanwijzing van de rijksministerraad.

Artikel 21

Artikel 21 moet worden begrepen in samenhang met artikel 20. Beide bepalingen beogen te waarborgen dat aan de begroting wordt vastgehouden. Artikel 20 stelt de regel dat alleen verplichtingen die uit de begroting voortvloeien mogen worden aangegaan. Daar voegt artikel 21 aan toe dat financiële verplichtingen die worden aangegaan door personen die daartoe niet gemachtigd zijn, nietig zijn.

Het aangaan van financiële verplichtingen gebeurt juridisch onder meer in de vorm van privaatrechtelijke rechtshandelingen, te weten het sluiten van contracten. Het bestuur beslist tot het aangaan van financiële verplichtingen. De privaatrechtelijke rechtshandeling die uit die beslissing voortvloeit, wordt verricht door diegenen die door het desbetreffende bestuur daartoe gemachtigd zijn. De Minister van Financiën van het desbetreffende land houdt daarvan een openbaar register bij, dat kan worden geraadpleegd om desgewenst iemands bevoegdheid tot het aangaan van een bepaalde rechtshandeling vast te kunnen stellen.

De overheid kan ingevolge artikel 21 bij het sluiten van contracten alleen worden gebonden door diegenen die daartoe door het bestuur zijn gemachtigd en in een openbaar register zijn opgenomen. In incidentele gevallen kan er een schriftelijke machtiging worden verstrekt. Bijvoorbeeld kan dat nodig blijken in een rechtszaak waarin een schikking met financiële gevolgen moet worden getroffen. De contracterende burgers en het bedrijfsleven hebben er belang bij dat zij er op mogen vertrouwen dat het contract de overheid juridisch alleen dan niet bindt als het contract met andere personen is aangegaan dan de in het openbare register opgenomen gemachtigden dan wel iemand met een schriftelijke machtiging als hierboven bedoeld. Dat levert voor die burgers en bedrijven meer duidelijkheid en zekerheid op dan in een systeem waarbij zij tot na het sluiten van een contract moeten wachten om te weten of er een bindend contract tot stand is gekomen. Om die reden is er niet gekozen voor een systeem waarbij achteraf, door bekrachtiging, alsnog gebondenheid kan worden bewerkstelligd.

De introductie van het openbare register heeft voor burgers en bedrijfsleven verstrekkende gevolgen. Het is van belang dat zij zich voorafgaande aan het sluiten van een contract met de overheid ervan vergewissen wie gemachtigd is om de betrokken entiteit juridisch te binden. Om hen op dat belang te wijzen, zal bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel door de besturen brede voorlichting worden gegeven over de werking van het register. Gelet op dat belang is in artikel 21, eerste lid, bepaald dat publi-

catie van het register geschiedt op de website van het Ministerie van Financiën.

Artikel 22

Curaçao en Sint Maarten zullen in de nieuwe constellatie een rekening hebben bij de centrale bank van Curaçao en van Sint Maarten. Daarnaast kunnen ze ook bankrekeningen hebben bij commerciële banken. Een van die rekeningen moet worden aangewezen als hoofdbankrekening. Als de beschikbare middelen van een land niet toereikend zijn zal Nederland dagelijks via de eerder genoemde centrale bank de debetsaldi op de hoofdbankrekening aanvullen. Over de lening bij Nederland die daardoor ontstaat wordt rente in rekening gebracht. Die telt ook mee bij toetsing aan de normen, genoemd in artikel 15.

Artikel 23

Bij het financieel toezicht wordt de gehele collectieve sector in de beschouwing betrokken. Financiële verplichtingen via rechtspersonen die behoren tot een land kunnen van veel belang zijn voor hun financiële positie. Bij het vaststellen of de rentelastnorm al dan niet is overschreden wordt gekeken naar de gehele collectieve sector van het desbetreffende land. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het betrokken bestuur stellen gezamenlijk vast wat tot die collectieve sector behoort. Bij de omschrijving van wat tot de collectieve sector behoort wordt gebruik gemaakt van de definities die de Verenigde Naties hanteren voor de internationale statistieken (het zogenoemde System of National Accounts). In de kern komt de definitie erop neer dat een instelling tot de collectieve sector gerekend wordt als de ontvangsten voornamelijk afkomstig zijn uit collectieve heffingen zoals belastingen en premies. Als de ontvangsten voor meer dan de helft afkomstig zijn van de markt, dan is sprake van een marktpartij en niet van een onderdeel van de collectieve sector. Deze benaderingswijze is gevolgd omdat normering pas zin heeft als onomstotelijk vaststaat waarop de normering betrekking heeft; de definities moeten duidelijk zijn.

Artikel 24

Voor de beoordeling van de financiële situatie van een land wordt de gehele collectieve sector in ogenschouw genomen. Het kan gebeuren dat de rentelastnorm wordt overschreden door ontwikkelingen in de collectieve sector, niet zijnde het land zelf. Om dat te kunnen beoordelen, volstaat het niet dat alleen wordt gekeken naar de jaarrekeningen van het desbetreffende land maar moet ook worden gekeken naar relevante informatie over de rest van de collectieve sector. Artikel 24 bevat een procedure met het oog op de mogelijkheid dat voor een collectieve sector de rentelastnorm wordt overschreden. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid primair bij het betrokken bestuur. Dat bestuur wordt van de relevante informatie voorzien door het centraal bureau voor de statistiek van Curaçao onderscheidenlijk van Sint Maarten. Het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek adviseert hierbij. De besturen informeren op hun beurt het College en moeten daarbij zo nodig aangeven welk beleid zal worden gevoerd ter beheersing van de rentelasten. Als een bestuur een heersende dreiging van overschrijding van de rentelastnorm naar het oordeel van het College niet in voldoende mate wegneemt kan het College aanbevelingen doen aan dat bestuur over de te nemen maatregelen. In het uiterste geval kan het College aan de raad van ministers van het Koninkrijk een aanbeveling doen voor een te geven aanwijzing. Met het oog daarop is artikel 13, tweede, zesde en zevende lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Indien in dat verband een aanwijzing

wordt gegeven, zal die gericht moeten zijn op het tegengaan van een overschrijding van de rentelastnorm.

Artikel 25

In uitzonderlijke gevallen kan er reden zijn om af te wijken van dit wetsvoorstel. Het gaat dan in het bijzonder om de normen, genoemd in artikel 15. Hierin wordt bepaald op welke gronden het College een begroting beoordeelt. In het geval van een natuurramp of een andere buitengewone gebeurtenis kan het echter noodzakelijk zijn dat het bestuur in afwijking van de neergelegde criteria toch besluiten neemt waardoor een afwijking van die normen ontstaat. Uitgangspunt is dat hierover door het betrokken bestuur overeenstemming wordt bereikt met de raad van ministers van het Koninkrijk. Als dat in spoedeisende gevallen niet kan worden afgewacht kan worden volstaan met consultatie van de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk. Als met hem geen contact mogelijk is, kan het bestuur zelfstandig de nodige maatregelen treffen.

Artikel 26

In artikel 26 is de rechtsbescherming geregeld door beroep bij de Kroon mogelijk te maken. Het scheidt de mogelijkheid van beroep bij de Kroon tegen op grond van dit voorstel van rijkswet gegeven aanwijzingen en tegen beslissingen ter zake van het al dan niet beëindigen of beperken van het in dit voorstel van wet geregelde toezicht.

Artikel 26 bevat de nodige waarborgen voor de kwaliteit van de bescherming die de besturen wordt geboden in het kader van het hier aan de orde zijnde beroep bij de Kroon. De Raad van State van het Koninkrijk stelt een advies vast in de vorm van een ontwerp-koninklijk besluit. Het betrokken bestuur wordt door de Raad in de gelegenheid gesteld te worden gehoord bij de voorbereiding van het advies, en nogmaals als de Raad wordt gevraagd het ontwerp in nadere overweging te nemen.

Met de in het negende tot en met elfde lid opgenomen waarborgen wordt de mogelijkheid voor de Kroon om een besluit te nemen dat afwijkt van het ontwerpbesluit – het zogenoemde *contrair* gaan – aanzienlijk beperkt. Het tiende lid bepaalt dat niet *contrair* gegaan zal worden voor zover het advies van de Raad van State van het Koninkrijk uitsluitend gebaseerd is op rechtmatigheidsgronden. Op dat punt zal dus steeds het advies van de Raad gevolgd worden. Voor het overige zal alleen op zeer zwaarwegende, op het in dit besluit geregelde toezicht betrekking hebbende, gronden *contrair* worden gegaan. Welke gronden dat concreet kunnen zijn, zal in de praktijk moeten blijken. De ernst van de bedenkingen van de minister over het ontwerpbesluit, respectievelijk het nader ontwerp, zal ook naar voren komen in de correspondentie met de Raad over het verzoek het ontwerp in nadere overweging te nemen, alsmede in de redengeving, als het zover mocht komen, om *contrair* te gaan. Om misverstanden te voorkomen is wel in het tiende lid opgenomen dat de gronden om *contrair* te gaan betrekking moeten hebben op het in dit wetsvoorstel geregelde toezicht.

Een andere waarborg is dat termijnen worden verbonden aan die mogelijkheid van het zogenoemde *contrair* gaan. Daarnaast zal, in het geval het voornemen bestaat om *contrair* te gaan, eerst de Raad van State van het Koninkrijk nogmaals moeten worden geconsulteerd met een gemotiveerd verzoek. Indien er *contrair* zal worden gegaan, moeten met de beslissing op het beroep ook de redenen om *contrair* te gaan, alsmede de in die kwestie aan de orde zijnde adviezen van de Raad worden gepubliceerd. In het twaalfde lid wordt zeker gesteld dat er geen rechtsgang op grond van de Landsverordening Administratieve rechtspraak en de Algemene wet bestuursrecht openstaat tegen besluiten op grond van deze rijkswet.

Artikel 27

In dit artikel wordt de mogelijkheid van een voorlopige voorziening geregeld.

Artikel 28

Het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten beoogt door middel van artikel 32 van dat besluit zeker te stellen dat in de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten regelgeving van toepassing is op het gebied van corporate governance die voldoet aan internationaal aanvaarde normen. Artikel 28 van het thans voorliggende voorstel van rijkswet bevestigt dat voor de landen Curaçao en Sint Maarten ook dergelijke regelgeving van toepassing moet zijn.

Artikel 29

Bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal de rentelastnorm nog gedurende enkele jaren niet vastgesteld kunnen worden op de wijze als gedefinieerd in artikel 1. Omdat sprake is van nieuwe landen zijn er immers nog geen gerealiseerde inkomsten over de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting wordt ingediend. Met het oog daarop biedt artikel 29 een overgangsregeling. In eerste instantie wordt alleen uitgegaan van de begrote inkomsten voor het lopende jaar. De jaren daarna worden ook de inkomsten van de verstreken jaren daar bij betrokken, en voor zover de gerealiseerde inkomsten nog niet bekend zijn, de inkomsten die voor het desbetreffende jaar begroot waren, na alle wijzigingen van die begroting. Vanaf het vijfde jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn de gerealiseerde inkomsten over de voorafgaande drie jaar bekend en kan de rentelastnorm gehanteerd worden zoals die is gedefinieerd in artikel 1.

Artikel 30

Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal het bestaande College financieel toezicht geen doorstart maken. Er komt een nieuw college dat een nieuw begin maakt. Dit artikel creëert een startpositie voor de beoordeling door dat nieuwe college van de financiële positie van de landen. Zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van dit besluit zenden de besturen een afschrift van de begroting voor het lopende jaar aan het College. Het College beoordeelt die op dezelfde wijze als bij het reguliere toezicht.

Artikel 31

In de eerste twee leden van dit artikel wordt geregeld ten laste van welke begroting de kosten zullen komen die samenhangen met het verstrekken van leningen door de Nederlandse Staat als bedoeld in de artikelen 16 en 22. Het betreft hier Hoofdstuk IV (Koninkrijksrelaties) van de rijksbegroting. Het derde lid legt vast op welke wijze de afronding plaatsvindt van de schuldsanering die is overeengekomen.

Artikel 33

Het toezicht zoals het in dit wetsvoorstel wordt geregeld is geen doel op zich. Het is er op gericht de instituties van de nieuwe landen zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt. Daarom zijn in artikel 33 bepalingen opgenomen over evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. Het toezicht dient te bevorderen dat de landen structureel

voldoen aan de in artikel 15 genoemde normen. Deze normen dienen ook te worden verankerd in de eigen wetgeving van de landen.

Beslissingen over voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht worden genomen door de raad van ministers van het Koninkrijk na een voorafgaande evaluatie. Die evaluatie wordt uitgevoerd door een uit onafhankelijke deskundigen samengestelde commissie. De commissie bestaat uit vier leden waaronder de voorzitter. Nederland, Curaçao en Sint Maarten wijzen gezamenlijk de voorzitter aan voor benoeming en daarnaast elk nog een van de andere leden.

Vijf jaar na de inwerkingtreding van dit voorstel van wet wordt voor de eerste maal een beslissing genomen over voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht. Zolang het toezicht niet geheel is beëindigd, moet daarna tenminste elke drie jaar opnieuw een beslissing worden genomen. De raad van ministers van het Koninkrijk kan naar aanleiding van een daartoe strekkend advies van de evaluatiecommissie of gemotiveerd verzoek van Curaçao of Sint Maarten beslissen tot een kortere periode dan die drie jaar. Beslissingen om vast te houden aan een periode van drie jaar worden gemotiveerd.

De beslissingen over voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht worden voor Curaçao en Sint Maarten afzonderlijk genomen. De raad van ministers van het Koninkrijk kan slechts gemotiveerd afwijken van het advies van de evaluatiecommissie op basis van gronden ontleend aan de in artikel 15 van dit voorstel van wet genoemde normen. Extra bescherming is dat Curaçao dan wel Sint Maarten tegen beslissingen over al dan niet voortzetting en beperking van het toezicht beroep bij de Kroon kunnen instellen.

De evaluatiecommissie hoort, alvorens advies uit te brengen, het bestuur van Curaçao respectievelijk Sint Maarten. De commissie vermeldt deze bezwaren en motiveert in voorkomende gevallen waarom daaraan geen gevolg is gegeven.

Voor beslissingen over voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht wordt door de raad van ministers van het Koninkrijk een oordeel geveld over de vraag of er structureel wordt voldaan aan de in artikel 15 van dit voorstel van wet genoemde normen. In het elfde lid van artikel 33 is bepaald hoe er structureel aan die normen kan worden voldaan. Daarvan zal sprake zijn als er gedurende ten minste de laatste drie achtereenvolgende jaren geheel aan de normen is voldaan en die normen eveneens in de eigen wetgeving zijn verankerd. Bij zijn oordeel houdt de evaluatiecommissie rekening met eventuele omstandigheden die aan het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan voor zover het betreft omstandigheden die niet aan Curaçao respectievelijk Sint Maarten zelf zijn te wijten. Ook beziet de evaluatiecommissie bij zijn beoordeling in hoeverre er door de landen zelfstandig aan de normen van artikel 15 is voldaan. Dat kan blijken uit de door het College uitgebrachte adviezen en rapportages en uit de eventuele, op grond van dit voorstel van wet gegeven aanwijzingen.

Naast een oordeel over de voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht geeft de evaluatiecommissie zo nodig een aanbeveling over het tijdstip van de volgende evaluatie. De evaluatiecommissie geeft in voorkomende gevallen eveneens aanbevelingen over maatregelen die bevorderen dat Curaçao en Sint Maarten aan de normen kunnen voldoen en, indien nodig met het oog op een optimale uitvoering van deze wet, over het uit te oefenen toezicht. Dit laatste kan aanleiding zijn gebruik te maken van de mogelijkheid tot het stellen van beleidsregels of het geven van algemene of bijzondere aanwijzingen zoals geregeld in het vierde lid van artikel 4.

Voor het geval dat de evaluatiecommissie van oordeel is dat het toezicht niet kan worden beëindigd, geeft zij eveneens een oordeel over de vraag of de toepassing van een of meer bepalingen van deze wet achterwege kan blijven en welke het betreft.

Artikel 34

De wet zal inwerkingtreden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat zal hetzelfde tijdstip zijn als dat waarop de artikelen I en II van de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen in werking treden.

Artikel 35

Als gevolg van artikel 33 zal deze wet op enig moment niet meer worden toegepast. Om zeker te stellen dat de wet dan is vervallen zal die dan bij koninklijk besluit vervallen worden verklaard. In de praktijk kan dat hetzelfde koninklijke besluit zijn als dat op grond waarvan het nog op grond van deze wet bestaande toezicht niet meer van toepassing zal zijn.

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

De minister van Financiën,
W. J. Bos