

Algemene bevindingen en stappenplan financieel beheer Nederlandse Antillen

1. Inleiding

De Werkgroep Algemene Financiële Positie (AFP) heeft opdracht gegeven aan een zestal onderzoeksteams om het financieel beheer van de entiteiten van de Nederlandse Antillen in kaart te brengen en de plausibiliteit van de schuld cijfers te toetsen. Deze twee onderwerpen zijn nauw met elkaar verbonden vanwege de noodzaak het financieel beheer zodanig vorm te geven dat een onhoudbare schuldenlast in de toekomst voorkomen wordt. In februari heeft de Werkgroep AFP ingestemd met een normenkader dat als uitgangspunt dient voor het financieel beheer na de overgangperiode naar de nieuwe staatkundige verhoudingen. Centraal staat dat het stelsel zodanig ingericht moet zijn dat de financiële informatie betrouwbaar, volledig, controleerbaar en tijdig beschikbaar is. De integriteit, bevoegdheid en autorisatie van politici en ambtenaren moeten duidelijk zijn en gehandhaafd worden. Er is gevraagd om een stappenplan om daar te komen.

De afgelopen drie maanden hebben de verschillende teams deze opdracht uitgevoerd. Per entiteit zijn de verzamelde bevindingen en de conclusies samengevat in een zestal onderzoeksrapporten (bijgesloten). Het onderzoek naar het financieel beheer van het Land is in verband met de nieuwe staatkundige verhoudingen beperkt gebleven tot de vraag welke eisen er gesteld moeten worden aan het financieel beheer in de overgangsfase en de plausibiliteitstoets van de schulden.

De *factfinding* is uitgevoerd door een groot aantal onderzoekers van Antilliaanse en Nederlandse zijde. Steeds waren vertegenwoordigers van de verschillende entiteiten deelnemer aan de onderzoeksteams, samen met deelnemers uit het zogenaamde kernteam. Dit kernteam bestond uit vertegenwoordigers van de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB), de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen (ARNA), de Bank Nederlandse Antillen, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Nederlandse ministerie van Financiën, de Nederlandse Algemene Rekenkamer en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In dit afzonderlijke document doet het kernteam een voorstel tot een stappenplan om te komen tot een stelsel van financieel beheer dat voldoet aan de gestelde normen. Het betreft hier dus geen samenvatting, maar een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit de eindrapportages en een voorstel om te komen tot een goed financieel beheer.

2. Bevindingen

Het financieel beheer op de Nederlandse Antillen behoeft verbetering. Dit geldt voor de gehele keten. Wel geldt dat er op verschillende onderdelen *best practices* zijn en dus dat niet alle bevindingen op alle entiteiten van toepassing zijn. Het stappenplan dat volgt uit de bevindingen zal dan ook voor alle entiteiten afzonderlijk ingericht moeten worden; voor de ene entiteit zullen de stappen meer van toepassing zijn dan voor de andere.

2.1 Financieel beheer

1. Het financieel beheer dient ertoe om tijdige, volledige en betrouwbare informatie op te leveren, op basis waarvan de politiek kan komen tot een transparante afweging en realisering van haar doelstellingen. Vanuit de maatschappelijke rolverdeling dient het begrotingsproces tevens garanties te bevatten voor een integer en betrouwbaar bestuur, dient openheid van zaken gegeven te worden aan het publiek en dient de rol van de volksvertegenwoordiging gespeeld te kunnen worden. Al deze punten zijn, in meer of mindere mate, aandachtspunten. De oplossingen variëren van het vormgeven van systemen van administratieve organisatie en interne controle tot het naleven en/of wijzigen van bestaande wet- en regelgeving. Dit laatste noodzaakt tot het versterken van aanwezige en het introduceren van nieuwe *countervailing powers* en controlemechanismen;
2. De begroting behoort een essentieel sturingsinstrument te zijn in het budgettaire proces. In de begroting dienen de prioriteiten van de politiek en de afwegingen die daartussen gemaakt zijn, tot uitdrukking te komen. Tevens dient het begrotingsproces ertoe om gedurende het jaar deze prioriteiten tot uitvoering te brengen en achteraf verantwoording af te kunnen leggen over de resultaten. Geconcludeerd kan worden dat de begroting als sturingsinstrument voor de politiek en het ambtelijk apparaat momenteel in de meeste gevallen een onvoldoende rol speelt. Dit beeld verschilt overigens wel per entiteit;
3. De afgelopen jaren zijn er diverse verbetertrajecten uitgevoerd en aangekondigd. De bereidheid om de zaken goed aan te pakken is zowel in de politiek als in de ambtenarij aanwezig. De verbeteracties hebben echter tot op heden niet voldoende hun vruchten afgeworpen. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, variërend van een politieke commitment die sterker moet zijn tot aan tekorten aan kwalitatief toereikend personeel en een gebrek aan financiële middelen. Tevens blijkt er een discrepantie te zijn tussen de in de regelgeving neergelegde voorschriften en de werking van het systeem.
4. Het ambtelijke en het politieke apparaat, het bestuur en de volksvertegenwoordiging kennen elk hun eigen rol binnen het financieel beheer. Kennis en kunde binnen het ambtelijke apparaat kan beter tot zijn recht komen als een verduidelijking van de functiescheiding tussen het ambtelijke en het politieke domein wordt aangebracht. Ook dient er in de praktijk een duidelijke scheiding tussen bestuur en volksvertegenwoordiging te zijn. Hierdoor kan bewerkstelligd worden dat iedere partij zich kan richten op haar eigen rol, waarbij de administratieve lasten voor bestuurders en ambtenarij verminderd kunnen worden door een duidelijke mandatering aan het ambtelijke apparaat. Het vertrouwen in het overheidsapparaat voor zowel burgers als investeerders kan daarnaast versterkt worden door een duidelijk te voeren (integriteits)beleid voor zowel politici als ambtenaren, waarbij gerechtelijke waarborgen noodzakelijk kunnen zijn. Er ontbreekt een objectief en onafhankelijk, buiten de politiek geplaatst orgaan waarvan gebruik gemaakt kan worden bij het opstellen van de begroting, normering en ramingen (vergelijkbaar een instituut als het Centraal Planbureau).

5. Het publieke domein bestaat naast de eilandsbesturen en het daarbij behorende ambtelijke apparaat, ook uit overheidsNV's, fondsen en stichtingen. Weliswaar zijn deze organen in strikt juridische zin zelfstandig, maar door de nauwe verbanden kunnen ongewenste verschuivingen optreden in budgetten of anderszins ongewenste verstrengelingen van belangen optreden. Verbetering van het financieel beheer dient dan ook niet alleen aan te sluiten bij het overheidsapparaat in enge zin, maar moet zich ook uitbreiden tot andere onderdelen en de verbanden daartussen.

2.2 Schuldpositie

Aan de onderzoeksgroepen is gevraagd om aan te geven of de schuldpositie per 31 december 2005 plausibel is. Hieronder wordt ook verstaan of er risico's en dreigingen zijn die mogelijk kunnen leiden tot een hogere schuldenlast. Hierbij moet opgemerkt worden dat een echte controle op de juistheid en de volledigheid niet mogelijk was, omdat er tekortkomingen zijn in de financiële administratie en achterstanden bij het opstellen van de jaarrekeningen. In het onderzoek is gekeken naar de brutoschuld en niet naar de vermogenspositie van de entiteiten. Bezittingen van het land vormen het onderwerp van de commissie Boedelscheiding. Bezittingen van de eilandgebieden zijn slechts zeer beperkt in beeld gebracht door de onderzoeksgroepen.

De onderzoeksgroepen concluderen:

1. Voor zover te overzien is de schuldpositie van de verschillende entiteiten redelijk plausibel in kaart gebracht¹;

De totale schuldpositie op 31 december 2005 bedraagt dan als volgt:

(in miljoen ANG)	Schuldpositie excl. toerekening	Schuldpositie incl. toerekening	Waarvan crediteuren ²
Land	2894,2	2031,0	151,4
Curaçao	1818,3	2457,7	148,9
Sint Maarten	183,2	287,2	183,2
Bonaire	55,3	157,3	55,3
Sint Eustatius	15,1	21,6	15,1
Saba	5,5	16,8	5,5
Totaal	4971,6	4971,6	559,4
Totale schuldpositie excl. crediteuren			4412,2

De schulden die door het Land direct zijn aangegaan ten behoeve van de eilandgebieden zijn in de tweede kolom toegerekend aan de eilandgebieden. Op onderdelen (o.a. premie medeverzekering gezinsleden) bestaat hierover echter nog

¹ In de deelrapporten wordt een toelichting gegeven op de beperkingen en onzekerheden van deze toetsing.

² Inclusief pre-finance projecten en overige schulden aan derden

geen overeenstemming tussen het Land NA en de eilandgebieden. Bij de crediteuren zijn ook de overige schulden aan derden en de pre-financeprojecten opgeteld. Het betreft hier projecten die zijn voorgefinancierd door een contractpartij. Het eilandgebied betaalt achteraf periodiek een bedrag voor het geleverde.

2. De financiële positie van enkele entiteiten kan verslechteren als risico's zich materialiseren waar momenteel geen voorzieningen voor zijn getroffen. Tevens zal de schuld toenemen met de begrotingstekorten die de verschillende entiteiten in de overgangsfase nog zullen hebben. Uitgaande van de tekorten van de afgelopen jaren, zal de schuld elk jaar met ongeveer ANG 300 miljoen toenemen. Het risico dat gelopen wordt door afgegeven garanties, latente verplichtingen en claims bedraagt volgens opgave van de eilandgebieden en het Land naar schatting minimaal ANG 100 miljoen. Een nader onderzoek van de pro-memorijeposten zou echter nodig zijn om een volledig beeld te krijgen.

2.3 Overgangssituatie

In de start-RTC is bepaald dat de streefdatum voor de nieuwe staatkundige verhoudingen 1 juli 2007 is. In de opdracht van de Werkgroep AFP is gevraagd om een stappenplan op te stellen om in de fase tot 1 juli 2007 te komen tot een stelsel van financieel beheer dat voldoet aan de gestelde normen. Het hier onderstaande stappenplan komt hieraan tegemoet. De gestelde deadlines zijn afgeleid van de streefdatum van 1 juli 2007.

In de overgangsfase naar de nieuwe staatkundige verhoudingen moet enorm veel geregeld worden. De gedachtebepaling daarover is eigenlijk pas net begonnen. Er zijn risico's aanwezig voor het financieel beheer in deze fase en voor de continuïteit van het bestuurlijke apparaat.

Het halen van de deadlines is zeer ambitieus. Het vraagt om veel menskracht en middelen. Bovendien zal er een direct toezicht nodig zijn op de uitvoering van de noodzakelijke stappen en het realiseren van de doelstellingen.

3. Stappenplan ten aanzien van het financieel beheer

In deze paragraaf wordt een stappenplan uitgewerkt dat erop gericht is de geconstateerde knelpunten in het financieel beheer op te lossen. De Werkgroep AFP wordt geadviseerd om alle afzonderlijke stappen uit te (laten) werken in plannen van aanpak, daar verantwoordelijken voor aan te wijzen en te bewerkstelligen dat er voldoende capaciteit beschikbaar is. Voor iedere entiteit zal een afzonderlijk plan van aanpak opgesteld moeten worden waarbij recht gedaan wordt aan de specifieke situatie. Ook zal gelden dat iedere stap voor de ene entiteit een grotere impact heeft dan voor de andere; de afzonderlijke rapporten van de entiteiten geven daarvan een indicatie. Er zijn deadlines opgenomen waarbinnen de verschillende stappen afgerond moeten zijn, uitgaande van de streefdatum van 1 juli 2007.

De volgende stappen worden achtereenvolgens beschreven:

1. Afronding financiële verantwoordingen;
2. Opstellen begroting 2007;
3. Inrichten begrotingsadministratie en verplichtingenadministratie;
4. Versterken financiële functie;
5. Opstellen meerjarenbeleidsplan en meerjarencijfers (t+5);
6. Opleggen en innen van achterstallige belastingen;
7. Organisatie belastingapparaat;
8. Rolverdeling politiek en ambtelijk apparaat garanderen;
9. Opstellen corporate governance code voor overheidsNV's, stichtingen en fondsen;
10. Overgangperiode richting de nieuwe staatkundige verhoudingen.

Afzonderlijke stappen

1. Afronding financiële verantwoordingen

Het kernteam constateert dat het inhalen van de achterstand in de jaarrekeningen capaciteit en geld kosten die op zich zelf beter benut zouden kunnen worden voor versterking van de begrotingsvoorbereiding, control en het verbeteren van de (financiële) basisadministratie. Zij adviseert dan ook alle mogelijke inspanningen te doen om de achterstanden voor het eind van het jaar ingelopen te hebben. Om hieraan tegemoet te komen zouden de jaarrekeningen versneld opgesteld en gecontroleerd kunnen worden op basis van zogeheten operationele criteria die vooral pragmatisch, maar wel transparant van aard zijn:

- Inhalen van de achterstanden in de financiële administratie;
- Voor het Land vooral nadruk op het opstellen van een eindbalans in plaats van afzonderlijke jaarrekeningen;
- Opstellen van de jaarrekeningen en versterken van de financiële administratie voor zover nodig met hulp van deskundigen (boekhouders). Verschillende varianten zijn denkbaar. Het opstellen van jaarrekeningen voor alle betreffende jaren afzonderlijk zal teveel tijd en inspanning vergen, daarom moet het mogelijk zijn om meerdere jaren in één keer op te stellen en te behandelen. Gezien de gewenste voortgang wordt geadviseerd om spoedwetgeving door te voeren die dit mogelijk maakt;
- Het minimumcontrolepakket zou er als volgt uit kunnen zien:
 - Formele controle (opgesteld conform de voorschriften, tellingen, etc.);
 - Controle van de aansluiting met de hoofdboekhouding;
 - Controle ten opzichte van de begroting. Overschrijding en onderschrijdingen worden gerapporteerd;
 - Beoordeling van de cijfers van de rekening op grote afwijkingen ten opzichte van de begroting of van andere jaren, waarbij de meest risicovolle begrotingsartikelen meer aandacht krijgen dan minder risicovolle;
 - Nagaan van de oorzaken van deze afwijkingen;

- Doornemen van aanwezige rapporten van bijvoorbeeld SOAB en ARNA om belangrijke feiten over te nemen in de rapportage.
- Dit is minder dan de wet vraagt, dus hier is overeenstemming over nodig tussen ARNA, bestuur en volksvertegenwoordiging. Zonodig dient de ARNA voor deze inhaalslag tijdelijk te worden versterkt.

De Werkgroep AFP wordt geadviseerd om vóór 1 juni 2006 per entiteit een plan van aanpak hiertoe op te stellen, inclusief capacitaire gevolgen.

2. Opstellen begroting 2007

De Werkgroep AFP wordt geadviseerd om sturing te geven aan de begrotingsvoorbereiding 2007 van alle entiteiten. Het uitgangspunt van deze begrotingsvoorbereiding is dat - wil de begroting kunnen functioneren als sturingsinstrument - zij dient te passen binnen de financieringsmogelijkheden die de afzonderlijke entiteiten ter beschikking staan. Daarnaast dient de begroting 2007 gebaseerd te zijn op het uitgangspunt dat de nieuwe staatkundige verhoudingen in dat jaar intreden. Dit impliceert dat:

- De begroting dient realistisch en haalbaar te zijn, dat wil zeggen dat hij uitgevoerd moet kunnen worden³;
- Er een duidelijke prioriteitenstelling wordt bepaald door de eilandsbesturen die richting geeft aan het begrotingsproces; wat ziet het Bestuurscollege als de taken van de overheid na de overgangsfase en wat zijn de beleidsmatige speerpunten;
- Het Land een begroting opstelt gericht op afbouw, waarin geen verplichtingen of garanties aangegaan worden die een hypotheek vormen voor de nieuwe entiteiten. Er mogen alleen uitgaven plaatsvinden, die betrekking hebben op het in stand houden dan wel overdragen van de landstaken in de overgangssituatie naar de nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

De begroting dient vóór 1 oktober 2006 toegezonden te worden aan de Staten/Eilandsraden. Ontvangers van steun uit het solidariteitsfonds dienen de begroting vóór 1 juli naar de Staten verzonden te hebben. De Werkgroep AFP dient zich in iedere vergadering door de eilandvertegenwoordigers te laten informeren over de voortgang van de begrotingsvoorbereiding en geeft indien nodig sturing aan het proces. Om dit proces goed te laten verlopen dient er nu al een aanvang mee te worden gemaakt.

3. Inrichten begrotingsadministratie en verplichtingenadministratie

³ Voordat een begroting uitgevoerd kan worden, moeten de uitgaven- en ontvangstenmaatregelen in overeenstemming gebracht worden met de financieringsmogelijkheden. Deze financieringsmogelijkheden hoeven niet alleen betrekking te hebben op de eigen inkomsten, maar dit kunnen ook uitkeringen zijn uit bijvoorbeeld het solidariteitsfonds.

De begroting is de basis van het financieel beheer gedurende het jaar. Hiertoe dient de uitputting van de begroting gemonitord te worden. De afdelingen Financiën toetsen of de financiële transacties passen in het mandaat van het Bestuurscollege door de eilandsraden. Hiertoe dient geregeld te worden dat:

- Er een directe koppeling is tussen financiële administratie en de begrotingsadministratie;
- Er een adequate beschrijving is van de administratieve organisatie, inclusief interne controle (AO/IC);
- Er een goed/vertrouwenwekkend stelsel van budgethouderschap bestaat. Bij afwezigheid hiervan mogen verplichtingen alleen worden aangegaan na fiat van de afdeling Financiën die toetst aan de begroting: zijn de voorgenomen verplichtingen in de begroting opgenomen en wordt de ruimte op de afzonderlijke hoofdstukken niet overschreden? Bij overschrijding van de begrotingsruimte dient compensatie binnen hetzelfde hoofdstuk of tussen hoofdstukken plaats te vinden. Als er geen ruimte is wordt de verplichting niet goedgekeurd. Verplichtingen die zonder fiat worden aangegaan zijn alleen bindend voor de betreffende ambtenaar/bestuurder en niet voor de overheid, hiertoe dienen civielrechtelijke of strafrechtelijke sancties in het leven geroepen te worden danwel te worden nageleefd (bestuursaansprakelijkheid). Duidelijke communicatie hierover via alle mogelijke media is noodzakelijk;
- Er een maandelijksse rapportage komt over de uitputting van de begroting aan de Staten/Eilandsraden en de werkgroep AFP uiterlijk zes weken na de verslagmaand. In deze rapportage dient een kwalitatieve analyse opgenomen te zijn van de uitputting van de begroting, dreigende overschrijdingen en (compensatie) voorstellen. Vier keer per jaar zullen aan de Staten/eilandsraden suppletore begrotingsvoorstellen voorgelegd worden met verschuivingen tussen begrotingshoofdstukken en bijgestelde ramingen naar aanleiding van de realisaties tot dan toe.

Het kernteam is van mening dat een dergelijk stelsel vóór het einde van het jaar in werking moet treden, wil het kunnen functioneren per 1 juli 2007. Zij adviseert de Werkgroep AFP dan ook om vóór 1 juni 2006 een plan van aanpak op te stellen ten behoeve van de organisatie hiervan.

4. Versterken financiële functie

De verschillende actoren in de financiële keten kunnen alle versterkt worden.

- De functie van hoofd Financiën dient op die eilanden waar deze momenteel vacant is, zo snel mogelijk ingevuld te worden;
- Er moet voor iedere entiteit een inspectie-apparaat aanwezig zijn binnen de directies/diensten Financiën dat fungeert als *countervailing power* van de diensten (begrotingsinspectie);

- Vanaf 2007 wordt door iedere entiteit op tijd een jaarlijkse financiële verantwoording opgesteld. Op deze verantwoording zal een accountantscontrole plaatsvinden;
- Er moet een Rekenkamerfunctie zijn. Er zijn verschillende modaliteiten denkbaar voor wat betreft de invulling. Onafhankelijkheid en deskundigheid dienen in lijn met de huidige wet- en regelgeving en in overleg met de huidige instanties gewaarborgd te zijn;
- Er komt een Raad van Economische adviseurs die openbaar advies uitbrengt over de (uitvoering van de) begroting ofwel versterking SER, Raad van Advies of ander bestaand orgaan. Het gaat hierbij om het beoordelen van de begroting op de effecten voor de economie zoals arbeidsmarkt, investeringsklimaat e.d.. De adviezen van de Raad van Advies worden openbaar.

Het plan van aanpak zou gereed moeten zijn op 1 juli 2006. De werkgroep AFP wordt geadviseerd om in haar plan van aanpak een onderscheid te maken in stappen die tijdens de overgangperiode plaats moeten vinden en stappen die tot na de overgangperiode kunnen wachten.

5. Opstellen meerjarenbeleidsplan en meerjarencijfers (t+5)

Ook meerjarig dient de begroting een vertaling te zijn van de beleidsvoornemens van de nieuwe entiteiten. Middels een meerjarenbegroting worden de middellange termijn voornemens geplaatst in financiële randvoorwaarden, tevens wordt gegarandeerd dat er geen hypotheek wordt genomen op de volgende jaren en dat incidentele meevallers of ontvangsten niet leiden tot een structurele aanwending.

- De basis van de meerjarencijfers ligt in onafhankelijke beleidsuitgangspunten, waarbij gebruik wordt gemaakt van behoedzame economische scenario's van de directie Economische Zaken van het Land, de diensten Economische Zaken van de eilandgebieden, de Bank Nederlandse Antillen en het Centraal Bureau voor de Statistiek;
- Er dient een directe koppeling te zijn aan de beleidsvoornemens op middellange termijn;
- De begrotingen dienen meerjarig financierbaar te zijn en te passen binnen de geldende financiële randvoorwaarden. Tevens dient de begroting volledig te zijn, dat wil zeggen er mogen geen transacties plaatsvinden via overheids-NV's, stichtingen of fondsen (buiten begrotingsverband). De begroting moet de weerslag zijn van alle (beleids)beslissingen van de overheid. Dat betekent bij voorbeeld niet dat de begroting van een overheidsNV geïntegreerd moet worden in de overheidsbegroting, maar wel dat de verhoudingen zodanig moeten zijn dat de beslissing over de aanwending van dividenden tot stand komt binnen de totale afweging in een begroting.

De entiteiten dienen samen met de begroting 2007 een aanzet tot een meerjarenbegroting opgesteld te hebben die past binnen hun nieuwe staatkundige positie en de financieringsmogelijkheden. De werkgroep AFP wordt geadviseerd vóór 1 juni 2006 te inventariseren welke stappen er gezet moeten worden bij de afzonderlijke entiteiten

tijdens de overgangperiode om een dergelijke begroting op te stellen. Het gekozen begrotingsstelsel kan het aantrekkelijk maken om transacties via bijvoorbeeld een overheidsNV te laten lopen. OverheidsNV's werken met een bedrijfseconomische boekhouding. Als een overheidsdienst werkt met een kasstelsel, dan kan het aantrekkelijk te zijn gebruik te maken van de bedrijfseconomische boekhouding van de NV en dus om buiten begrotingsverband te gaan werken. De werkgroep AFP wordt geadviseerd om in haar besprekingen over het gewenste begrotingsstelsel deze onbedoelde effecten aan de orde te laten komen.

6. Opleggen en innen van achterstallige belastingen

Zowel bij het opleggen van belastingen (Landsaangelegenheid), als bij het innen bestaan grote achterstanden. Tevens is een groot gedeelte van de achterstallige belastingen niet meer inbaar. Om een goede start te kunnen maken met een geloofwaardig belastingstelsel, acht het kernteam het noodzakelijk dat deze achterstanden weggewerkt worden. Daartoe is het noodzakelijk dat:

- De administratie wordt geschoond voor oninbare belastingvorderingen (ambtshalve opleggingen);
- De achterstand in het opleggen en innen gefaseerd over een periode van 2 jaar ingelopen wordt;
- De te verwachten opbrengsten verwerkt worden in de begrotingsstukken in meerjarig perspectief, waarbij gegarandeerd moet worden dat deze incidentele ontvangsten niet mogen leiden tot een structurele verhoging van het uitgavenniveau of een structurele verlaging van het belastingtarief;
- Als de te verwachten opbrengsten niet gerealiseerd worden, compensatie elders binnen de begroting plaatsvindt.

Het kernteam adviseert de Werkgroep AFP vóór 1 juni a.s. een plan van aanpak op te stellen, inclusief een voorstel voor de benodigde capaciteit, zodat zo snel mogelijk gewerkt kan worden aan het inlopen van de achterstanden.

7. Organisatie belastingapparaat

Een effectief apparaat om de belastingen te innen is essentieel voor een gezonde financiële positie.

- De in het Transitieakkoord genoemde decentralisatie van de belastingen dient in de komende vijftien maanden te worden gerealiseerd;
- De voorbereidingen daartoe dienen met de benodigde spoed en politieke steun voort te gaan;
- De voorgestelde modellen per eilandgebied worden getoetst aan de criteria die door de Werkgroep Rechtszekerheid en Deugdelijkheid van Bestuur zijn opgesteld;

- In de voor te stellen modellen worden varianten uitgewerkt voor de rol die de Nederlandse Belastingdienst kan vervullen als samenwerkingspartner dan wel als leverancier van diensten en producten;
- Vanuit het Nederlandse Ministerie van Financiën wordt expertise beschikbaar gesteld ter ondersteuning van het decentralisatieproces;
- De positie van de Douane Nederlandse Antillen als uitvoerend orgaan voor fiscale en niet fiscale taken behoeft nadere bestudering en uitwerking;
- De functies van de Directie Fiscale Zaken, als coördinerend orgaan en als verantwoordelijke voor internationale verdragen, dienen te worden ingevuld.

De organisatie van het belastingapparaat behoort onderdeel te zijn van de besprekingen van de Werkgroep AFP. De werkgroep wordt geadviseerd een plan van aanpak op te stellen om bovenstaande activiteiten uit te voeren en om een aparte exercitie uit te voeren gericht op de vormgeving van het apparaat na de overgangsfase, voortbouwend op de reeds vergaande stand van de voorbereidingen daartoe.

8. Rollen politiek en ambtelijk apparaat uit elkaar trekken

- Er dient een duidelijke scheiding te zijn tussen beleid en uitvoering. De politiek dient zich nadrukkelijk te richten op de vorming van het beleid, terwijl de uitvoering plaatsvindt onder dagelijkse aansturing van de eilandsecretaris. Deze functiescheiding dient gewaarborgd te worden;
- Bovenstaande functiescheiding betekent dat de Bestuurscolleges en de Eilandsraden politieke sturing geven door het opstellen van de begroting en beslissen over tussentijdse aanpassingen, maar dat de daadwerkelijke uitvoering en de individuele gevalsbehandelingen - binnen de wettelijke kaders - plaatsvinden door het uitvoerend apparaat;
- Gevolgde procedures voor aanstellingen binnen het ambtelijk apparaat en binnen andere onderdelen van de overheid dienen transparant te zijn. Er dienen waarborgen te zijn op de naleving van deze procedures.

De werkgroep AFP wordt geadviseerd deze onderdelen onder de aandacht te brengen van de Werkgroep Rechtszekerheid en Deugdelijkheid van Bestuur ter nadere uitwerking, en de voortgang hiervan te monitoren (vanwege het grote belang hiervan voor het budgettaire proces).

9. Opstellen corporate governance code voor overheidsNV's, stichtingen en fondsen

Het overheidsapparaat bestaat uit meer onderdelen dan alleen het Bestuurscollege en het ondersteunende ambtelijke apparaat. OverheidsNV's, fondsen en stichtingen zijn in veel gevallen nauw gelieerd aan het bestuur. Bestuur en volksvertegenwoordiging dienen een integrale afweging te kunnen maken over de inzet van beschikbare gelden en deze in overstemming te brengen met de politieke prioriteiten. Voor de burger en het

bedrijfsleven zal het onderscheid tussen overheid en juridisch zelfstandige entiteiten niet in alle gevallen zichtbaar zijn. Om het vertrouwen in de overheid te bestendigen, zullen de relaties tussen deze organen daarom op een vertrouwenwekkende manier vormgegeven moeten worden:

- Er dient een helder dividendbeleid te zijn en de dividendontvangsten dienen in de begrotingsstukken verwerkt te zijn;
- Er dienen waarborgen te zijn dat er geen transacties plaatsvinden tussen overheidsNV's, stichtingen, fondsen en overheidsdiensten buiten begrotingsverband. Achterstallige betalingen worden niet gebruteerd met andere vorderingen;
- Er dienen adequate benoemingsprocedures te zijn van commissarissen en bestuurders en openbaarheid van benoemingen en salarissen. Bestuurders en commissarissen dienen benoemd te worden op basis van deskundigheid, waarbij ook expertise van buiten de betreffende entiteit aangesproken moet kunnen worden. Er mogen geen dubbelfuncties bestaan tussen overheidsbestuurders en bestuurders en commissarissen van overheidsNV's. Er dient een corporate governance code opgesteld te worden en wettelijk te worden verankerd die dubbelfuncties tussen openbaar bestuur, overheidsNV's en stichtingen voorkomt. Op de naleving van de code dient adequaat toezicht te bestaan;
- Voor wat betreft het ambtelijk apparaat zijn nadere richtlijnen nodig om de zorgvuldigheid van het handelen te garanderen. Dit zou eventueel geregeld kunnen worden in de statuten van de overheidsNV's.
- Het overheidsbegrip zoals dat gehanteerd wordt in internationale statistieken (VN/SNA, ESA en OECD)⁴ dient ook op de Nederlandse Antillen en op de nieuwe entiteiten van toepassing te zijn. Voor de belangrijkste budgettaire grootheden zoals schuld, tekort en lastendruk dient aldus een onderscheid gemaakt te worden tussen *central government* (ambtelijke diensten onder directe aansturing van ministers/bestuurscolleges) en het overheidsbegrip zoals dat volgt uit de Nationale Rekeningen (*central government* plus andere onderdelen van de collectieve sector);
- Onafhankelijke vertegenwoordigers van de overheid als aandeelhouder, met daarin in ieder geval (financieel) economen en materiedeskundigen dienen beschikbaar te zijn voor de aandeelhoudersvergadering;
- In het kader van de versterking van de financiële positie en het beëindigen van dubbelfuncties bij overheidsNV's, fondsen en stichtingen moet ook serieus worden gekeken naar de mogelijkheden van privatisering of juist terugbrengen naar de overheid van deze instellingen (kiezen tussen markt en overheid).

Het kernteam adviseert de Werkgroep AFP een plan van aanpak op te stellen vóór 1 november 2006, met daarin een onderscheid van die elementen die zij wenselijk acht

⁴ Dit wil zeggen dat organen die buiten de overheid zijn geplaatst onderdeel uit blijven maken van het overheidsbegrip en vallen onder regelgeving die ook geldt voor de overheid, als niet duidelijk sprake is van marktpartijen. Hiertoe wordt internationaal als criterium genomen dat als 51% van de inkomsten van deze partijen niet van de markt afkomstig is, of als de prijzen niet op een markt tot stand komen, er sprake is van overheid.

voor de overgangstermijn en die elementen die kunnen wachten tot een moment na de overgangstermijn. De dividenden dienen vanaf 2007 in de begroting verwerkt te zijn, hiertoe dient op korte termijn in ieder geval het dividendbeleid van de overheidsNV's beoordeeld te worden.

10. Overgangperiode richting de nieuwe staatkundige verhoudingen

De overgangsfase is feitelijk al aangevangen. De overgangsfase eindigt als de nieuwe staatkundige verhoudingen in werking treden. De organisatie van de overgangsfase zal financiële middelen en capaciteit vergen:

- Ter beperking van mogelijke bestuurlijke en financiële problemen in de overgangperiode richting de nieuwe staatkundige verhoudingen wordt een projectorganisatie opgericht die sturing en richting geeft aan de overgang van taken naar de nieuwe entiteiten en aan de noodzakelijke verbeteringsprocessen;
- Als gevolg van het weglopen van personeel bij het Land en de eilandgebieden in deze overgangsfase kunnen er bestuurlijke risico's ontstaan op essentiële onderdelen van het overheidsapparaat, waaronder de financiële functie;
- Het Land zal een begroting voor 2007 opstellen gericht op afbouw en geen langdurige verplichtingen aangaan noch andere beslissingen nemen die de vermogenspositie van de nieuwe entiteiten in nadelige zin beïnvloeden;
- Om naleving van de bestaande wetgeving te garanderen lijkt een vorm van toezicht in de overgangsfase onvermijdelijk.
- De bezittingen van de eilandgebieden dienen in beeld gebracht te worden. Bij de beoordeling van de financiële startpositie speelt de gehele vermogenspositie een belangrijke rol met het oog op de mogelijkheden om inkomsten en uitgaven beter met elkaar in balans te brengen.