

Vergaderjaar 2008–2009

31 958

Regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk (Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 maart 2009 en het nader rapport d.d. 18 mei 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 februari 2009, no. 09.000235, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk (Wet financiële verhouding openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), met memorie van toelichting.

Zoals de toelichting aangeeft, betreft het voorstel:

- (a) de financiële functie van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna ook: de BES). Dit betreft de totstandkoming en inrichting van begroting en rekening, het financieel beheer en de financiële controle en het financieel toezicht;*
 - (b) de belastingheffing door de BES. Dit betreft de bevoegdheid tot het heffen van belastingen en regels met betrekking tot de heffing en invordering van die belastingen;*
 - (c) de financiële verhouding van de BES tot de rijksoverheid.*
- Daarmee heeft het wetsvoorstel een breder bereik dan blijkt uit het opschrift en de citeertitel; het bevat regels voor de gehele financiële huishouding van de BES.²*

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie in verband met deze opmerking punt 5 van dit advies.

³ Besluit houdende tijdelijke voorzieningen voor het toezicht op de begroting en de bedrijfsvoering van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba van de Nederlandse Antillen. Het betreft een algemene maatregel van rijksbestuur, van 8 november 2007, Stb. 2007, 474, inwerking getreden op 1 december 2007.

De voorgestelde regeling van de financiële huishouding van de BES is in grote lijnen gebaseerd op de wettelijke bepalingen zoals die zijn neergelegd in de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet (Fv-wet). Bij de regeling van het toezicht, het financieel beheer en de financiële verantwoording is meer in het bijzonder uitgegaan van het financieel toezicht zoals dat is geregeld in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES (hierna: het Besluit).³

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over de drie hoofdonderwerpen van het voorstel – het toezicht op de financiële functie van de BES, de belastingen en de financiële verhouding – alsmede over de beslechting van geschillen die voortvloeien uit de uitoefening van het financiële toezicht en over de levensduur en de

citeertitel van de voorgestelde wet. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 4 februari 2009, nr. 09.000235, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 5 maart 2009, nr. W04.08.0520/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. Toezicht op de financiële functie

Hoofdstuk IA van het wetsvoorstel voorziet in de instelling van het College financieel toezicht BES (hierna: Cft). Dit Cft treedt in de plaats van het overeenkomstige college dat is ingesteld bij het Besluit.¹

In hoofdstuk II van het voorstel wordt het Cft belast met het toezicht op de financiële functie van de BES. Voor de regeling van dit toezicht, en evenzo voor die van het financiële beheer en de financiële verantwoording, is uitgegaan van de desbetreffende bepalingen in het Besluit. De toelichting meldt dat het uitgangspunt is de eigen verantwoordelijkheid van de BES voor het gezond houden van hun financiën. De rol van het Cft is voornamelijk die van een controlerende en indien nodig corrigerende instantie. Het toezicht is meer in het algemeen gericht op de beheersing van het begrotingsproces en het financieel beheer, aldus de toelichting. De toelichting meldt voorts dat bestuurlijk is afgesproken dat de wettelijke bepalingen inzake gemeenten zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing zullen zijn op de drie openbare lichamen. De hoofdstukken XII, XIII en XIV van de Gemeentewet zijn zoveel mogelijk als uitgangspunt genomen.²

De Raad gaat hierna eerst in op de aard en positie van het Cft; daarna komt de noodzaak aan de orde van financieel toezicht met een intensiteit zoals neergelegd in dit wetsvoorstel.

1.1. Aard en positie Cft

a. Aard van het Cft; democratische verantwoording

Bijzondere aandacht verdient de democratische verantwoording van het (toezicht door het) Cft. De leden van het Cft worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.³ Het Cft legt eens per halfjaar schriftelijk verantwoording af over zijn werkzaamheden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁴ De minister kan beleidsregels vaststellen en algemene en bijzondere aanwijzingen geven ten aanzien van de taakuitoefening van het Cft.⁵ Voorts kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorzieningen treffen indien naar zijn oordeel het Cft bij zijn taakuitoefening ernstig in gebreke blijft.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het Cft naar zijn aard een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is, en dat zijn taakvervulling in zoverre buiten de directe ministeriële verantwoordelijkheid valt. Het Cft wordt belast met het financiële toezicht op de BES. Uit het samenstel van de desbetreffende bepalingen in het voorstel blijken de wens en het voornemen van de regering om risico's in en met de financiële huishouding van de BES op voorhand zoveel mogelijk uit te sluiten. Dit heeft geleid tot de keuze dat het toezicht door het Cft in belangrijke mate preventief van aard is, en tot een samenstel van bevoegdheden die een intensief financieel toezicht impliceren (zie daarvoor hierna, onder 1.2.).

Door het gebruik van zijn toezichtbevoegdheden kan het Cft de besluitvorming door de bestuursorganen van de BES vergaand beïnvloeden.

In het staatsverband van de Nederlandse Antillen zijn de BES-eilanden openbare lichamen met een eigen democratische verantwoording. De overgang van de BES naar het Nederlandse staatsverband brengt daarin geen verandering. Zo kiest, ingevolge artikel 7, eerste lid, WolBES, elk van de drie eilandgemeenschappen zijn eigen volksvertegenwoordiging. Het Cft krijgt, als

¹ Ingevolge artikel 33 van het Besluit vervalt dit besluit op 1 januari 2011, of op een eerder bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Nu verwacht mag worden dat het onderhavige voorstel eerder in werking zal treden dan 1 januari 2011, ligt het in de rede dat een koninklijk besluit als bedoeld, zal voorzien in de op die inwerkingtreding afgestemde intrekking van het Besluit. Dit ware in de toelichting bij het voorstel aan te kondigen.

² Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 3 getiteld «Financiële functie», eerste en tweede alinea.

³ Artikel 1a, derde en zevende lid.

⁴ Artikel 1c, tweede lid.

⁵ Artikel 1c, vierde lid.

bestuursorgaan, verstreckende toezichthoudende bevoegdheden jegens de bestuursorganen van de BES. Nu het in het voorstel gaat om toezicht dat wordt uitgeoefend op democratisch gekozen bestuursorganen, en dat (het gebruik van) bepaalde van hun bevoegdheden vergaand inperkt, acht de Raad een toereikende democratische verantwoording van dit toezicht van groot belang. In een aantal gevallen is weliswaar voor het Cft overleg of overeenstemming met het gevoelen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vereist, maar dit neemt niet weg dat het Cft, met inachtneming van de door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gestelde kaders, zijn bevoegdheden zelfstandig uitoefent. De toelichting meldt ook dat het Cft onafhankelijk is.¹

In ons stelsel van binnenlands bestuur vindt de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht op de territoriale openbare lichamen plaats door bestuursorganen van de (naast)hogere bestuurslaag. Op die wijze is in alle gevallen een directe democratische verantwoording van dat toezicht gewaarborgd. De democratische verantwoording van het Cft is daarentegen, gezien de hiervoor genoemde kenmerken, hooguit een afgeleide van die van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De staatkundige verandering voor de BES schept een rechtstreekse interbestuurlijke verhouding tussen de BES en de rijksoverheid omdat, anders dan zoals geldt voor de gemeenten, een tussenliggende bestuurslaag ontbreekt. Naar het oordeel van de Raad verdraagt de nu voorgestelde vormgeving van het toezicht op de BES door een zbo als het Cft, met ontbreken van een directe democratische verantwoording, zich slecht met de uitgangspunten van de interbestuurlijke verhoudingen zoals Nederland die kent. De Raad ziet geen toereikende reden waarom de wenselijk geachte bevoegdheden voor het financiële toezicht op de BES niet zouden worden opgedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij onderkent ten volle dat de bijzondere situatie van de BES, met name ook door de geografische afstand tot Nederland, het niet mogelijk en niet wenselijk maakt dat het financiële toezicht op de BES feitelijk (geheel) gebeurt vanuit Nederland. De oplossing daarvoor kan worden gevonden in een mandaatconstructie. Daartoe kan een organisatorische eenheid worden gevormd, met daarin de vereiste financiële deskundigheid, die onderdeel uitmaakt van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en wordt gevestigd in het Caribisch gebied, om daar namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het beoogde financiële toezicht op de BES uit te oefenen.

Vormgeving van het financieel toezicht op de BES in mandaat namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sluit aan bij de overeenkomstige benadering van de Raad in zijn advies van heden over de WolBES waar het betreft de Rijksvertegenwoordiger.² Deze is voorzien als de bestuurlijke schakel tussen de rijksoverheid en de BES en heeft in dat kader bepaalde toezichthoudende taken en bevoegdheden, die hem eveneens maken tot een zbo. In het advies over de WolBES geeft de Raad in overweging de bevoegdheden zoals die worden voorgesteld voor de Rijksvertegenwoordiger te laten uitoefenen in mandaat door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien – ook – het financiële toezicht wordt uitgeoefend in mandaat door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dezelfde mandaathouder, met passende ondersteuning, voorkomt dat afstemmingsproblemen tussen het Cft en de Rijksvertegenwoordiger zoals deze nu worden voorgesteld. Afzien van een Cft voor de BES voorkomt bovendien afstemmingsproblemen tussen dit Cft en het bij de voorgenomen Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten in te stellen College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (zie nader hierna, onder b.).³

De Raad adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Raad over het voorgestelde financieel toezicht door het Cft nog het volgende op.

¹ Artikelsgewijze toelichting op artikel 1b. Zie ook de toelichting bij artikel 32, derde lid.

² Zaak no.W04.08.0524/l.

³ Dit laat goede samenwerking, waar zinvol, tussen hen die in mandaat zijn belast met het financieel toezicht op de BES en het Cft voor Curaçao en Sint Maarten onverlet.

b. Afstemming

Naast en in samenhang met het vraagstuk van de democratische verantwoording van het financiële toezicht, indien opgedragen aan het Cft als zbo, is ook aandacht geboden voor de verhouding tussen dit Cft en de voorziene Rijksvertegenwoordiger enerzijds, en het in te stellen College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten anderzijds.

Relatie Cft – Rijksvertegenwoordiger

Zoals opgemerkt, voorziet de WolBES in het nieuwe ambt van Rijksvertegenwoordiger. Mocht de regering besluiten de adviezen van de Raad om af te zien van het instellen van deze Rijksvertegenwoordiger respectievelijk het Cft BES als twee nieuwe zbo's niet te volgen, dan dringt de vraag zich op hoe de toezichhoudende taken en bevoegdheden van het Cft en die van de Rijksvertegenwoordiger, zoals geregeld in de respectievelijke wetsvoorstellen, zich tot elkaar verhouden. Moet het financieel toezicht ingevolge het onderhavige wetsvoorstel als «bijzonder toezicht» worden beschouwd, en derhalve voorgaan op het «reguliere toezicht» van de Rijksvertegenwoordiger? De Raad mist in het voorstel zelf en de toelichting aandacht voor de verhouding tussen beide toezichthouders en hun activiteiten, in een afstemming die tevens voldoende recht doet aan de eigen positie van de BES (zie daarvoor nader hierna, onder 1.2.).

Relatie Cft BES – Cft Curaçao en Sint Maarten

Sinds de inwerkingtreding van het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten bestaat voor de Nederlandse Antillen als land en voor zijn vijf eilanden één gezamenlijk College financieel toezicht.¹ De toelichting bij het onderhavige voorstel zet uiteen waarom er voor is gekozen om deze situatie te beëindigen, en is besloten tot splitsing in twee colleges.² Tevens wordt daarin echter aangegeven dat in de praktijk de posities van voorzitter en van lid namens Nederland van het Cft voor de BES een personele unie zullen vormen met de overeenkomstige posities in het toezichtcollege voor Curaçao en Sint Maarten, terwijl ook een gemeenschappelijk secretariaat wordt beoogd.

De Raad mist in de toelichting aandacht voor de vraag of bij deze vergaande vorm van feitelijke samenhang en samenwerking tussen de beide toezichtcolleges de eigenheid, ook in constitutioneel opzicht, van de afzonderlijke toezichtvelden, en in casu die van de BES, nog wel voldoende zal zijn gewaarborgd.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op hetgeen hiervoor, onder a. en b., is overwogen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

1.2. Noodzaak intensief financieel toezicht

In het kader van de staatkundige hervorming van het Koninkrijk is er voor gekozen de BES de status te geven van openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet, en niet die van gemeente.³ Deze keuze maakt een bestuurlijke vormgeving van de BES mogelijk die recht doet aan hun eigen staatkundige geschiedenis en aan de bijzondere kenmerken van elk van de drie eilanden, met hun specifieke belangen en behoeften, gezien in hun relatie en geografische afstand tot Nederland. Dit neemt echter niet weg dat de BES, als gebiedscorporaties die niet behoren tot de rijksoverheid, een onderdeel gaan vormen van het stelsel van territoriale decentralisatie. Daarom is het zinvol om na te gaan in hoeverre kenmerken van de verhoudingen in het binnenlands bestuur, met name die tussen de rijksoverheid en de gemeenten, van overeenkomstige toepassing kunnen worden geacht voor de BES.

In ons stelsel van territoriale decentralisatie geldt voor de gemeenten de erkenning door de organieke wetgever van hun autonomie waar het betreft de eigen huishouding, en het streven dat de specifieke wetgever bij het opdragen van taken in medebewind voldoende ruimte laat aan de verantwoordelijke lokale bestuursorganen. In dergelijke interbestuurlijke verhoudingen past terughoudendheid bij de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht.⁴

De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn gemeenschappen met elk een eigen territoire. Als openbare lichamen krijgen de BES een bijzondere positie

¹ Stb. 2008, 512.

² De voorgenomen Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (paragraaf 2, onder «Algemeen», van de toelichting).

³ Opmerking verdient overigens dat ook gemeenten, evenals provincies, openbare lichamen zijn, maar dan met een eigen, specifieke grondslag.

⁴ Zie voor dergelijk streven naar terughoudendheid het kabinetsstandpunt (23 april 2008) in reactie op het rapport Van specifiek naar generiek van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

binnen het Nederlandse staatsbestel, die rekening houdt met de kenmerken van de eilanden. Met een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging kennen de BES een eigen democratische verantwoording. Een en ander geeft op zichzelf reden voor een zodanige vormgeving van het interbestuurlijk toezicht, waaronder het financieel toezicht, dat de eigenheid en de zelfstandige verantwoordelijkheid van de BES voldoende worden gewaarborgd en gerespecteerd.

De Raad constateert dat het voorstel voorziet in (voortzetting van) een naar verhouding intensief financieel toezicht op de BES. Dat blijkt als het voorstel wordt vergeleken met het financieel toezicht op de gemeenten. Uitgangspunt voor de interbestuurlijke verhoudingen met de gemeenten is een systeem van repressief toezicht, dat recht doet aan de beleidsvrijheid en het verantwoordelijkheidsbesef van de gemeenten zeker ook op het terrein van het financieel beleid, en er op is gericht dit te ondersteunen en te vergroten. Zolang een gemeente een evenwichtig en verantwoord financieel beleid voert, hetgeen in belangrijke mate kan worden afgeleid uit de begroting en jaarrekening, behoeft de begroting van die gemeente geen goedkeuring, en kan worden volstaan met repressief toezicht.

In het wetsvoorstel is daarentegen gekozen voor (het laten voortbestaan van) een aantal vormen van preventief toezicht op de financiële functie van de BES. In bepaalde gevallen is dat toezicht zelfs controlerend en dwingend. Zo reiken de taken en bevoegdheden van het Cft ten aanzien van het toezicht op de financiën van de BES veel verder dan die van gedeputeerde staten in hun rol van financieel toezichthouder jegens de gemeenten in hun provincie.

Het Cft heeft onder meer de volgende bevoegdheden die verder gaan dan de Gemeentewet:

- bepaalde besluiten met financiële gevolgen hebben de goedkeuring van het Cft nodig,¹*
- het Cft kan regels stellen ten aanzien van een rechtspersoon als een dreigende overschrijding van de rentelastnorm wordt veroorzaakt door uitgaven- en ontvangstenontwikkelingen in de collectieve sector, anders dan door een openbaar lichaam,²*
- het Cft beheert de rekening-courant van het openbaar lichaam en kan maximum aan het tekort of minimum aan het tegoed op de rekening vaststellen,³*
- de vastgestelde begroting en een besluit tot wijziging van de begroting behoeven de goedkeuring het Cft,⁴*
- als het Cft geen begroting ter goedkeuring heeft ontvangen, stelt het zelf de begroting vast in overeenstemming met het gevoelen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,⁵*
- het Cft kan na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begrotingen of begrotingsartikelen aanwijzen ten laste waarvan geen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan voordat het er mee heeft ingestemd,⁶*
- het Cft moet vooraf instemmen voor contante betalingen, gebruik van bankpassen, chippassen en dergelijke door het bestuurscollege.⁷*

De vraag verdient aandacht of er bijzondere redenen zijn die een dergelijke vormgeving van het financieel toezicht rechtvaardigen, zodat in zoverre de interbestuurlijke verhouding tussen rijksoverheid en de BES terecht een andere vorm en invulling krijgt dan die welke gebruikelijk is in de interbestuurlijke verhoudingen tussen rijksoverheid en provincies en gemeenten, de vanouds bekende decentrale openbare lichamen in ons staatkundig-bestuurlijke bestel.

In dat kader moet naar het oordeel van de Raad worden onderkend dat de transitie van de BES – losmaking uit het land Nederlandse Antillen en overgang naar Nederland – bijzondere aandacht en begeleiding vraagt. Deze overgang betekent de noodzaak van een herordening van de financiële huishouding van de BES, van een sanering van eventuele tekorten, waar nodig met financiële steun van de rijksoverheid, en, zo nodig, van preventie van nieuwe tekorten. Daarbij zal ook het financieel beheer moeten worden betrokken. De overgang betekent tevens een verlegging van de inkomststroom van de BES, met een nieuwe financiële verhouding, nu tot Nederland.

¹ Artikel 2, zevende lid, artikel 3.

² Artikel 4, derde lid.

³ Artikel 5.

⁴ Artikel 12, eerste en derde lid en artikel 14.

⁵ Artikel 13.

⁶ Artikel 28, vijfde lid.

⁷ Artikel 29, twaalfde lid.

Daar komt nog bij dat er ook rekening mee moet worden gehouden dat de vraag naar een voorzieningenniveau van de BES recht doet aan de bijzondere kenmerken van de eilanden maar tegelijk ook passend kan worden geacht binnen de Nederlandse verhoudingen mogelijk bijzondere financiële voorzieningen zal vragen, waar nodig met differentiatie per eiland. Zolang het transitieproces, met de hiervoor genoemde consequenties, niet heeft geleid tot een stabiele nieuwe situatie, met een passend voorzieningenniveau en een gezonde financiële huishouding van de BES, zal ook naar het oordeel van de Raad een vorm van preventief en repressief financieel toezicht nodig zijn die maatwerk biedt en is afgestemd op de specifieke situatie van elk van de BES. Tegelijk zal dit toezicht er echter op moeten zijn gericht de BES zo goed mogelijk te ondersteunen in de groei naar de beoogde nieuwe situatie.

Het voorgaande betekent dat de voorgestelde intensieve vorm van financieel toezicht direct gerelateerd is aan de overgangperiode. Naar de mate waarin die overgang ertoe leidt dat de BES in staat zijn zelfstandig vorm te geven aan een gezonde financiële huishouding, zal het financiële toezicht kunnen en daarmee moeten terugtreden. In zoverre kan er niet mee worden volstaan dat de regelgeving in het Besluit nu zonder meer wordt geïntegreerd in dit wetsvoorstel.¹ In dit kader is van bijzonder belang welke de ervaringen zijn met het financieel toezicht door het Cft ingevolge het Besluit.

In hun adviezen over het onderhavige voorstel hebben ook de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) alsmede het Cft gewezen op het belang van een spoedige overgang naar een situatie van een passende zelfstandigheid voor de BES. In reactie op deze adviezen geeft de toelichting aan dat de periode waarover bij het inwerking-treden van deze wet ervaring zal zijn opgedaan met het toezicht te kort is om al een verantwoorde afweging te kunnen maken over het al dan niet verlichten van dat toezicht. Er zal binnen vijf jaar een evaluatie plaatsvinden waarbij – ook – het financiële toezicht zal worden onderzocht.² Op dat moment zal een keuze kunnen worden gemaakt op het punt van financieel toezicht, aldus de toelichting.³

De Raad mist in de toelichting informatie over de indrukken en ervaringen van het Cft over het eerste jaar werken onder het Besluit. Dit gemis is temeer opmerkelijk omdat het Cft in zijn advies over dit wetsvoorstel laat weten dat, wat betreft kwaliteitsverbeteringen, daadwerkelijk stappen in de goede richting zijn gemaakt.⁴ Verwacht had mogen worden dat in de toelichting voor elk van de BES een eerste beeld zou zijn gegeven van de situatie van hun financiële huishouding. Dat beeld zou zowel kunnen dienen als rechtvaardiging van de gekozen voortzetting van een intensieve vorm van financieel toezicht, als ook wellicht een eerste inzicht kunnen geven in de mate waarin en de tijdstippen waarop het waarschijnlijk is te achten dat een terugtred van dat toezicht verantwoord zal zijn. In dit verband wijst de Raad erop dat de toelichting op het Besluit meldt dat de ervaringen, opgedaan met het toezicht op basis van het besluit, van grote waarde zullen zijn bij het vastleggen van het toezicht-regime in een formele wet.⁵ Hierbij verwijst de Raad nogmaals naar het advies van het Cft,⁶ dat betoogt dat het vasthouden aan een zwaar toezicht-instrumentarium contra-productief zou kunnen werken.

De Raad adviseert de toelichting naar aanleiding van het voorgaande aan te vullen. Indien vooralsnog onverkort wordt vastgehouden aan het intensieve toezicht op de financiële huishouding van de BES, dient dit alsnog te worden voorzien van een dragende motivering. Daarbij dient dan tevens zicht te worden gegeven op de termijn waarbinnen verwacht mag worden dat het verantwoord is dit toezicht te verminderen, in een richting die meer overeenkomt met wat overigens in de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland gebruikelijk is. In dit verband verwijst de Raad nogmaals naar het advies van de Rob/Rfv.⁷

1. Toezicht op de financiële functie

1.1. Aard en positie College financieel toezicht

a. Naar aanleiding van het advies van de Raad is het voorstel van wet in die zin aangepast dat de feitelijke toezichtshandelingen, zoals het beslissen omtrent het afgeven van verklaringen van geen bezwaar, beslissingen omtrent

¹ Memorie van toelichting, onder «Algemeen», paragraaf 2, getiteld «Inhoud van de wet», derde alinea.

² Voorgesteld artikel 96.

³ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 6 getiteld «Adviezen».

⁴ Zie Advies van 28 september 2008, kenmerk Cft/2008/000341, bladzijde 2.

⁵ Toelichting bij het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, onder paragraaf 4 «Alternatieven» (Stb. 2007, 474).

⁶ Advies van 28 september 2008, kenmerk Cft/2008/000341, bladzijde 2.

⁷ Advies van 23 september 2008, kenmerk Rob/Rfv 2008-0000442878, bladzijde 2.

goedkeuring en het geven aan aanwijzingen, de verantwoordelijkheid wordt van de minister zelf. Het College financieel toezicht houdt echter een wettelijke positie in zoverre dat het verantwoordelijk wordt voor het adviseren van de besturen van de openbare lichamen en van de minister en voor het begeleiden van het bestuurscollege bij het dagelijks beheer. Wat gehandhaafd blijft is de verplichting voor het College halfjaarlijks verantwoording af te leggen aan de minister en hem, de minister van Financiën en de bestuurscolleges desgevraagd inlichtingen te verschaffen. De minister blijft ook de bevoegdheid houden beleidsregels vast te stellen en algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aan het college ten aanzien van de uitoefening van de eigen taken van het College.

Het voornemen is bovendien om, overeenkomstig de suggestie van de Raad, toezichtstaken die nu de verantwoordelijkheid worden van de minister, te mandateren aan het College. Een wettelijke basis daarvoor wordt opgenomen in artikel 4 van het wetsvoorstel dat in hoofdlijnen de taken van het College opsomt.

b. Afstemming

De verhouding tussen het financieel toezicht zoals dat in dit wetsvoorstel is geregeld enerzijds en het algemeen toezicht op grond van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba anderzijds is niet wezenlijk anders dan de verhouding tussen het financieel toezicht op de gemeenten enerzijds en het bestuurlijk toezicht op grond van Gemeente- en Provinciewet anderzijds. Mochten in het kader van het toezicht dat de Rijkvertegenwoordiger uitoefent zaken in beeld komen die onder het financieel toezicht vallen zoals dat op in en op grond van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geregeld, dan ligt het voor de hand dat de Rijkvertegenwoordiger zich verstaat met het College financieel toezicht en zondig de minister. In het kader van het financiële toezicht gaat het vaak om situaties waarin in ieder geval een besluit moet worden genomen door de toezichthouder.

Paragraaf 2 van de memorie van toelichting is aangevuld om het verschil in karakter tussen het financiële toezicht op Curaçao en Sint Maarten enerzijds en Bonaire, Sint Eustatius en Saba anderzijds meer te benadrukken.

1.2. Noodzaak intensief financieel toezicht

De Raad constateert terecht dat het financiële toezicht waarin het voorstel voorziet aanzienlijk verder gaat dan het financiële toezicht zoals dat op de gemeenten wordt uitgeoefend. Ik ben het ook eens met de Raad dat in de overgang naar een nieuwe, stabiele, situatie de drie openbare lichamen nog een intensieve begeleiding nodig hebben, waarbij ook het financieel beheer betrokken moet worden. Vooral ook op laatstgenoemd terrein moet nog veel werk verricht worden. De drie eilandgebieden hebben nog nooit een goedgekeurde jaarrekening gehad. Het presenteren van een sluitende begroting, op zich zelf een belangrijke stap op weg naar een stabiele financiële situatie, is daarom niet genoeg. De financiële organisatie van de drie openbare lichamen moet in alle geledingen ruime ervaring opdoen met een nieuwe wijze van financieel beheer en begrotingsgestuurd werken. Ook het College financieel toezicht is van mening dat het niet reëel is te verwachten dat bij het ingaan van de nieuwe staatkundige verhoudingen de BES-eilanden hun financiële huishouding geheel op orde zullen hebben.

De toelichting is op dit punt aangevuld. Het voorstel voorziet er niet in dat de regering of de minister op eigen gezag het toezicht kunnen verminderen. Naar het oordeel van het kabinet zou dat een beslissing van de wetgever moeten zijn. Mede met het oog daarop bevat het voorstel een evaluatiebepaling. Ook het College financieel toezicht acht deze evaluatie een natuurlijk moment om een beslissing te nemen omtrent een eventuele verzwakking van het financiële toezicht.

2. Geschillenbeslechting

Het voorstel voorziet in een aantal toezichtbevoegdheden jegens de eilandgebieden (zoals goedkeuring van bepaalde besluiten of handelingen, afgeven van verklaring van geen bezwaar, instemmen met bepaalde besluiten en handelingen). Over de toepassing van deze toezichtbevoegdheden kunnen geschillen ontstaan tussen het eilandgebied en de toezichthouder, het Cft dan wel de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹ Het

¹ Hiervoor heeft de Raad geadviseerd die toezichthoudende bevoegdheden te laten uitoefenen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

wetsvoorstel bevat geen specifieke voorziening voor de beslechting van deze geschillen, zodat de regering er kennelijk van uitgaat dat deze geschillen worden beslecht door de bestuursrechter.

De Raad wijst erop dat het hier geschillen betreft tussen bestuursorganen die voortvloeien uit een toezichtrelatie die, zeker in de transitieperiode, een bijzondere aard en intensiteit heeft. Bij de uitoefening van het financieel toezicht zal steeds een balans moeten worden gevonden tussen de hogere belangen die het toezicht beoogt te waarborgen enerzijds en de eigen verantwoordelijkheid van de BES en het belang van (begeleiding van) hun groei naar verantwoorde zelfstandigheid anderzijds. De toezichthouder zal onder omstandigheden dan ook aanleiding kunnen zien bij de uitoefening van zijn bevoegdheden tevens algemene bestuurlijke overwegingen te betrekken, die verband houden met de vraag of, mede gezien in het licht van de financiële verhouding tussen de BES en de rijksoverheid, sprake is van verantwoord financieel beleid en beheer door de bestuursorganen van de BES. Beoordeling van dergelijke bestuurlijke overwegingen valt buiten het bereik van de rechtmatigheidstoets door de bestuursrechter.¹ Dit betekent dat niet voldoende verzekerd is dat toetsing door de bestuursrechter, die zich moet beperken tot de rechtmatigheidsvraag, in alle gevallen zal leiden tot een effectieve en bevredigende inhoudelijke oplossing van het geschil.

Tegen deze achtergrond adviseert de Raad de beslissing van bestuursgeschillen die voortvloeien uit de toepassing van de in het voorstel voorziene toezichtbevoegdheden op te dragen aan de Kroon. In de interbestuurlijke verhoudingen binnen Nederland is in het geval van de beslechting van een bestuursgeschil door de Kroon artikel 73, tweede lid, van de Grondwet van toepassing. Ingevolge die bepaling is de Raad van State belast met het onderzoek van de geschillen van bestuur die, ingevolge artikel 136 van de Grondwet, bij koninklijk besluit worden beslist en draagt hij de uitspraak voor.

Bij keuze voor het Kroonberoep zal de wet moeten voorzien in een regeling die het zogenoemde contrair gaan beperkt. De Raad verwijst in dit verband naar de wijze waarop het Kroonberoep is geregeld in artikel 26, meer in het bijzonder het negende tot en met elfde lid, van de voorgenomen Rijkswet financieel toezicht.² Tevens verdient het aanbeveling te voorzien in een regeling inzake het treffen van een voorlopige voorziening (vergelijk artikel 27 van de voorgenomen Wet financieel toezicht).

2. Geschillenbeslechting

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om bij de rechtsbescherming uit te gaan van het van toepassing zijn van de Wet administratieve rechtspraak BES. De enige uitzondering wordt gevormd door het onderdeel belastingen. De rechtsbescherming op dat punt wordt geregeld in de Belastingwet BES, die ook op dit punt van toepassing is. Daarover is een passage opgenomen aan het slot van paragraaf 4 van de memorie van toelichting.

In de memorie van toelichting, aan het slot van paragraaf 3, is al uiteengezet waarom het argument om in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES beroep op de Kroon open te stellen, voor deze wet niet opgaat. Meer in het algemeen: bij de toezichthouder is er naar het oordeel van het kabinet geen sprake van een vrije afweging van enerzijds hogere belangen en anderzijds het belang van de eigen verantwoordelijkheid van de BES en hun begeleiding naar verantwoorde zelfstandigheid. De bevoegdheid van de minister om in het kader van het toezicht beslissingen te nemen, zoals beslissingen omtrent goedkeuring, omtrent het geven van een verklaring van geen bezwaar of omtrent het geven van aanwijzingen, is steeds genormeerd. Onthouding van goedkeuring is alleen mogelijk op basis van uitdrukkelijk in de wet genoemde gronden. Een eventueel geschil betreft dus de vraag of de toezichthouder op de juiste manier gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden. Juist daarom is naar het oordeel van het kabinet een onafhankelijke rechter het beste in staat om te beoordelen of de minister, gelet op de normering van zijn bevoegdheid, tot zijn beslissing kon komen. Het kabinet meent dat er onvoldoende redenen zijn om op dit punt de openbare lichamen anders te behandelen dan de gemeenten.

¹ Zie overeenkomstig ook het advies van de Raad van 14 augustus 2008 over het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten (bijvoegsel bij de Staatscourant van 13 januari 2009, nr. 7)

² Deze wet is weliswaar van toepassing op de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten, maar bevat op dit punt voorschriften die zich ook lenen voor regeling in het geval van de BES.

3. Belastingen

a. Voor het formele belastingrecht leunt het voorstel in sterke mate op het in de voorgenomen Belastingwet BES neer te leggen stelsel, dat voor het eilandbelastinggebied van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Dat voorstel is nog niet voor advies bij de Raad aanhangig gemaakt. De Raad moet zich daarom voorbehouden op dit onderdeel van zijn advies terug te komen indien de Belastingwet BES daartoe aanleiding zou geven.

b. In het voorgestelde artikel 50 is de kansspelbelasting geregeld. Bij binnenlandse casino's en loterijen wordt deze belasting geheven van de organisator over het verschil tussen de in een tijdvak ontvangen inzetten en uitgekeerde prijzen. In de andere gevallen wordt de belasting geheven over de prijzen van de persoon die woont of is gevestigd op het eiland en die deze prijzen ontvangt. Uit het voorgestelde artikel 62 komt naar voren dat de kansspelbelasting onder meer bij wege van afdracht op aangifte kan worden geheven. Bij de heffing van de organisator bestaat echter geen relatie met de (individuele) uitgekeerde prijzen (er wordt immers over de bruto-omzet geheven), zodat er geen inhouding, maar alleen voldoening op aangifte mogelijk is. In de andere gevallen wordt rechtstreeks van de prijswinnaar geheven, zodat afdracht op aangifte evenmin aan de orde is. De Raad adviseert de mogelijkheid om kansspelbelasting te heffen bij wege van afdracht op aangifte, bedoeld in artikel 62, te laten vervallen.

c. Het voorgestelde artikel 76 bepaalt dat de aanslagbiljetten grondbelasting kunnen worden verzonden door tussenkomst van de werkgever. De bedoeling is kennelijk, zo komt naar voren uit de toelichting, dat de werkgever betaalt en vervolgens inhoudt op het loon (zoals dat op Bonaire nu gebruikelijk is). De Raad laat daar of deze bedoeling uit de wettekst volgt, en zo ja, of voor deze specifieke belastingsoort deze wijze van heffing past in de verhouding werkgever – werknemer. Hij wijst er echter op dat de voorgenomen Belastingwet BES voorziet in een stelsel voor de invordering van belastingen waarin onder andere de parate executie en de invordering bij derden (vereenvoudigd derdenbeslag [artikel 8.42]) zijn geregeld. Met deze mogelijkheden in de invorderingssfeer bestaat er naar het oordeel van de Raad geen noodzaak (meer) tot het creëren van dezelfde mogelijkheden in de heffings-sfeer.

De Raad adviseert artikel 76 te laten vervallen.

3. Belastingen

a. In bijgaand voorstel van wet met memorie van toelichting is uitgegaan van de tekst van het voorstel voor de Belastingwet BES met memorie van toelichting zoals dat dezer dagen aan Uwe Majesteit zal worden aangeboden met het verzoek dat ter advisering aan de Raad van State voor te leggen. Latere wijzigingen in dat voorstel zullen in het thans voorliggende voorstel van wet zonodig worden verwerkt.

b. Het advies van de Raad is opgevolgd.

c. Het advies van de Raad is opgevolgd.

4. Financiële verhouding

4.1. Het verdeelmodel

Blijkens paragraaf 5 van de memorie van toelichting is ervoor gekozen het systeem van de financiële verhouding met de BES zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de systematiek van de financiële verhouding tussen de rijksoverheid en de Nederlandse gemeenten op grond van de Financiële-verhoudingswet (Fv-wet), met zijn algemene uitkering (in het voorstel: vrije uitkering) en specifieke uitkeringen (in het voorstel: bijzondere uitkeringen).¹ Overigens geeft de toelichting nog geen inzicht in de omvang en samenstelling van de bedragen die naar verwachting aan de orde zullen zijn; nadere bepalingen dienaangaande zijn aangehouden tot de algemene maatregel van bestuur ex het voorgestelde artikel 89.

Het gekozen verdeelmodel heeft de Raad aanleiding gegeven tot de vraag of er voldoende rechtvaardiging bestaat voor dit uitgangspunt. De vraag is of daarmee niet te zeer is uitgegaan van het Haagse perspectief en de ervaringen

¹ Algemeen deel, § 5 Financiële verhouding, bladzijde 19.

met de ruim 400 Nederlandse gemeenten, met hun grote verscheidenheid aan omvang, en of daarmee wel voldoende is aangesloten bij de specifieke situatie van de BES.

De Raad merkt in verband hiermee het volgende op.

De situatie van de BES, als openbare lichamen ingevolge artikel 134 van de Grondwet, is, zeker de komende jaren, een bijzondere. Al hiervoor is geweest op het proces van losmaking uit en overgang van het land Nederlandse Antillen naar de nieuwe staatkundige situatie van openbaar lichaam binnen Nederland. Daarbij zullen de financiële huishouding en het toezicht daarop voor elk van de BES-eilanden afzonderlijk gerichte aandacht vragen. Bijzondere aandacht vraagt ook het bepalen van het pakket van de door de BES uit te voeren taken, en van het voor elk van de BES, als onderdeel van het staatsbestel van Nederland, passend te achten voorzieningenniveau bezien in relatie tot de huidige situatie, en de financiële implicaties van dien. Verder vraagt de ontwikkeling van het eigen belastinggebied, met een realistisch te achten belastingcapaciteit en adequate invordering, de nodige aandacht en inspanningen. De inrichting en omvang van de financiële huishouding van de BES zullen een stevige uitgangspositie moeten vormen voor een goede sociaal-economische ontwikkeling van elk van de eilanden.

Bij dat alles moet worden onderkend dat het gaat om slechts drie openbare lichamen, met voor elk een aparte geldstroom, die niet komt uit eenzelfde fonds. In dat laatste ligt een verschil met de situatie van de gemeenten, en hun algemene uitkering uit het door hen gedeelde Gemeentefonds, en de solidariteitsgedachte als één van de uitgangspunten bij de verdeling uit dat fonds. Voor elk van de drie BES-eilanden geldt dat geen sprake kan zijn van afwenteling naar de andere twee eilanden. Ook zal er amper of geen precedentwerking kunnen zijn zoals die zich in Nederland kan voordoen, waar het gaat om meer dan 400 gemeenten. Verder wijst de Raad op het feit dat het hier gaat om openbare lichamen met inwonertallen als die van de kleinste gemeenten in Nederland, zodat de omvang van de financiële huishouding en van de geldstromen vanwege de rijksoverheid relatief bescheiden zal zijn.

Het samenstel van deze omstandigheden dwingt tot maatwerk, en geeft daartoe ook de mogelijkheden. Dit maatwerk zou de vorm kunnen krijgen van een bestuursakkoord met elk van de BES-eilanden. In zo'n bestuursakkoord zouden afspraken kunnen worden neergelegd over de omvang, samenstelling en bestedingsvrijheid van geldstroom die jaarlijks, en in meerjarig perspectief bezien, vanuit Nederland naar elk van de BES-eilanden gaat.¹ Bij het opstellen van de (het eerste van de) drie bestuursakkoorden kunnen het thans nog bestaande Cft en de inmiddels benoemde Commissaris BES een belangrijke adviserende rol spelen.

De geldstroom vanuit Nederland naar de BES zal mede moeten worden afgestemd op een realistisch te achten raming van de opbrengsten uit het eigen belastinggebied. Zij zal een verzamelbedrag kunnen omvatten, met een meer algemene component, direct ten laste van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en eventueel aangevuld met specifieke componenten waar en voorzover taken op het gebied van andere ministeries daartoe aanleiding geven. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou voor de gehele (omvang van de) geldstroom in Den Haag de coördinatie kunnen verzorgen. Dat voorkomt onnodige bestuurlijke drukte, met de bijbehorende bureaucratische processen, vanwege de afzonderlijke andere ministeries naar elk van de BES. Uitgangspunt voor de drie te sluiten akkoorden zou moeten zijn dat elk van de BES-eilanden tijdig duidelijkheid krijgt over de – ook in meerjarig perspectief – te verwachten middelen vanuit Nederland. Ook zal de bestuursorganen van de BES voldoende ruimte moeten worden gelaten voor de eigen afweging zoals die past voor een democratisch gelegitimeerd bestuur.

¹ Advies van 23 september 2008, kenmerk Rob/Rfv 2008–000442879, § 4.3, bladzijden 21, 22.

² Met inbegrip van het voorzien in de situatie waarin met het desbetreffende eilandbestuur geen overeenstemming mocht worden bereikt.

Gelet op de meergenoemde overgangperiode, is het passend ook een model voor de financiële maatwerkverhouding als hiervoor geschetst een horizon te geven, van vijf jaar. Het wetsvoorstel zou dan kunnen volstaan met het geven van de grondslag voor de drie bestuursakkoorden, in plaats van (nu al) een regeling te bieden van het model van de vrije en de bijzondere uitkering.²

De Raad adviseert het voorstel in verband met het voorgaande te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Raad over hoofdstuk IV van het voorstel nog het volgende op.

4.2. Vrije uitkering

a. Op grond van het voorgestelde artikel 82, eerste lid, hebben de BES over ieder uitkeringsjaar recht op een vrije uitkering ten laste van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op grond van artikel 82, derde lid, stelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ieder uitkeringsjaar de vrije uitkeringen aan de BES vast op de bedragen die daarvoor zijn opgenomen in de begroting zoals die luidt na vaststelling van de desbetreffende slotwet en in voorkomende gevallen de desbetreffende indemniteitswet. Ingevolge het voorgestelde artikel 89, onder a, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent het bepalen van de hoogte van de vrije uitkering, daarbij inbegrepen de indexering daarvan.

Het wetsvoorstel biedt geen duidelijkheid over de omvang van de vrije uitkering voor elk van de 3 openbare lichamen, noch over de criteria die daartoe zullen worden gebruikt; daartoe zal kennelijk moeten worden gewacht op de algemene maatregel van bestuur ex het voorgestelde artikel 89.

In artikel 7 Fv-wet staat dat bij de verdeling van de algemene uitkering over provincies en gemeenten rekening wordt gehouden met verschillen tussen de provincies en gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven; in de artikelen 8 en 9 Fv-wet zijn de belangrijkste verdeelmaatstaven opgenomen.

De toelichting bevat wel enige indicatie dienaangaande, maar is nog dermate globaal dat er weinig zekerheid aan kan worden ontleend.¹ Meer duidelijkheid voor de BES over de omvang van de te verwachten vrije uitkering is geboden. Dat geldt ook omdat op grond van het voorgestelde artikel 84, tweede lid, het verschil tussen het voorschot en de uiteindelijk vast te stellen uitkering kan worden teruggevorderd. Om te voorkomen dat dit verschil te groot wordt, dienen de BES een redelijke indicatie te hebben van de precieze omvang van de vrije uitkering.

Ook de Rob en Rfv dringen aan op meer transparantie en een nadere onderbouwing van de vrije uitkering.² De Raad beveelt aan in het voorstel soortgelijke bepalingen op te nemen als in de artikelen 7 tot en met 9 Fv-wet.

b. In de Fv-wet wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de algemene uitkering (artikel 6, eerste lid, Fv-wet) en anderzijds specifieke uitkeringen (artikel 15a, eerste lid, Fv-wet). Het wetsvoorstel spreekt in termen van enerzijds de vrije uitkering (artikel 82, eerste lid) en anderzijds bijzondere uitkeringen (artikel 85, eerste lid). Blijkens de memorie van toelichting is bewust gekozen voor het hanteren van een terminologie die afwijkt van die in de Fv-wet; een en ander hangt samen met het feit dat er geen sprake is van een fonds zoals bij de provincies en gemeenten.³

De Raad acht dit argument weinig overtuigend. De afwezigheid van een fonds staat los van de tegenstelling tussen vrije en bijzondere uitkeringen. Er is bovendien geen sprake van een linguïstische tegenstelling tussen de woorden «vrij» en «bijzonder». Van een linguïstische tegenstelling is wel sprake bij de woorden vrij/gebonden of algemeen/bijzonder. Daarenboven wekt het gebruik van het woord «vrije» ten onrechte de indruk dat de besteding van die uitkering niet aan regels of toezicht onderhevig zou zijn.

De Raad beveelt dan ook aan het woord «vrije» te vervangen door het woord «algemene».

4.3 Bijzondere uitkeringen

a. In de afgelopen jaren heeft de rijksoverheid een aantal beleids- en wetswijzigingen doorgevoerd, die gericht zijn op het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen en op het terugdringen van de administratieve lasten van gemeenten die met de besteding van specifieke uitkeringen gemoeid zijn. In het kader van het terugdringen van specifieke uitkeringen vereisen het gebruik en de introductie van specifieke uitkeringen in Nederland

¹ Algemeen deel, § 5. Financiële verhouding, bladzijde 20.

² Advies van 23 september 2008, kenmerk Rob/Rfv 2008-000442879, § 4.3, bladzijden 21, 22.

³ Algemeen deel, § 5. Financiële verhouding, bladzijde 19.

een extra motivering. Ingevolge artikel 16, tweede lid, Fv-wet worden specifieke uitkeringen slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht. Dit motiveringsvereiste is niet overgenomen in het voorgestelde artikel 85. De Raad is van oordeel dat ook ten aanzien van de BES het beleid erop gericht moet zijn om het gebruik van bijzondere uitkeringen zoveel mogelijk tegen te gaan.

Evenals de Rob en de Rfv beveelt de Raad aan dit motiveringsvereiste op te nemen in het voorgestelde artikel 85.¹

b. In Nederland is veel inspanning gericht geweest op het terugdringen van de administratieve lasten rondom specifieke uitkeringen. Dat heeft geleid tot de invoering van het principe van «single information/single audit» (SiSa) op de meeste specifieke uitkeringen.² De vereenvoudiging bestaat hieruit dat er geen afzonderlijke verantwoordingen en accountantsverklaringen per specifieke uitkering hoeven te worden gegeven, maar dat kan worden volstaan met de controle van de jaarrekening van de decentrale overheden. In de memorie van toelichting staat dat de regels voor SiSa niet van toepassing zijn op de bijzondere uitkeringen, maar de reden hiervoor wordt niet gegeven.³ De Raad acht het begrijpelijk dat voor de huidige overgangssituatie, met zijn bijzondere vormgeving van het financieel toezicht, is afgezien van de introductie van het principe van SiSa. Hij adviseert echter in de toelichting een passage op te nemen over de introductie van dit principe in de verhouding tot de BES op de langere termijn.

4.4 Renteloze leningen

Op grond van artikel 112 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen kunnen de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen geldleningen aangaan. Het voorgestelde artikel 4, eerste lid, sluit aan bij die praktijk, en bepaalt dat geen geldleningen ten name of ten laste van een openbaar lichaam kunnen worden aangegaan, gegarandeerd of verstrekt. Op grond van het voorgestelde artikel 83, eerste lid, kan een minister die het aangaat wel een renteloze lening verschaffen aan een openbaar lichaam, ten behoeve van het doen van een investering. Ingevolge artikel 83, tweede lid, wordt de aanvraag voor het verschaffen van zo'n lening ingediend bij de minister die het aangaat, door tussenkomst van het Cft. Het Cft voorziet de aanvraag van zijn advies. Op grond van artikel 83, derde lid, dient over de toepassing van het eerste en tweede lid tijdig overleg plaats te vinden met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën. Blijkens de memorie van toelichting zal een belangrijk beoordelingscriterium zijn, in hoeverre het desbetreffende openbaar lichaam de financiële ruimte heeft om ten laste van een jaarlijkse afschrijving op de vrije uitkering de betreffende investering te doen.⁴

De Raad merkt hierover het volgende op.

a. De BES kunnen alleen renteloze leningen aangaan. De Raad mist in de toelichting een motivering voor het renteloze karakter van leningen. Het aangaan van leningen wordt naar het oordeel van de Raad door het renteloze karakter bijzonder aantrekkelijk en laagdrempelig gemaakt. De voorgestelde toets van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën doet daar niet aan af.

In de toelichting ontbreekt ook een passage over de verhouding van renteloze leningen tot het voorschot op de vrije uitkering, dat op grond van artikel 84, eerste lid, kan worden verkregen. Wordt bij de te verrichten toets rekening gehouden met het reeds verstrekte voorschot en kan een voorschot ook voor investeringen worden gebruikt, zo vraagt de Raad zich af.

De Raad adviseert de toelichting in verband met het voorgaande aan te vullen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Voor het aangaan van leningen door gemeenten geldt ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) als algemene restrictie dat deze leningen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak mogen worden aangegaan. Deze restrictie wordt in het voorgestelde artikel 83 niet gesteld aan de investering van de BES. Het ontbreken van deze restrictie wordt evenmin in de memorie van toelichting toegelicht.

¹ Advies van 23 september 2008, kenmerk Rob/Rfv 2008-000442879, § 4.3, bladzijden 21, 22.

² Besluit van 23 augustus 2007, houdende wijziging van enkele besluiten in verband met de invoering van single information en single audit voor specifieke uitkeringen (Stb. 2007, 312).

³ Algemeen deel, § 5. Financiële verhouding, bladzijde 19.

⁴ Memorie van toelichting, artikelsgewijze gedeelte, bladzijde 61.

De Raad beveelt aan deze restrictie alsnog op te nemen in artikel 83, eerste lid, dan wel het ontbreken daarvan van een dragende toelichting te voorzien.

c. Voor het aangaan van leningen door decentrale overheden en andere openbare lichamen in Nederland geldt daarnaast als restrictie een kasgeldlimiet, dat wil zeggen een bedrag ter grootte van een percentage van het totaal van de jaarbegroting van het openbaar lichaam bij aanvang van het jaar (artikel 3, eerste lid, Wet fido).¹ De gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal van een openbaar lichaam mag deze kasgeldlimiet niet overschrijden (artikel 4, eerste lid, Wet fido).

De Raad mist in de toelichting informatie over de vraag waarom voor de beoordeling van leningaanvragen door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën gekozen is voor een ruim omschreven beoordelingscriterium in de memorie van toelichting boven het hanteren van het in regels vastgelegde kasgeldlimiet?

De Raad adviseert de toelichting in verband met het voorgaande aan te vullen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

4. Financiële verhouding

4.1. Het verdeelmodel

In het voorstel wordt het systeem gehandhaafd dat voorziet in een vrije uitkering voor elk van de openbare lichamen ten laste van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en daarnaast bijzondere uitkeringen die worden verstrekt ten behoeve van een bepaalde publieke taak. Met het oog op de aandacht bij het financiële toezicht voor het financieel beheer en de wenselijkheid dat alle taken adequaat worden uitgevoerd biedt dat het meest zuivere systeem van verantwoording over de besteding van de verschillende uitkeringen. Wel zal jaarlijks bestuurlijk overleg plaatsvinden over de financiële verhouding met de drie openbare lichamen, mede in het licht van artikel 87, dat onder meer uitmondt in een akkoord over de toepassing van artikel 87.

4.2. Vrije uitkering

a. Het is op dit moment nog niet mogelijk aan te geven wat het startbedrag zal zijn voor de vrije uitkering. Aan het slot van hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt dat nader toegelicht. Er zijn geen bepalingen opgenomen als in de artikelen 7 tot en met 9 van de Financiële-verhoudingswet. Dat zijn regels met betrekking tot de verdeling van het gemeentefonds en daarvan is hier geen sprake, nu er drie afzonderlijke vrije uitkeringen zijn. De wijze van indexeren van de vrije uitkering zal nader worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

b. Het kabinet hecht er aan vast te houden aan de termen vrije uitkering en bijzondere uitkering. Dat is vooral bedoeld om verwarring te voorkomen met de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Dat zijn fondsen voor de gemeenten, respectievelijk de provincies, gezamenlijk en met een verdeelsystematiek die hier niet aan de orde is. Voor verkeerd begrip van het onderscheid behoeft naar zijn oordeel niet gevreesd te worden. Met «vrij» wordt hier bedoeld: vrij besteedbaar, in die zin dat de inkomsten verantwoord worden bij de algemene middelen. Uiteraard laat dat het financiële toezicht onverlet.

4.3. Bijzondere uitkeringen

a. Binnen Nederland is het uitgangspunt van het beleid dat het aantal specifieke uitkeringen zo klein mogelijk moet zijn. Vandaar het criterium dat specifieke uitkeringen slechts worden verstrekt als die wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht. Voor de drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is dat voorshands niet aan de orde. Op dit moment vindt nog een proces plaats waarbij de taken met betrekking tot de drie openbare lichamen worden geïnventariseerd, waarbij ook de vraag aan de orde is wie die taken zal gaan uitvoeren: het Rijk of de openbare lichamen zelf. En in dat laatste geval: onder eigen verantwoordelijkheid dan wel gecontroleerd door een vakminister, via een bijzondere uitkering. Het verplichte overleg, bij het instellen van een bijzondere uitkering, met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën stelt deze ministers in staat een totaaloverzicht te houden en te waarborgen dat alle taken zo goed mogelijk toegedeeld worden.

¹ Voor de provincies geldt op dit moment een percentage van 7,0% en voor gemeenten 8,5% (artikel 2, eerste lid, onder a en b, Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden).

Naar verwachting zal het wel enige jaren duren voordat een optimale taakverdeling met de bijbehorende geldstromen uitgekristalliseerd is. Zolang dat proces gaande is moet een criterium als dat in artikel 16, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet als te zwaar worden betiteld. Mogelijk zal de evaluatie van deze wet, na vijf jaar, aanleiding zijn het beleid ten aanzien van bijzondere uitkeringen vast te leggen door het in de wet opnemen van een criterium als dat in artikel 16, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet.

b. In de toelichting is een passage opgenomen waarin staat dat bij de bovenbedoelde evaluatie van de wet mede zal worden bezien of de verantwoording van de besteding van bijzondere uitkeringen in de toekomst meer volgens het principe van single-information/single-audit kan plaatsvinden.

4.4. Renteloze leningen

a. Dat de te verstrekken leningen renteloos zijn heeft te maken met het feit dat de rentelastnorm voor de gehele collectieve sector is gesteld op 0%. Rente-dragende leningen zijn immers in strijd met die norm. Het kabinet gelooft niet dat de lening daardoor bijzonder aantrekkelijk en laagdrempelig wordt. Artikel 89 schrijft voor dat de lening moet worden aangevraagd door tussenkomst van het College financieel toezicht en dat het College de aanvraag voorziet van zijn advies. Zoals de toelichting bij artikel 89 vermeldt zal een belangrijk beoordelingscriterium daarbij zijn in hoeverre het betreffende openbare lichaam de financiële ruimte heeft om ten laste van een jaarlijkse afschrijving op de vrije uitkering de betreffende investering te doen.

Het verschil met de voorschotten op de vrije uitkering is dat renteloze leningen alleen verstrekt kunnen worden voor een specifieke investering; zij kunnen dus niet benut worden ten behoeve van de reguliere uitgaven. Een voorschot op de vrije uitkering kan daar wel voor gebruikt worden. Het bedrag van de lening komt bovenop de voorschotten op de vrije uitkering zoals die op grond van artikel 90 worden verstrekt. De afschrijving op de investering die met de lening is gedaan komt echter ten laste van het bedrag dat op de begroting is geraamd voor de vrije uitkering en dat zal dus ook gaan doorwerken in de hoogte van de voorschotbedragen. De toelichting bij artikel 90 is op dit punt aangevuld.

b. Naar aanleiding van het advies van de Raad is artikel 89, eerste lid, (in de versie die aan de Raad is aangeboden: artikel 83, eerste lid) aangevuld met de voorwaarde uit artikel 2, eerste lid, van de Wet financiering decentrale overheden, dat de lening alleen mag worden aangewend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. De memorie van toelichting is op dat punt ook aangevuld.

c. De openbare lichamen kunnen uitsluitend via het College financieel toezicht kredieten ontvangen. Een kasgeldlimiet zou dus ook alleen betrekking hebben op de rekening-courant, bedoeld in artikel 12, en wel in de vorm van een maximum voor het tekort op die rekening-courant. Op grond van het derde lid van dat artikel stelt het College per maand, kwartaal of per half jaar al een maximum vast op het tekort, dan wel een minimum van het tegoed op die rekening-courant. Het lijkt het kabinet niet nodig om in aanvulling daarop nog een extra eis te stellen van een kasgeldlimiet.

5. Citeertitel; horizonbepaling

a. Citeertitel

De citeertitel verwijst, met de woorden «financiële verhouding», slechts naar één van de drie onderwerpen die het voorstel regelt. Deze woorden geven evenmin een indicatie van de inhoud van de beide andere onderwerpen. De Raad acht verruiming van de citeertitel, en daarmee ook van het opschrift, gewenst.

b. Horizonbepaling

In dit advies is meer dan eens ingegaan op de overgangperiode waarin de BES zich de komende jaren zullen gaan bevinden. Deze omstandigheid komt in het voorstel niet rechtstreeks tot uitdrukking. Het voorgestelde evaluatieartikel 96 maakt dit niet anders.

Ook in zijn advies over de WolBES gaat de Raad in op dit aspect. Mede in verband met zijn opmerkingen in dat advies over aanpassing van de Grondwet

aan de overgang van de BES naar Nederland, en over de tijdelijkheid van de WolBES in dat licht bezien, geeft hij in overweging een horizonbepaling in de WolBES op te nemen, en het woord «tijdelijk» toe te voegen aan het opschrift en de citeertitel ervan.

Gezien de nauwe samenhang tussen beide wetsvoorstellen acht de Raad een overeenkomstige aanpassing van het onderhavige voorstel geraden.

De Raad adviseert gezien het voorgaande een horizonbepaling in het voorstel op te nemen en het opschrift en de citeertitel aan te passen, door te spreken van: Tijdelijke Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

5. Citeertitel; horizonbepaling

a. Het advies van de Raad om de citeertitel aan te passen is overgenomen. De nieuwe citeertitel is opgenomen in de aanhef van dit rapport.

b. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt niet op voorhand beoogd om een tijdelijke regeling te treffen, evenmin als met het voorstel voor de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WOLBES). Er is wel een evaluatiebepaling opgenomen maar dit betekent inderdaad niet dat de regeling per definitie tijdelijk is. In de memorie van toelichting wordt wel op verschillende plaatsen gesignaleerd dat deze evaluatie aanleiding kan zijn voor aanpassing van de wet. Dat zal uiteraard gebeuren in samenhang met eventuele wijzigingen in de WOLBES waartoe dan zou worden besloten.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen.

7. Het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn overigens nog op de volgende punten aangepast.

a. Enkele recent tot stand gekomen wijzigingen in de Gemeentewet zijn verwerkt in de overeenkomstige bepalingen in het voorliggende wetsvoorstel. Het gaat om wijzigingen in de artikelen 198 (Stb. 2009, 169; artikel 22 in dit voorstel) en 213 (Stb. 2008, 243; artikel 31 in dit voorstel).

b. De terminologie met betrekking tot de financiële functie is meer consequent toegespitst op het uitgangspunt dat de begroting moet zijn ingericht volgens het systeem van baten en lasten.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Financiën, en in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.08.0520/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Het opschrift van hoofdstuk I vervangen door: Begripsbepalingen.
- In artikel 6, eerste lid, «te geven regels» vervangen door: te stellen nadere regels (aanwijzing 32 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- Het opschrift van Afdeling 2, paragraaf 3, vervangen door: De jaarrekening.
- In artikel 26, derde lid, na «College» invoegen: financieel toezicht.
- Artikel 27, zesde lid, «de artikelen 31, tweede lid» wijzigen in: de artikelen 31, derde lid.
- Artikel 27, achtste lid, «de artikelen 31, tweede lid» wijzigen in: de artikelen 31, derde lid.
- Artikel 30, vijfde lid, redigeren overeenkomstig aanwijzing 30 Ar.
- In artikel 31, negende lid, onderdeel c, «de gemeente» vervangen door: het openbaar lichaam.
- Artikel 67, eerste lid, kan vervallen nu deze bepaling een dubbele vormt met artikel 9.2 [inmiddels 8.2], vierde lid, van de Belastingwet BES.