

Staten van Aruba
Rechtsjaer 2014 - 2015 - 825

LANDSVERORDENING houdende tijdelijke regels met betrekking tot het onafhankelijke toezicht bij de totstandkoming en uitvoering van de begrotingen van het Land en daarmee samenhangende aangelegenheden (Landsverordening Aruba financieel toezicht)

MEMORIE VAN TOELICHTING

nr. 3

Algemene toelichting

1. Inleiding

Direct na het aantreden in oktober 2009 van het Kabinet Mike Eman I werd begonnen met de beheersing van de effecten van de crisis en het terugdringen van grote risico's op openbare financiën. Daartoe werden diverse initiatieven ontplooid en beleidsacties ondernomen. Op basis van breed maatschappelijk overleg in de vorm van de Sociale Dialoog werden ingrijpende structurele ombuigingen in de sociale zekerheid (AOV, AZV) en het pensioenstelsel voor overheidswerknemers doorgevoerd. Deze hebben een directe positieve invloed gehad op de openbare financiën. Op 28 maart 2013 bereikten Nederland en Aruba voorts het Witte Donderdag-akkoord inzake het herstel en de verduurzaming van de openbare financiën van Aruba, waarbij de mogelijkheid van inschrijving door Nederland op leningen van het Land wordt geopend.

Bij het aantreden van het Kabinet Mike Eman II werd deze lijn voortgezet door middel van de geleidelijke verhoging van de AOV-pensioengerechtigde leeftijd, de hervorming van het pensioenstelsel voor overheidswerknemers, de invoering van een bestemmingsheffing ten behoeve van het AZV-Fonds en het Balanced Budget Akkoord van 5 november 2013. Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Balanced Budget Rule van 8 april 2013 zijn de eerste verkenningen verricht voor de inrichting van een *fiscal council* of Begrotingskamer mede in samenwerking met het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Daarnaast werden andere beleidsacties getroffen om ervoor te zorgen dat de openbare financiën gewaarborgd bleven. Met het oog hierop werd gedurende het jaar 2014 en in de eerste helft van 2015 intensief overleg met Nederland gevoerd over de wijze waarop en de periode waarin dit het beste vorm kan worden gegeven. Dit mondde uit in het protocol van 2 mei 2015 (het protocol) dat tussen de regeringen van Aruba en van Nederland is overeengekomen.

In het protocol wordt het kader geschapen voor de realisering van duurzame openbare financiën o.a. door middel van toezicht op de financiële haalbaarheid en uitvoering van de begrotingen van het Land. De regering heeft zich daarbij gecommitteerd tot een wettelijke regeling op landsniveau die dit mogelijk maakt. Het onderhavige ontwerp is hiervan het resultaat. Het regelt de instelling van een onafhankelijk orgaan dat hoofdzakelijk belast zal zijn met de advisering over ontwerp-Landsbegrotingen, alsmede met de beoordeling van vastgestelde Landsbegrotingen aan de hand van daarvoor geldende begrotingsnormen en van de daaropvolgende uitvoering en de verantwoording van de Landsbegrotingen. Daarbij is nadrukkelijk ook een rol weggelegd voor de regering van het Koninkrijk. Dit geschiedt voornamelijk door tussenkomst van de rijksministerraad. In het protocol is namelijk ook overeengekomen dat de rijksministerraad betrokken is bij de benoeming van de leden van het orgaan en verder sturend kan optreden in het belang van de doelstelling van het onderhavige ontwerp.

Het zij nadrukkelijk opgemerkt dat het onderhavige ontwerp niet het eindpunt vormt in de realisering en waarborging van duurzame openbare financiën. Met Nederland is namelijk overeengekomen dat de in het onderhavige ontwerp vervatte toezichtregeling van tijdelijk aard zal zijn. Zij zal, in overeenstemming met de Koninkrijksregering, na verloop van tijd worden ingetrokken en vervangen door een landsverordening waarin een Begrotingskamer wordt ingesteld, die de rol van het met het onderhavige ontwerp in te stellen orgaan zal overnemen.

Uit het onderhavige ontwerp vloeien geen financiële consequenties voort voor het Land, aangezien Nederland in het protocol op zich heeft genomen om de bezoldiging van de leden van het orgaan, de secretaris en de medewerkers van het orgaan, alsmede de bekostiging van de overige apparaatsuitgaven voor haar rekening te nemen.

2. De achtergrond van het onderhavige ontwerp

In het verlengde van de gebeurtenissen rondom de vaststelling van de Landsbegroting voor het dienstjaar 2014 verzocht de regering het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (het Cft) om een deskundigenrapport over de ontwerp-Landsbegroting 2015 en over eventuele wijzigingen van die ontwerp-begroting. Evenals bij het onderzoek naar de Landsbegroting voor het dienstjaar 2014 werd daarbij gekeken naar de realiteit van de ramingen in die begroting en de meerjarige ontwikkeling van de overheidsfinanciën van

Aruba. Daarnaast werd het toen mogelijk gemaakt dat het Cft zou adviseren over de nadien vastgestelde Landsbegroting 2015. Voorts zou het Cft adviseren gedurende de begrotingsuitvoering aan de hand van de voortgangsrapportages. Over de noodzaak van houdbare overheidsfinanciën was en is er geen verschil van mening tussen Aruba en Nederland. Inmiddels onderneemt de Arubaanse regering een meerjarig structureel programma van ombuigingen en lastenverhogingen om de overheidsfinanciën binnen drie jaar naar begrotingsevenwicht te krijgen, waardoor ook substantiële verlaging van de staatsschuld in beeld komt en hiermee de structurele rentelasten. Overigens is al jaren sprake van onafhankelijke monitoring van de Arubaanse overheidsfinanciën middels periodieke evaluaties door internationale instellingen zoals het IMF en kredietbeoordelaars Fitch Ratings en Standard & Poors. De richting van beleid en de gekozen maatregelen hebben tot nu toe instemming gekregen van de Staten van Aruba en het Cft is bij de totstandkoming intensief betrokken geweest.

De komende begrotingsjaren zijn cruciaal voor het herstel van de overheidsfinanciën. Daartoe is inmiddels een meerjarig begrotingspad tot herstel opgesteld. Deze is terug te vinden in de memorie van toelichting bij de landsverordening tot wijziging van de ontwerp-begroting 2014, waarbij een begrotingsoverschot van 0,5% voor het jaar 2018 wordt genoemd. De Landsbegroting 2015 sluit hierop aan met een maximaal tekort van -3,7%. Het strikt vasthouden aan de realisatie van dit pad is noodzakelijk om in alle opzichten perspectief te houden op duurzaam financieel beleid. Er dient dan ook alle ruimte te worden geschapen om het bij de begrotingswijziging 2014 voorgestane begrotingspad tot herstel van het evenwicht tot 2018 te volgen. Hiermee wordt in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de voorwaarden om te komen tot een herstel van het financieel evenwicht.

Het vasthouden aan het begrotingspad is voorts gewenst om het vertrouwen van kredietverschaffers in de financiële soliditeit en de kredietwaardigheid van het Land te behouden en te versterken, hetgeen zich op de middellange termijn kan vertalen in een lager rentepercentage bij leningen. Gelet op de omvang van het beroep op de kapitaalmarkt van Aruba zijn grote financiële belangen gemoeid met het in stand houden en versterken van deze kredietwaardigheid.

3. De doelstelling van het onderhavige ontwerp

Het bovenstaande in acht genomen hebbende, acht de regering het wenselijk dat onafhankelijk toezicht wordt ingesteld om te komen tot een duurzaam herstel en

waarborging van de financiële positie van het Land. Voor de regering is het van belang dat de verantwoordelijkheid voor het financiële beleid, voor de organisatie en de kwaliteit van de processen bij Aruba blijft. Dit geldt voor zowel de financiële positie van het Land, het herstel en behoud van het evenwicht, als de risicobeheersing en de opzet van de financiële functie. Het onderhavige ontwerp stelt daarom onafhankelijk verticaal toezicht in op de vastgestelde Landsbegrotingen en wijzigingen daarvan, op de jaarrekeningen en op door het Land af te sluiten leningen. Het oogmerk daarbij is dat een uitsluitend zuiver technisch financieel oordeel wordt gegeven, dat gericht is op de toetsing aan de normen zoals opgenomen in het onderhavige ontwerp. De belangrijkste uitgangspunten daarin zijn:

- vastlegging van een set van begrotingsnormen;
- duurzame overheidsfinanciën gericht op adequaat herstel en behoud van het financieel evenwicht;
- versterking van de financiële positie van het Land die met name tot uitdrukking komt in een afbouw van de schuldpositie;
- het versterken van de financiële functie, waartoe in ieder geval wordt gerekend het proces van de begroting en rekeningcyclus, ordelijkheid en controleerbaarheid van de producten uit deze cyclus in het belang van de afnemers van deze producten.
- de periodieke rapportage over het vorenstaande.

De soliditeit van de financiële positie die resulteert in materieel evenwicht op de begroting vormt aldus de voornaamste doelstelling van het toezicht zoals voorgesteld met het onderhavige ontwerp. Voor het bereiken van deze doelstelling is het oordeel van een onafhankelijk toezichthoudend orgaan over het duurzaam begrotingsevenwicht van groot belang. In samenhang hiermee kan het toezichthoudend orgaan ook adviezen van financieel-technische aard geven aan de regering. Deze adviezen kunnen de grondslag vormen voor beleidsmatige keuzes bij het opstellen en uitvoeren van begrotingen. Hiermee is en blijft het Land dus zelf verantwoordelijk voor het herstel van de overheidsfinanciën en het beleid dat daartoe gevoerd wordt.

4. Bevoegdheid Koninkrijksorganen conform artikel 52 van het Statuut

In verband met het te regelen onderwerp acht de regering een beschouwing over de mogelijke relatie ervan met artikel 52 van het Statuut voor het Koninkrijk noodzakelijk. Op basis van dat artikel 52 van het Statuut kunnen bij landsverordening bepaalde bevoegdheden met betrekking tot landsaangelegenheden aan Koninkrijksorganen worden toegekend. Door de toepassing van artikel 52 worden de landsaangelegenheden in kwestie

echter nog géén Koninkrijksaangelegenheden. In een aantal bepalingen in het onderhavig ontwerp wordt op basis van artikel 52 van het Statuut bevoegdheden aan de regering van het Koninkrijk toegekend. De bevoegdheden die aan de regering van het Koninkrijk worden toegekend, zijn in samenspraak tussen de Arubaanse en Nederlandse regeringen tot stand gekomen. Verwezen kan worden naar het protocol. Met het onderhavige ontwerp wordt dus geen hoger toezicht door de regering van het Koninkrijk in de zin van artikel 51 van het Statuut ingesteld. De bevoegdheden die worden toegekend betreffen zeer specifieke regels in de onderhavige landsverordening vastgelegde procedure, waaronder:

- de goedkeuringsvereisten bij de benoeming, schorsing en ontslag van de leden van het College (artikel 3)
- de taakverwaarlozingsbepaling van het College (artikel 9)
- de aanwijzingsbevoegdheden (artikel 12 lid 5)
- de normafwijkingsmogelijkheden (artikel 23)

Door in de onderhavige landsverordening – op basis van artikel 52 van het Statuut – de bovenvermelde specifieke bevoegdheden aan de regering van het Koninkrijk toe te kennen, wordt geen inbreuk gemaakt op de Staatsregeling van Aruba, de Arubaanse rechtsorde en de rechten van de Staten.

Duidelijkheidshalve zij in dit verband nog opgemerkt dat de Arubaanse wetgever aan geen andere organen van het Koninkrijk of aan organen van (het Land) Nederland bevoegdheden of taken kan opdragen. Daarom is in het protocol het een en ander geregeld dat niet in het onderhavige ontwerp kan worden opgenomen. Het ontwerp en het protocol moeten aldus in samenhang met elkaar worden gelezen.

5. Het College Aruba financieel toezicht

Aldus voorziet het onderhavige ontwerp in de instelling van het College Aruba financieel toezicht (hierna het College te noemen). Dit onafhankelijk orgaan zal in concreto belast zijn met de navolgende taken:

- a. het toezien op de totstandkoming van begrotingen overeenkomstig de begrotingsnormen zoals opgenomen in het onderhavige ontwerp;
- b. het toezien op de toepassing door het Land van de begrotingsnormen zoals opgenomen in het onderhavige ontwerp bij de uitvoering en de verantwoording van de begroting en bij het betalingsverkeer;
- c. het toetsen of het Land voldoet aan de bij of krachtens het onderhavige ontwerp

- vastgelegde voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen en rentedragende kredieten;
- d. het rapporteren aan en adviseren van de relevante organen;
 - e. het toezien op de voortgang van de implementatie van de verbetering van het financieel beheer.

Van wezenlijk belang is de beantwoording van de vraag, of de processen die ten grondslag liggen aan de gepresenteerde ramingen kwalitatief goed zijn. Hiermee kunnen budgettaire tegenvallers vroegtijdig worden onderkend. Het College beziet tevens of de producten uit de begrotingen en verantwoordingscyclus ordelijk, controleerbaar en tijdig tot stand komen.

De toetsing door het College zal verticaal en daarmee aanvullend op de werking van de bestaande instituties zijn. Hierdoor zal deze toetsing onderdeel vormen van een breder systeem van checks and balances met publieke verantwoording, toezicht en controle. De beoordeling door het College of voldaan wordt aan de wenselijke begrotingsnormen zoals opgenomen in het onderhavige ontwerp is een unieke taak, waarvoor de specifieke opzet via landsverordening noodzakelijk is. De werkzaamheden van het College vormen een aparte schakel die, afhankelijk van de financiële positie van het Land, qua intensiteit variëren met de uitkomsten van de overige checks and balances. Het College en de overige betrokken instanties – gedacht kan worden aan de Centrale Accountantsdienst, de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer - versterken het systeem van checks and balances. Het zij daarbij herhaald dat het College ook een ondersteunende functie zal hebben. Zo kan het College door de verwachte brede ervaring met financieel toezicht in andere landen ook goede voorbeelden aanreiken en algemene kennis delen. Ook zal het College de regering met advies kunnen bijstaan inzake het aantrekken van eventuele technische bijstand op het gebied van het begrotingsproces.

Ter verzekering van een adequate taakuitvoering door het College en uiteindelijk van de doelstellingen van het onderhavige ontwerp, wordt aan de koninkrijksregering in het onderhavige ontwerp de bevoegdheid toegekend om aanwijzingen te geven aan de ministerraad, indien zich bepaalde omstandigheden voordoen. Een dergelijke aanwijzing kan uitsluitend gegeven worden, indien het College daartoe adviseert. Dit ingrijpende instrument kan dan ook alleen worden ingezet in de specifieke gevallen die in het onderhavige ontwerp worden genoemd en nadat een daaraan voorafgaand zorgvuldig proces is afgerond waarbij de regering ook in staat zal zijn om haar visie uit te brengen. Hiermee wordt verzekerd dat de begrotingsnormen van het onderhavige ontwerp worden

nageleefd. Het is het cruciale sluitstuk voor de effectiviteit van het onderhavige ontwerp. Voor de effectiviteit van het College is tevens de in het onderhavige ontwerp opgenomen openbaarheid van de adviezen van groot belang.

Voor de goede orde zij in dit kader nog opgemerkt dat het toekennen in de landswetgeving van bevoegdheden aan Koninkrijksorganen geen novum is. Reeds in de Staatsregeling van Aruba is voorzien in een rol van het Koninkrijk in landsaangelegenheden. Verwezen kan onder meer worden naar Hoofdstuk VI van de Staatsregeling van Aruba inzake het rechtswezen en de rechterlijke macht in Aruba. Gelet op de afspraken die in het protocol zijn vastgelegd, gaat de regering voor het overige ervan uit dat de Koninkrijksregering ervoor zal zorg dragen dat de in het onderhavige ontwerp genoemde Koninkrijksorganen in voorkomend geval toepassing zullen geven aan hun bevoegdheden op de wijze zoals beschreven in het onderhavige ontwerp.

6. De toekomstige Begrotingskamer

Bij het bereiken van een duurzaam begrotingsevenwicht zal, in samenwerking met Nederland, een nieuw door Aruba in te stellen Begrotingskamer de taken van het College op zich nemen. Deze afspraak tussen de regering van Nederland en de regering van Aruba geven het tijdelijk karakter van het structureel onafhankelijk toezicht in deze vorm. De verkenningen over de instelling van een onafhankelijk toezichtsorgaan op de openbare financiën dateren uit 2012. Deze verkenningen zijn vastgelegd in het rapport van de Commissie Balanced Budget Rule van 8 april 2013 welke in de instelling van een *fiscal council* voorzag.

De regering is voornemens om de Begrotingskamer bij de Raad van Advies onder te brengen. Dit vanwege de onafhankelijke positie van dit adviserend orgaan en de kennis die reeds bij haar aanwezig is ten aanzien van ontwerp-landsverordeningen bevattende landsbegrotingen. Overigens heeft de Raad van Advies in haar jaarverslag van 2014 reeds zelf aangegeven voorstander te zijn van een dergelijke rol.

De constitutionele bevoegdheden van de Gouverneur van Aruba worden voor het overige hiermee onverlet gelaten. Ingevolge artikel 21 van het Reglement van de Gouverneur van Aruba stelt de Gouverneur een landsverordening – inclusief een begrotingsverordening – niet vast wanneer hij die landsverordening in strijd acht met belangen waarvan de waarborging (onder meer 'deugdelijkheid van bestuur') niet vast. Dan dient de in artikel 21

Reglement voor de Gouverneur van Aruba opgenomen procedure te worden gevolgd.

7. De verhouding tot de Comptabiliteitsverordening 1989

Tot besluit zij ten eerste vermeld dat het onderhavige ontwerp diverse bepalingen bevat die afwijken van de beheer- en verantwoordingsbepalingen van de Comptabiliteitsverordening 1989. Gelet op de strekking van het onderhavige ontwerp en de in verband daarmee in het protocol gemaakte afspraken, is het van belang dat de bepalingen van het onderhavige ontwerp prevaleren. Het onderhavige ontwerp voorziet dan ook hierin.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel definieert een aantal begrippen die in het onderhavige ontwerp worden gebruikt.

Artikel 2

Artikel 2 regelt de instelling en de taken van het College. Het derde en het vierde lid regelen in het bijzonder een inlichtingen- en verslaggevingsplicht van het College jegens de regering van het Koninkrijk respectievelijk jegens de ministerraad en de vertegenwoordigende lichamen van Aruba en Nederland. Zodoende kunnen deze organen op de hoogte blijven van de werkzaamheden van het College en daarvoor verantwoording afleggen c.q. verlangen.

Artikel 3

Het onderhavige artikel regelt de omvang van het College en de procedure voor de benoeming, schorsing en het ontslag van de leden van het College. Zoals ook overeengekomen in het protocol ter verwezenlijking van de doelstellingen van het onafhankelijk toezicht, is hierbij een rol aan de regering van het Koninkrijk toebedeeld. De leden van het College worden uitsluitend benoemd op grond van deskundigheid op het terrein van de werkzaamheden van het College.

Artikel 4

Gelet op de aard van de werkzaamheden van het College is het van belang dat de leden ervan geen nevenfuncties of andere betrekkingen vervullen die hun onafhankelijkheid zouden kunnen aantasten. Het eerste lid noemt daarom een aantal functies dat onverenigbaar is met het lidmaatschap van het College. Daarnaast is in de overige leden gekozen voor een systeem waarbij eventuele nevenfuncties of andere betrekkingen voorafgaand aan het aanvaarden daarvan, moeten worden gemeld. In het kader van de transparantie zullen alle nevenfuncties en andere betrekkingen van leden van het College openbaar worden gemaakt. Bij een nevenfunctie moet in dit verband worden gedacht aan een bestuursfunctie en dergelijke; bij een andere betrekking aan een andere baan.

Artikel 5

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

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

Artikel 6

Dit artikel betreft het secretariaat van het College, dat bestaat uit een secretaris en medewerkers. Deze zullen onder het gezag van het College werkzaam zijn en uitsluitend aan het College verantwoording schuldig zijn. Daarom worden zij door de minister van BZK ter beschikking gesteld. De bezoldiging van de medewerkers van het secretariaat, de secretaris komen op grond van het protocol ten laste van Nederland. Hierover hoeft in het onderhavige ontwerp geen regeling te worden getroffen..

Artikel 7

Het is voor de uitoefening van hun taken noodzakelijk dat de leden van het College en hun medewerkers, alsmede hun gezinsleden vrijelijk toegang hebben tot Aruba en daar tijdelijk mogen werken. Dit geldt in het bijzonder indien de Collegeleden, de medewerkers en hun gezinsleden van buiten Aruba afkomstig zijn.

Artikel 8

Dit artikel regelt de bevoegdheid van het College om inlichtingen te vragen in het kader van de uitoefening van haar taken. Deze bevoegdheid strekt zich uit tot de rechtspersonen die tot de collectieve sector zijn aangewezen conform de bepalingen artikel 22.

De informatie waarover de minister, dan wel de aangewezen rechtspersoon, niet beschikt en ook niet kan beschikken, kan het College vanzelfsprekend niet opvragen. Voor wat betreft de informatie waarover de minister, dan wel de aangewezen rechtspersoon, wel beschikt of kan beschikken, is de bevoegdheid van het College in zoverre begrensd dat het College slechts informatie kan vragen die rechtstreeks van belang is voor de taakuitoefening.

Het College dient vanzelfsprekend ook de met betrekking tot natuurlijke personen en rechtspersonen geldende geheimhoudingsbepalingen in acht te nemen.

Artikel 9

In verband met de beoogde onafhankelijke positie van het College, kunnen voorzieningen wegens het ernstig in gebreke blijven van dat orgaan alleen tot stand komen door toedoen van de regering van het Koninkrijk. De voorzieningen, bedoeld in het eerste lid, hebben een tijdelijk karakter en kunnen zowel een lid van het College als het gehele College betreffen. Voor een structurele voorziening gelden uiteraard de benoemingsvoorwaarden, bedoeld in artikel 4.

Artikel 10

De ministerraad kan aan het College advies vragen over een ontwerp-begroting of ontwerp-landsverordening tot wijziging van de begroting voordat het wetgevingstraject aanvangt. Het wetgevingstraject kan in het kader van deze landsverordening worden omschreven als de periode vanaf het moment waarop een ontwerp-begroting of ontwerp-landsverordening tot wijziging van de begroting in de ministerraad wordt goedgekeurd alvorens deze aan te bieden aan de Raad van Advies tot het moment dat een begroting of landsverordening tot wijziging van de begroting wordt vastgesteld. Het College kan daarover desgewenst ook ongevraagd advies uitbrengen. Het geven van een advies door het College belemmert niet

de indiening van de ontwerp-begroting bij de Staten. Wel dienen de ministers de Staten te informeren over dit advies, waarbij wordt aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met dat advies. Ingevolge het derde lid kan het College, gevraagd en ongevraagd, ook in een eerdere fase van de begrotingsvoorbereiding adviseren.

Het bovenstaande laat overigens onverlet de (in de Staatsregeling van Aruba vastgelegde) rol van de Raad van Advies als laatste en hoogste adviesorgaan ten aanzien van ontwerp-begrotingen c.q. wijzigingen van reeds bij de Staten aanhangige ontwerp-begrotingen.

Artikelen 11 en 12

Deze artikelen regelen de procedure rondom advisering door het College en de mogelijkheid voor de regering van het Koninkrijk om op aanbeveling van het College in te grijpen als ondanks signaleren en adviseren naar het oordeel van het College sprake blijft van een afwijking van de normen, vermeld in artikel 14. Het College is in dit kader bevoegd is om aan de ministerraad aanbevelingen te doen. Die hebben betrekking op de wijze waarop een ontwerp-begroting of een vastgestelde begroting in overeenstemming met artikel 14 kan worden gebracht. De regering zal niet gebonden zijn aan die aanbevelingen, maar dienen wel aan het College te berichten in hoeverre en op welke wijze rekening wordt gehouden met die aanbevelingen.

Indien het College van oordeel blijft dat een vastgestelde begroting of begrotingswijziging niet voldoet aan artikel 14, kan het zich met een gemotiveerd advies wenden tot de regering van Koninkrijk. Dat kan uiteindelijk leiden tot het geven van een aanwijzing van de regering van het Koninkrijk aan Aruba om de begroting c.q. begrotingswijziging aan te passen.

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

Artikel 13

Artikel 13 biedt het College de mogelijkheid om de regering van het Koninkrijk te adviseren om desgewenst met een aanwijzing te komen om de totstandkoming van een begroting te bespoedigen. Mocht desondanks niet tijdig een begroting zijn vastgesteld, dan wordt het

financieel beheer gevoerd uitgaande van de begroting van het voorafgaande jaar om de dienst gaande te houden.

Artikel 14

Dit artikel bevat de normen aan de hand waarvan de begrotingen, de uitvoeringsgegevens van de ministeries en van de overige onderdelen van de collectieve sector getoetst zullen worden.

De in het tweede lid van dit artikel gestelde normen geven het wenselijke minimale financieringsoverschot in 2018 aan, alsmede de maximale hoogte van het financieringstekort in de tussenliggende jaren zoals in de memories van toelichting bij de landsverordening tot wijziging van de ontwerp-begroting 2014 en bij de landsverordening tot vaststelling van de begroting 2015 zijn aangegeven. Deze normen zijn gebaseerd op de definitie van de collectieve sector als zijnde alle ministeries.

Artikel 15

Ook het geldleningbeleid en -beheer moeten voldoen aan de normen van artikel 14. De procedure in het eerste tot en met vijfde lid stelt het College in staat zich hierover een oordeel te vormen.

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

Bij het aantrekken van een lening via een open biedingsproces verlopen de inschrijvingen van potentiële leningverschaffers door tussenkomst van de Centrale Bank van Aruba, vanwege haar rol op de lokale kapitaalmarkt. In de praktijk wordt het open biedingsproces gevolgd bij de inschrijving voor de uitgifte van schatkistpapier zoals promessen, kasgeldleningen en obligaties van het Land.

In tegenstelling tot het open biedingsproces is er bij het onderhands aantrekken van leningen sprake van direct contact tussen het Land – vertegenwoordigd door de Minister of

diens ambtenaren - en de potentiële leningverschaffers.

Indien de Minister afwijkt van een advies, geschiedt dit met een gemotiveerd besluit en wordt het College ter zake geïnformeerd. Het College kan in die afwijking aanleiding zien de regering van het Koninkrijk te berichten en deze zonedig te adviseren tot het geven van een aanwijzing met betrekking tot het onderhands aangaan van leningen. Die kan desgewenst besluiten een aanwijzing te geven.

Artikel 16

Het is noodzakelijk dat de voorzieningen die voorgenomen zijn voor de uitvoering van de begroting tijdig worden genomen. Zonder die voorzieningen komt de haalbaarheid van de uitgaven- en ontvangstenraming in gevaar. Het College signaleert en adviseert de ministers als die dreiging er is. Het College kan zich ook wenden tot de regering van het Koninkrijk met de aanbeveling een aanwijzing te geven. Het College zal in dit verband in ieder geval ook aandacht besteden aan de uitvoering van voornemens op het gebied van vervreemding en verkrijging van deelnemingen en de uitvoering van het dividendbeleid, voor zover deze betrekking hebben op het voldoen aan de normen van artikel 14.

Artikel 17

Ook gedurende de uitvoering van de begroting is er toezicht op het naleven van de norm van een sluitende gewone dienst. Om dat mogelijk te maken ontvangt het College kwartaalrapportages en de jaarrekening. Als uit de laatste kwartaalrapportage over een begrotingsjaar of uit de jaarrekening blijkt dat sprake is van een tekort op de gewone dienst, geeft de Minister aan welke maatregelen worden genomen ter compensatie daarvan. Het College beoordeelt die voorstellen op basis van de normen, genoemd in artikel 14. De procedures van de artikelen 11 en 12 zijn verder van toepassing. Dat houdt derhalve in dat in het uiterste geval de regering van het Koninkrijk op aanbeveling van het College kan besluiten tot het geven van een aanwijzing.

Artikelen 18 en 19

Deze artikelen bevatten voorschriften voor het geval een jaarrekening niet tijdig wordt vastgesteld, alsmede ten aanzien van de rapportage door de Minister aan het College ten aanzien van het financiële beheer.

Artikel 20

Uitgangspunt voor goed financieel beheer is uiteraard dat uitsluitend financiële verplichtingen aangegaan worden voor zover die zijn opgenomen in een rechtsgeldige begroting. De regels voor financieel beheer houden daarom in dat financiële verplichtingen die namens het Land worden aangegaan, niet verder kunnen gaan dan een bepaalde limiet, die is afgeleid van de begroting. Om beter zicht te hebben op de financiële verplichtingen die worden aangegaan, wordt daarom bepaald dat de Minister of een door deze aan te wijzen ambtenaar (deze zal dan de directeur van de Directie Financiën zijn) moet bevestigen of die verplichtingen al dan niet een basis hebben in de begroting.

Indien de Minister meent dat de voorgenomen verplichting geen basis vindt in de begroting, geeft hij dienaangaand geen positief advies. Mocht de andere minister onverhoopt toch een verplichting aangaan zonder een voorafgaand positief advies, kan de Minister voorafgaand toezicht instellen in die zin dat het aangaan van financiële verplichtingen voortaan zijn instemming behoeft. Het College wordt over een en ander geïnformeerd via de uitvoeringsrapportages, bedoeld in artikel 18. Indien het College tot de conclusie komt dat het toezicht van de Minister ten onrechte uitblijft of ontoereikend is, kan het College de Minister adviseren over toepassing van het derde lid van artikel 20. Indien vervolgens dat toezicht nog steeds uitblijft of ontoereikend is, kan het College desgewenst de regering van het Koninkrijk adviseren te komen met een aanwijzing dat besluiten tot het aangaan van bepaalde financiële verplichtingen de voorafgaande instemming behoeven van het College zelf.

In de praktijk zal het bovenstaande beperkt blijven tot de situaties waarbij grote risico's worden gelopen met betrekking tot de budgettaire beheersing. Dit is de realisatie van een sluitende gewone dienst, het niet over- schrijden van de rentelastnorm of de controle over het financieel beheer. Het College zal in ieder geval instemming verlenen als het aangaan van de verplichting voldoet aan het eerste lid van dit artikel. De grondslag voor dit handelen van het College wordt gevonden in de aanwijzing van de regering van het Koninkrijk.

Artikel 21

Artikel 21 moet worden begrepen in samenhang met artikel 20. Beide bepalingen beogen te waarborgen dat aan de begroting wordt vastgehouden. Artikel 20 stelt de regel dat alleen

verplichtingen die uit de begroting voortvloeien mogen worden aangegaan. Daar voegt artikel 21 aan toe dat financiële verplichtingen die worden aangegaan door personen die daartoe niet gemachtigd zijn, nietig zijn.

Het aangaan van financiële verplichtingen gebeurt onder meer in de vorm van contracten. De privaatrechtelijke rechtshandeling waaruit een financiële verplichting voortvloeit, wordt verricht door diegenen die daartoe gemachtigd zijn. De Minister houdt daarvan een openbaar register bij, dat kan worden geraadpleegd om desgewenst iemands bevoegdheid tot het aangaan van een bepaalde rechtshandeling vast te kunnen stellen.

Het Land kan ingevolge artikel 21 bij het sluiten van contracten alleen worden gebonden door diegenen die daartoe zijn gemachtigd en wier namen in een openbaar register zijn opgenomen. In incidentele gevallen kan er een schriftelijke machtiging worden verstrekt. Dat kan bijvoorbeeld nodig blijken in een rechtszaak waarin een schikking met financiële gevolgen moet worden getroffen. De contracterende burgers en het bedrijfsleven hebben er belang bij dat zij er op mogen vertrouwen dat het contract de overheid juridisch alleen dan niet bindt, indien het contract met andere personen is aangegaan dan de in het openbare register opgenomen gemachtigden dan wel iemand met een schriftelijke machtiging als hierboven bedoeld. Hier staat tegenover de verplichting van de overheid om ervoor te zorgen dat burgers en het bedrijfsleven doorlopend op de hoogte zijn van de namen en hoedanigheid van de personen die gemachtigd zijn om het Land te binden. De daarvoor benodigde bekendmaking geschiedt daarom op de website van het Land. Deze is thans www.gobierno.aw.

Artikel 22

Financiële verplichtingen via rechtspersonen die behoren tot de publieke sfeer van een land kunnen van belang zijn voor zijn financiële positie. Bij het financieel toezicht zoals beoogd met het onderhavige ontwerp wordt ook de collectieve sector betrokken. De collectieve sector wordt ten behoeve van de onderhavige landsverordening gedefinieerd als zijnde alle ministeries en de rechtspersonen die met toepassing van het eerste, tweede en derde lid van dit artikel als zodanig zijn aangewezen.

Bij de omschrijving van wat tot de collectieve sector behoort, wordt gebruik gemaakt van de definities die de Verenigde Naties hanteren voor de internationale statistieken (het zogenoemde System of National Accounts). In de kern komt de definitie erop neer dat een

instelling tot de collectieve sector gerekend wordt als de ontvangsten voornamelijk afkomstig zijn uit collectieve heffingen zoals belastingen en premies. Als de ontvangsten voor meer dan de helft afkomstig zijn van de markt, dan is sprake van een marktpartij en niet van een onderdeel van de collectieve sector.

Artikel 23

In uitzonderlijke gevallen kan er reden zijn om af te wijken van de voorschriften van het onderhavige ontwerp. Het gaat dan in het bijzonder om de normen, bedoeld in artikel 14. In het geval van een natuurramp of een andere buitengewone gebeurtenis kan het echter noodzakelijk zijn dat, in afwijking van de neergelegde criteria, toch besluiten moeten worden genomen die een afwijking van die normen inhouden. Uitgangspunt is dat hierover overeenstemming wordt bereikt met de regering van het Koninkrijk. Als dat in spoedeisende gevallen niet kan worden afgewacht kan worden volstaan met consultatie van de voorzitter van de rijksministerraad. Als met hem geen contact mogelijk is, kan de ministerraad zelfstandig de nodige maatregelen treffen.

Artikel 24

Dit artikel stelt regels voor de bewaring van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van het College.

Artikelen 25 en 26

Deze artikelen zijn in de algemene toelichting reeds ter sprake gekomen.

Artikel 29

Het onderhavige artikel regelt de inwerkingtreding van deze landsverordening. Bij het bereiken van een duurzaam begrotingsevenwicht zal in overeenstemming van de regering van het Koninkrijk de landsverordening kunnen worden ingetrokken. Hierna zal de in te stellen Begrotingskamer het structurele toezicht overnemen.

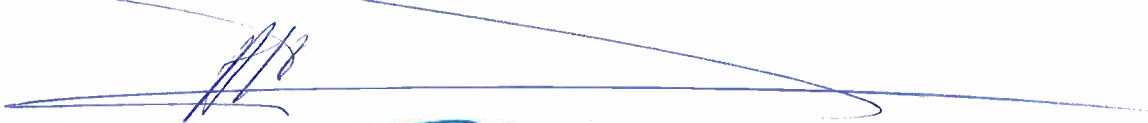
De minister van Financiën en Overheidsorganisatie,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

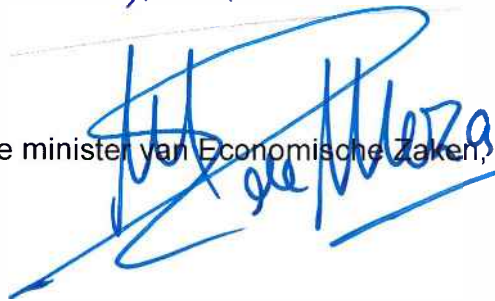
De minister van Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie en Duurzame Ontwikkeling,



De minister van Justitie,



De minister van Economische Zaken, Communicatie, Energie en Milieu,



De minister van Volksgezondheid, Ouderenzorg en Sport,



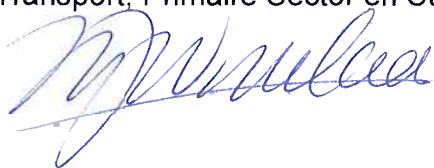
De minister van Sociale Zaken, Jeugd en Arbeid,



De minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Integratie,



De minister van Toerisme, Transport, Primaire Sector en Cultuur, *a.i.s*

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'M. Mulder', written over a faint horizontal line.

De minister van Onderwijs en Gezin,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'M. Mulder', written over a faint horizontal line.

Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba.

De regering van Aruba, in deze vertegenwoordigd door de Minister President van Aruba, de heer M.G. Eman, evenals de Minister van Financiën en Overheidsorganisatie de heer A.R. Bermudez;

en

De regering van Nederland, in deze vertegenwoordigd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer R.H.A. Plasterk, evenals de Minister van Financiën, de heer J.R. V.A. Dijsselbloem;

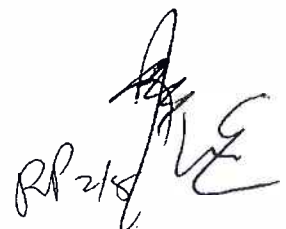
Overwegende dat:

- de regering van Aruba met behulp van de Sociale Dialoog eerste structurele ombuigingen ter bevordering van duurzaamheid van de openbare financiën heeft doorgevoerd;
- het beleid van de regering van Aruba zich bovendien richt op het verduurzamen van de openbare financiën door afbouwen van de schuldbestand;
- de regering van Aruba in de landsverordening tot wijziging van de begroting 2014 meerjarencijfers heeft opgenomen, met een begrotingsoverschot van 0,5% in 2018, waar de ontwerp-begroting 2015 bij aansluit (maximaal tekort van -3,7 procent);
- hoewel de openbare financiën een landsaangelegenheid zijn, de regering van Aruba het

RP₂₀₁₅ 

wenselijk acht om structureel onafhankelijk toezicht hierop in te stellen;

- de Rijksministerraad op 12 december 2014 heeft ingestemd met het verzoek van de regering van Aruba aan het College financieel toezicht om beschikbaar te zijn en een onafhankelijke toets op de begroting 2015 uit te voeren;
- De regeringen van Nederland en Aruba hebben in december 2014 tevens afgesproken om binnen afzienbare tijd met elkaar in overleg te treden om gezamenlijk te zoeken naar de meest adequate formele inbedding voor de samenwerking met de Rijksministerraad en het Cft in de toekomst.
- ten behoeve van het inrichten van toezicht op de openbare financiën de benodigde financiële infrastructuur en beheer dienen te worden versterkt;
- ook ten behoeve van de inkomstenverhogende maatregelen de capaciteit van Aruba op het gebied van onder meer (de uitvoering en verbetering van) belastingwetgeving en douane tekortschiet en niet op korte termijn door het land Aruba zelf kan worden opgelost;
- teneinde dit beleid te kunnen realiseren de regering van Aruba de financiële functie van 's landsdiensten op korte termijn en substantieel moet versterken;
- de regeringen van Nederland en Aruba tot nadere afspraken wensen te komen over de versterking van de financiële functie van Aruba, teneinde regelmatige en realistische beoordelingen van landsbegrotingen optimaal te kunnen doen verrichten.
- de regering van Aruba Nederland heeft verzocht om Aruba hierin te ondersteunen;
- Nederland en Aruba de gemaakte afspraken over en voorwaarden omtrent het inschrijven door Nederland op leningen van Aruba, zoals vastgelegd in het Witte donderdagakkoord van 28 maart 2013 herbevestigen;

RP 2/8


Besluiten dat:

1. Aruba concrete en heldere verzoeken om technische bijstand op het gebied van de belastingdienst, douane, wetgevingscapaciteit en financieel beheer zal voorleggen bij Nederland, uiterlijk 1 augustus 2015.
2. Nederland, mits de gevraagde capaciteit beschikbaar is en voldaan is aan onderstaande bepalingen, aan de verzoeken voor technische bijstand tegemoet zal komen, waarbij financiering zoals gebruikelijk wordt verzorgd door het vragende land.
3. In de begroting 2015 de aanbevelingen van het College financieel toezicht (Cft), zoals neergelegd in de reactie van 29 december 2014, worden vertaald naar concrete en deugdelijk onderbouwde maatregelen, die tijdig in het lopende jaar kunnen worden geïmplementeerd. Daarbij biedt het Cft zijn advies aan aan de regering als ook aan de Rijksministerraad. Het College Aruba financieel toezicht (CAft) kan vervolg adviezen geven over de begrotingsuitvoering.
4. De aanbevelingen uit de hiervoor genoemde reactie van het College financieel toezicht op de concept-ontwerpbegroting 2015 die niet direct betrekking hebben op de begroting worden uitgevoerd en dat de concrete invulling hiervan wordt vormgegeven in samenspraak met het hierna te noemen: College Aruba financieel toezicht CAft.
5. De regering van Aruba zal bevorderen dat de Landsverordening financieel toezicht (verder: de Landsverordening) uiterlijk per 1 augustus 2015 in werking treedt. De regeringen van Aruba en Nederland hebben volledige overeenstemming bereikt over de inhoud en de juridische vormgeving van deze Landsverordening. ;
6. Beide regeringen zullen bevorderen dat het College Aruba financieel toezicht per 1 augustus 2015 feitelijk functioneert in volledige samenstelling;
7. Aruba wettelijke bepalingen die in strijd zijn met bovengenoemde landsverordening, aanpast;
8. Deze afspraken maken geen inbreuk op de constitutionele rechten en bevoegdheden van de Arubaanse staatsorganen ingevolge de Staatsregeling van Aruba en de daarop gebaseerde organieke regelingen, noch maakt het inbreuk op overige vigerende regelingen van het Statuut en Rijksregelingen.
9. Nu Aruba en Nederland overeenstemming hebben bereikt over structureel onafhankelijk toezicht conform onderhavig protocol en de overeengekomen Landsverordening, zal een

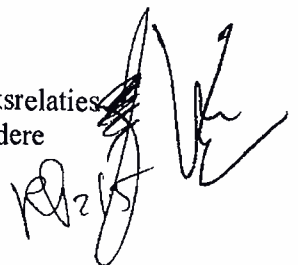
RP 2/15 

buitenlandse lening ten behoeve van herfinanciering van bestaande schulden worden goedgekeurd en technische bijstand door Nederland worden gegeven onder de voorwaarden genoemd bij artikel 2.

10. Indien er geen Landsverordening financieel toezicht tijdig in werking treedt of indien deze op essentiële punten afwijkt van de overeengekomen tekst, of indien het onderhavig protocol niet in werking treedt tegelijkertijd met de Landsverordening, staan de bij of krachtens het Statuut aan de Koninkrijksregering gegeven instrumenten ter beschikking. Hetzelfde geldt indien de Landsverordening wordt gewijzigd of ingetrokken.
11. de ministerraad van Aruba na bekrachtiging van voornoemde landsverordening, geen medewerking verleent aan wijzigingen van voornoemde landsverordening voordat met de regering van Nederland overleg is gevoerd en behandeling hiervan in de Rijksministerraad tot overeenstemming heeft geleid.
12. Het College stuurt aan de raad van ministers van het Koninkrijk zijn conclusies indien het Balanced Budget als bedoeld in de meerjarencijfers uit de landsverordening tot wijziging van de begroting 2014 duurzaam is gerealiseerd in overeenstemming met de bepalingen uit onderhavig protocol en landsverordening, met het oog op instelling door Aruba in samenwerking met Nederland van een Begrotingskamer om het onafhankelijk toezicht over te nemen en voort te zetten. Op dat moment wordt een begrotingspad vastgesteld naar houdbare overheidsfinanciën met een staatsschuldquote van op termijn 40%."

Aanvullende afspraken:

- I. De voordracht aan de Koning voor de benoeming van de leden van het College Aruba financieel toezicht (verder: het College) wordt steeds gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- II. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt de vaste vergoeding van de leden van het College Aruba financieel toezicht (verder: het College) vast. Hierbij wordt de toepasselijke salarisschaal van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren en de toepasselijke deeltijdfactor aangegeven. De leden hebben voorts overeenkomstig het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland recht op vergoeding van reis- en verblijfskosten. Daarnaast hebben de leden op declaratiebasis recht op vergoeding van kosten van internationale telefoongesprekken die zij maken in het kader van de werkzaamheden voor het College.
- III. Het College informeert de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de melding van een lid van het College tot het aanvaarden van een andere betrekking of nevenfunctie.



- IV. De secretaris en de medewerkers worden op voordracht van het College vanwege de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het College ter beschikking gesteld.
- V. De bezoldiging van de leden, de secretaris en de medewerkers van het College, alsmede de bekostiging van de overige apparaatsuitgaven komen ten laste van de begroting van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- VI. Alvorens een aanwijzing op grond van de Landsverordening financieel toezicht (verder: de Landsverordening) wordt gegeven, stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ministerraad van Aruba in de gelegenheid om zijn visie te geven.
- VII. Indien stukken van het College worden aangeboden aan de ministerraad van het Koninkrijk, geschiedt dit steeds door tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- VIII. De voordracht aan de Koning voor een aanwijzing op grond van de Landsverordening Aruba financieel toezicht wordt steeds gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- IX. Vaststelling collectieve sector:
- a. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de ministerraad wijzen tweejaarlijks gezamenlijk, na advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Aruba in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland, voor 1 april aan welke rechtspersonen met ingang van het volgende begrotingsjaar behoren tot de collectieve sector.
 - b. Voor de aanwijzing is het System of National Accounts van de Verenigde Naties leidend.
 - c. De ministerraad van Aruba stelt de betrokken rechtspersonen schriftelijk in kennis van de aanwijzing.
 - d. De ministerraad van Aruba rapporteert jaarlijks voor 1 april aan het College over de voorlopige jaarcijfers over het voorgaande kalenderjaar van de collectieve sector.
- X. Het Centraal Bureau voor de Statistiek Nederland adviseert het Centraal Bureau voor de Statistiek van Aruba.
- XI. Verantwoording in Nederlandse begroting:
- a. De uitgaven en ontvangsten samenhangende met het verstrekken van leningen als bedoeld in artikel 15 van de Landsverordening door de Staat der Nederlanden aan Aruba komen ten laste respectievelijk ten gunste van de begroting van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland.

RP 215 

- b. De valutarisico's samenhangende met het verstrekken van leningen als bedoeld in de artikelen 15 van de Landsverordening door de Staat der Nederlanden aan Aruba komen ten laste respectievelijk ten gunste van de begroting van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland.

XII. Aruba draagt er zorg voor dat zij regelgeving heeft die voldoet aan internationaal aanvaarde normen op het gebied van:

- a. procedures voor vervreemding en verkrijging van aandelen in rechtspersonen door de landen;
b. richtlijnen voor het dividendbeleid van rechtspersonen waarin Aruba deelneemt, en
c. procedures en eisen rond de benoeming en het ontslag van bestuurders van rechtspersonen waarin Aruba deelneemt.

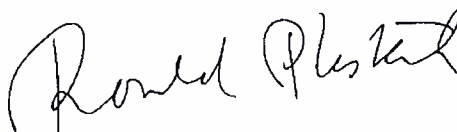
Aldus overeengekomen in Oranjestad en Den Haag op 2 mei 2015

de minister-president van Aruba,



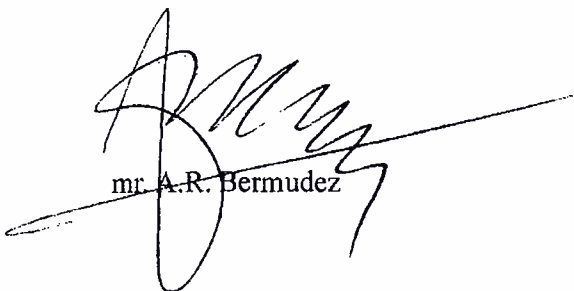
mr. M.G. Eman

de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

de minister van Financiën en
Overheidsorganisatie van Aruba,



mr. A.R. Bermudez

de minister van Financiën,

ir. J.R.V.A. Dijsselbloem