



RAAD VAN ADVIES

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Justitie
L.G. Smith Boulevard 76
Alhier.

L.G. Smith Boulevard 8
Oranjestad, ARUBA
T: (297) 583 3972
F: (297) 583 4012
E: info@rva.aw
W: www.rva.aw

Uw brief: 24 juni 2015
Uw kenmerk: LV-15/0014
Datum: 20 juli 2015
Kenmerk: RvA 109-15

Onderwerp: Ontwerp-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)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-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), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 De onderhavige voorstellen vloeien voort uit de 'Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba' van 2 mei 2015, welke afspraken zijn aan te merken als een onderlinge regeling op grond van artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.¹

De onderlinge regeling is gericht op het bereiken van duurzame openbare financiën van Aruba. In dit kader is onder meer vastgelegd dat:

- structureel onafhankelijk toezicht wordt ingesteld op de openbare financiën van Aruba² (hiertoe strekt het onderhavige ontwerp);
- het beleid van de regering zich mede richt op het afbouwen van de staatsschuld³;
- de afspraken over en de voorwaarden omtrent het inschrijven door Nederland op leningen van Aruba, zoals vastgelegd in het Witte donderdagakkoord van 28 mei 2013 zijn herbevestigd⁴;
- gezamenlijk wordt gezocht naar de meest adequate formele inbedding voor de samenwerking met de Rijksminister en het Cft;
- partijen 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 Arubaanse regering zorg draagt voor een tijdige implementatie van de aanbevelingen van het Cft, zoals neergelegd in de reactie van 29 december 2014.⁵

¹ Borman, C. (2012). Het Statuut voor het Koninkrijk. Derde druk, p. 182 e.v.

² Onderlinge regeling, vierde overweging.

³ Onderlinge regeling, tweede overweging.

1.2 De regering van Aruba heeft in het kader van het financieel toezicht onder meer de verplichting op zich genomen om te bevorderen dat de benodigde wetgeving uiterlijk per 1 augustus 2015 in werking treedt en dat het College Aruba financieel toezicht per die datum feitelijk functioneert, in volledige samenstelling. In de onderlinge regeling staat aangegeven dat de regeringen van Aruba en Nederland over de inhoud en de juridische vormgeving van genoemde landsverordening volledige overeenstemming hebben bereikt.⁶ Uit onderdeel 10 volgt (onder meer) dat de Landsverordening Aruba financieel toezicht op essentiële punten niet van de bedoelde overeengekomen tekst ter zake mag afwijken, op straffe van maatregelen door de Koninkrijksregering.

Het bevreemdt de Raad derhalve dat hij pas op 16 juni 2015 een ontwerp kreeg voorgelegd ter uitvoering van onderdeel 5 van de onderlinge regeling. Dit ontwerp was voorts niet voorzien van een deugdelijke toelichting, dan wel van de door beide landen goedgekeurde tekst, terwijl dat bovendien op essentiële onderdelen afweek van hetgeen op 2 mei 2015 tussen de landen was overeengekomen. Nadat de Raad op 18 juni jl. de minister-president om opheldering had gevraagd, werd het eerste ontwerp ingetrokken en ontving de Raad op 25 juni jl. een nieuw, gewijzigd ontwerp en een nieuwe toelichting, bedoeld ter uitvoering van onderdeel 5 van de onderlinge regeling.

1.3 Een eerste beschouwing van het (gewijzigde) ontwerp wees uit dat de onderhavige voorstellen een complexe materie betreffen, ten aanzien waarvan bovendien werd beoogd deze te regelen op een wijze die binnen het Koninkrijk nog geen precedent kent. De problematiek is van constitutionele aard en betreft ondermeer de relatie tussen het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut) en wetten in formele zin van de landen Aruba en Nederland en de verhouding tussen de Staatsregeling van Aruba en lagere wetgeving. Geconstateerd werd bovendien dat gezien het overige wetgevingsproces en de overeengekomen inwerkingtreding van de onderhavige voorstellen, de Raad de facto twee weken zou zijn vergund voor het uitbrengen van zijn advies.⁷

De Raad heeft derhalve gemeend de minister president vroegtijdig, op 1 juli 2015, op de hoogte te moeten stellen van het feit dat hij verwacht niet binnen die termijn te kunnen adviseren, waarbij tevens is aangegeven dat hij op voorhand niet kan uitsluiten dat er strijdigheid zou zijn met zowel het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, alsmede de Staatsregeling van Aruba.

1.4 Het onderzoek van de Raad heeft inderdaad geleid tot de conclusie dat de onderlinge regeling zich niet leent voor uitvoering op het niveau van een landsverordening, zoals thans is voorgesteld. Slechts een deel van hetgeen is overeengekomen kan bij landsverordening worden geregeld. Het onderhavige ontwerp kan derhalve niet zoals voorgesteld tot stand worden gebracht, hetgeen niet wegneemt dat bij landsverordening een orgaan voor onafhankelijk financieel toezicht kan worden ingesteld.

Alvorens hier op in te gaan, wenst de Raad over het oogmerk van de onderlinge regeling het volgende op te merken.

⁶ Onderlinge regeling, onderdeel 5. Deze tekst betreft een niet openbaar gemaakte bijlage bij de onderlinge regeling.

⁷ Raad van Advies: Behandeltermijn bij advisering. Vastgesteld op 22 januari 2014. Ingevolge deze richtlijnen staat voor advisering van complexe ontwerpen een termijn van maximaal 3 maanden. Vindplaats: www.rav.aw

2. Duurzame overheidsfinanciën

De Raad heeft met instemming kennisgenomen van de afspraken van 2 mei 2015 tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba en spreekt de verwachting uit dat het werken aan de duurzame overheidsfinanciën thans doortastend(er) wordt aangepakt. Daar heeft het naar de opvatting van de Raad tot nu toe aan ontbroken.

De onderhavige voorstellen om te kunnen geraken tot onafhankelijk toezicht is slechts één van de instrumenten die de Arubaanse regering daarbij ten dienste zal staan. In zijn advies bij de Landsbegroting 2015⁸ heeft de Raad gesteld dat de regering zich in het streven naar duurzame overheidsfinanciën op meerdere pijlers dient te richten:

- a. inkomensverhogende maatregelen;
- b. herziening belastingsstelsel;
- c. kostenbesparende maatregelen;
- d. verzelfstandigen dan wel afstoten van overheidstaken;
- e. het terugdringen van de staatsschuld.

Al eerder had het College financieel toezicht⁹ in aansluiting op genoemde pijlers een groot aantal concrete maatregelen en beleidsaanbevelingen geformuleerd. Beide adviezen hebben echter niet tot wijziging van de Landsbegroting 2015 geleid. Naast enkele ad hoc inkomensverhogende maatregelen, zijn er thans op het gebied van de kostenbesparing, alsmede het verzelfstandigen dan wel afstoten van overheidstaken weinig tot geen structurele voorzieningen getroffen en is de belastingherziening nog in voorbereiding.

Met betrekking tot het terugdringen van de Staatsschuld is de Raad van mening dat ook hier het kabinet veel voortvarender had kunnen optreden en nalatig is geweest bij de uitvoering van het Witte donderdag protocol van 28 mei 2013.¹⁰ Volgens dit protocol wordt Nederland de mogelijkheid aangeboden om in te schrijven op een openbare aanbidding van een obligatielening van Aruba, mits het Land voldoet aan het in het Koninkrijk en internationale gehanteerde criteria van houdbare overheidsfinanciën en terugbetalingscapaciteit. Het lenen tegen een gunstiger rentetarief zorgt niet alleen voor een verlaging van de totale uitgaven (lees: operationele kosten), maar zorgt er ook voor dat de staatsschuld sneller daalt naar het wenselijke niveau. Als gevolg hiervan kunnen inkomstenverhogende maatregelen, die een remmende werking hebben op de economische groei, beperkt blijven. De Raad betreurt het dat deze mogelijkheid niet expliciet in de afspraken van 2 mei 2015 is opgenomen. Instemming met onafhankelijk financieel toezicht is in Curaçao en Sint Maarten immers gepaard gegaan met schuldsanering.

Ook in zijn advies¹¹ bij de Landsbegroting 2015 heeft de Raad zijn bezorgdheid geuit over de stijgende rentekosten voor het Land in het licht van (het streven naar) het terugbrengen van de staatsschuld naar gezonde proporties¹², te meer omdat deze kostenpost structureel een aanzienlijk en toenemend deel van de uitgaven inneemt, hetgeen ook blijkt uit de navolgende tabel.

⁸ Advies van 23 februari 2015 bij de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2015 (RvA 27-15), onderdeel 2.5 e.v. Vindplaats: www.rva.aw. Zie ook: Centrale Bank van Aruba (2013). *A Roadmap to Fiscal Sustainability in Aruba*.

⁹ Reactie op de ontwerp-begroting 2015. College Financieel Toezicht, 29 december 2014 (kenmerk Cft 201400242).

¹⁰ De afspraken over en de voorwaarden omtrent het inschrijven door Nederland op leningen van Aruba, zoals vastgelegd in het Witte donderdagakkoord van 28 mei 2013 zijn bij de onderlinge regeling van 2 mei 2015 herbevestigd. Vide de laatste overweging.

¹¹ Vide noot 8.

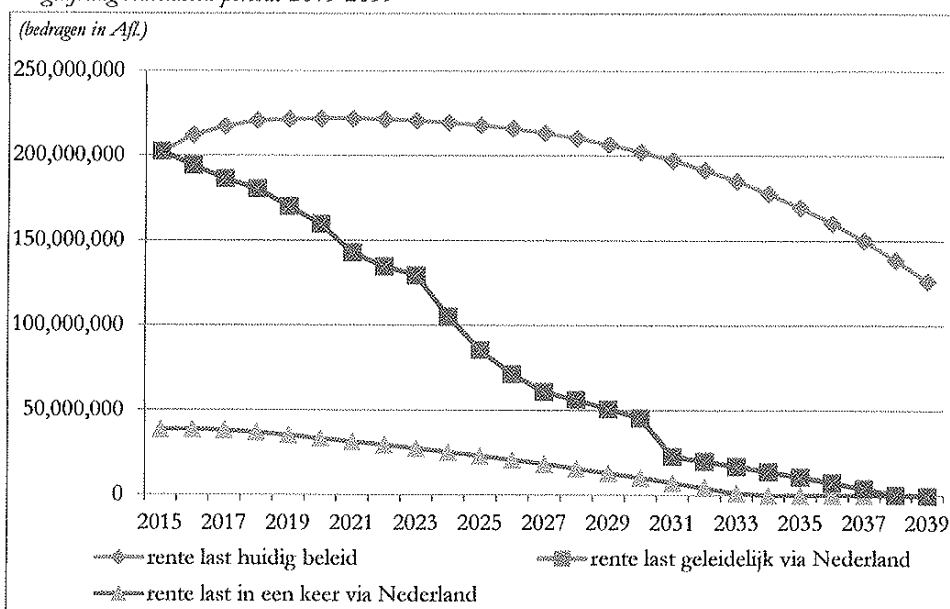
¹² Volgens het IMF heeft een schuld-BBP-ratio van 55% of hoger een remmend effect op de economische groei van de Caribische landen (*Caribbean Small States: Challenges of High Debt and Low Growth* van het IMF, 20 februari 2013, p. 16).

Verloop rentelasten en schuld van het land Aruba¹³

(Bedragen in miljoenen Afl.)	2010	2011	2012	2013	Begr. 2014	Ontwerp-Begr. 2015
Rentelasten	126,9	137,4	150,6	162,3	188,8	202,3
Totale inkomsten Land	1.183,8	978,4	1.017,3	1.137,0	1.142,3	1.159,6
Rentelasten t.o.v. inkomsten Land in %	10,7	14,0	14,8	14,3	16,5	17,4
Uitstaande schuld	2.400,7	2.802,1	3.967,8	3.419,6	3.871,0	4.039,7
In % van het BBP	56,1	61,4	67,6	73,9	81,2	81,7

Bron: Advies van 23 februari 2015 bij de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2015 (RvA 27-15), p. 5 (vindplaats: www.rva.aw) en en Annual Statistical Digest 2014, Centrale Bank van Aruba.

Ter illustratie is voor een drietal scenario's de jaarlijkse rentelasten voor de periode 2015-2039 in kaart gebracht. Voor alle scenario's is uitgegaan van een primair saldo van 0,4%, 2,3%, 3% en 4% voor respectievelijk de periodes 2015, 2016, 2017 en 2018-2039.¹⁴ Bij het eerste scenario (rentelast huidig beleid) wordt er van uitgegaan dat het aflossingsschema voor de huidige schulden wordt gevolgd, dat er een vaste verhouding is tussen de schuld en interestkosten (gemiddeld rentetarief van i.c. 5,25% op basis van de geraamde interestlasten voor 2015 van Afl. 202,3 miljoen) en dat nieuwe leningen worden aangegaan tegen dit gemiddelde rentetarief. Bij het tweede scenario (rentelast geleidelijk via Nederland) wordt er van uitgegaan dat alle nieuwe leningen via Nederland worden aangegaan (rentetarief van 1%); over de oude leningen wordt het gemiddeld rentetarief van 5,25% betaald. Bij het derde scenario (rentelast in één keer via Nederland) wordt uitgegaan dat zowel de huidige staatsschuld als de nieuwe schulden via Nederland worden gefinancierd.

Vergelijking rentelasten periode 2015-2039

Bron: Advies van 23 februari 2015 bij de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2015 (RvA 27-15), p. 6. Vindplaats: www.rva.aw

¹³ Cijfers zijn voor de periode 2010-2013 afkomstig uit de *Annual Statistical Digest 2013*, Centrale Bank van Aruba.

¹⁴ Dit uitgangspunt in primair saldo sluit zoveel mogelijk aan op de *targets* van de regering zoals neergezet in het meerjarig kader 2014-2018.

Het overzicht toont aan dat het lenen via Nederland (ter dekking van toekomstige begrotings-tekorten) ten opzichte van het lenen tegen de gemiddelde huidige rentetarieven aanzienlijke besparingen opleveren. Zo zal in 2019 al sprake kunnen zijn van ruim Afl. 50 miljoen aan lagere interestkosten. Voorts kan uit het overzicht afgeleid worden dat de staatsschuld via dit scenario in een sneller tempo afneemt.

Teneinde de mogelijkheid om via Nederland te lenen te verwezenlijken is het noodzakelijk dat de in het Witte Donderdag Protocol gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd en dat hierover tussen Aruba en Nederland goede afspraken worden gemaakt. In het protocol zijn als voorwaarden voor het kunnen lenen via Nederland tegen een lagere rente o.m. overeengekomen:

- dat het oordeel over de financiële huishouding van Aruba zal blijken uit onafhankelijke instellingen als FitchRatings, Standard & Poor's en het IMF en controle op de financiële huishouding door de reeds bij wet vastgelegde rol van de Centrale Bank van Aruba, de Algemene Rekenkamer en de Raad van Advies;
- dat de begrotingsregels in de Staatsregeling worden verankerd en dat een vast college van advies zal toezien op de naleving van de begrotingsregels en –beleid.

De Raad herhaalt zijn opvatting dat ten aanzien van het Witte donderdag protocol sprake is van een weinig doortastend dan wel effectief optreden van de zijde van het kabinet. Reeds in zijn advies op de Landsbegroting 2015 concludeerde de Raad: 'De Raad is van mening dat er sinds 2013 inmiddels voldoende gestudeerd is en dat het tijd is voor besluitvorming en uitvoering, mede gezien het nog te doorlopen wetgevingstraject.'¹⁵ Ook de gang van zaken m.b.t. de onderlinge regeling getuigt daarvan, zoals in het onderstaande zal blijken.

3. Strekking en uitvoerbaarheid van de onderlinge regeling van 2 mei 2015

3.1 Zoals in het algemeen deel is gesteld, zijn de 'Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba' van 2 mei 2015 aan te merken als een onderlinge regeling op grond van artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Onderlinge regelingen zijn niet aan parlementaire goedkeuring onderworpen en kunnen derhalve niet in de bevoegdheid van de landswetgever treden. Tenzij de wetgever daartoe zou hebben gemachtigd, kunnen zij dus niet afwijken van wettelijke bepalingen.¹⁶ In de onderlinge regeling is derhalve (onder meer) terecht gesteld: '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...'¹⁷ Het bevreemdt de Raad daarom dat in de onderlinge regeling is overeengekomen dat Aruba wettelijke bepalingen, die in strijd zijn met de beoogde Landsverordening Aruba financieel toezicht aanpast¹⁸, zonder dat de Arubaanse regering daartoe vooraf door de Arubaanse wetgever is gemachtigd. Het lijkt erop dat de Staten van Aruba hiermee – gezien de sancties die in het protocol zijn opgenomen – voor een voldongen feit wordt geplaatst.¹⁹

3.2 Gebleken is dat de staatsrechtelijke bezwaren tegen de onderhavige voorstellen vooral voortvloeien uit het feit dat een verkeerde rechtsgrond is gekozen. De Raad heeft geconstateerd

¹⁵ Vide noot 8, p. 24

¹⁶ Zie ook: Borman (2012), p. 183. In onderdeel 3 van het onderhavige advies is aangegeven in welke gevallen hier van sprake is.

¹⁷ Onderlinge regeling, onderdeel 8. De Raad merkt in dit verband op dat derhalve ook ten aanzien van de onderhavige voorstellen de Staten van Aruba en de Raad van Advies in de gelegenheid dienen te worden gesteld om hun taak naar behoren te kunnen uitoefenen.

¹⁸ Onderlinge regeling, onderdeel 7.

¹⁹ Zie onderdelen 5 en 10 van de onderlinge regeling en de daarin genoemde sancties.

dat zowel de tekst waaromtrent de regeringen kennelijk overeenstemming hebben bereikt²⁰ en het onderhavige ontwerp zijn gebaseerd op de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Stb. 2010, 388). Zo worden in navolging van genoemde rijkswet met het onderhavige ontwerp beoogd:

- bevoegdheden toe te kennen aan Koninkrijks- en Nederlandse organen (de Koninkrijksregering, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Raad van State);
- Koninkrijks- en Nederlandse organen (bij landsverordening) verplichtingen op te leggen;
- een geschillenregeling tussen beide landen in het leven te roepen, met bijbehorende termijnen voor de Raad van State van het Koninkrijk en voor de Koninkrijksregering, waarbij bepalingen van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard (zie artikel 25, vierde en vijfde lid, van de onderhavige voorstellen);
- vast te leggen dat bepaalde besluiten bij koninklijk besluit²¹ worden genomen en worden zelfs regels gesteld ten aanzien van de inhoud van een koninklijk besluit dat genomen wordt nadat daarover op rijksniveau is beraadslaagd.

De Raad is van oordeel dat dergelijke aangelegenheden niet op het niveau van een landsverordening kunnen worden geregeld, met uitzondering van de bevoegdheden als bedoeld in artikel 52 Statuut.

3.4 Ingevolge het territorialiteitsbeginsel heeft een land slechts de mogelijkheid binnen zijn eigen grondgebied de werking te verzekeren van de door hem uitgevaardigde wetten. Een uitzondering hierop binnen het Koninkrijk vormt artikel 52 van het Statuut, dat de mogelijkheid biedt van toekenning bij landsverordening van bevoegdheden met betrekking tot landsaangelegenheden. De Raad wijst erop dat dit artikel echter alleen betrekking heeft op de bevoegdheidsoverdracht door Aruba (resp. Curaçao en Sint Maarten) aan de Koninkrijksregering en aan de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk. De Koninkrijksregering moet met een dergelijke toekenning instemmen.²²

Bij landsverordening kunnen derhalve geen landsbevoegdheden worden overgedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dan wel enige verplichtingen worden opgelegd aan Nederlandse c.q. Koninkrijksorganen. Evenmin kan bij landsverordening worden bepaald dat bepaalde besluiten bij Koninklijk Besluit worden genomen en dat enige publicatie in de Staatscourant en het Staatsblad van Nederland dient plaats te vinden.

3.5 In verband met de beoogde onafhankelijkheid van het College Aruba financieel toezicht ten opzichte van de Nederlandse en van de Arubaanse regering wordt in dit kader voorgesteld om op het niveau van een landsverordening bevoegdheden aan de Koninkrijksregering over te dragen dan wel toe te kennen. Hiervan is sprake in voorgesteld artikel 2, tweede lid, artikel 3, zevende lid en artikel 9. In de overwegingen is echter niet aangegeven dat de onderhavige landsverordening (gedeeltelijk) artikel 52 van het Statuut als grondslag heeft, noch is er enige beschouwing in de toelichting gegeven op de grondslag van de onderhavige voorstellen. De Raad is overigens niet bekend met enig geval van toepassing van artikel 52 Statuut in een gewone landsverordening.²³ De Raad acht een toelichting hierop noodzakelijk, nu conform de inrichting van het Statuut uit artikel 38, eerste lid, waarop de overeenkomst van 2 mei 2015 is gebaseerd, volgt dat indien nadere regeling nodig is, het in de rede ligt conform het tweede lid bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgesteld. Ook de precedentwerking van toepassing van artikel 52 van het Statuut vraagt om een nadere beschouwing.

²⁰ Vide noot 6.

²¹ De enige Arubaanse landsregeling waarin is opgenomen dat bepaalde besluiten bij koninklijk besluit geschieden is de Staatsregeling, nl. ten aanzien van de benoeming van rechters.

²² Borman (2012), p. 51.

²³ Zie ook Borman (2012), p. 52.

3.6 's Raads opvatting, dat de onderhavige regeling tot stand gebracht dient te worden bij algemene maatregel van rijksbestuur²⁴ of bij (consensus)rijkswet, wordt versterkt nu de regering met de onderhavige voorstellen een geschillenregeling tussen Aruba en Nederland in het leven wil roepen. Met voorgesteld artikel 24 wordt immers beoogd bij landsverordening bevoegdheden ter zake op te dragen aan de Raad van State als Koninkrijksorgaan.

De Raad wijst erop dat met de onderhavige voorstellen beoogd wordt om bevoegdheden over te dragen aan de regering van het Koninkrijk en dat er enige geschillenregeling terzake betrekking heeft op geschillen met de regering van het Koninkrijk (vide ook de laatste overweging in het ontwerp).

In dit verband zij opgemerkt dat in het Koninkrijk de discussies nog gaande zijn inzake de uitvoering van de in 2010 in het Statuut opgenomen mogelijkheid om tot een geschillenregeling tussen het Koninkrijk en de landen te komen, waarbij de parlementen van het Koninkrijk de voorkeur hebben uitgesproken voor een onafhankelijke rechter in plaats van kroonberoep.²⁵ Het bewuste artikel 12a schrijft imperatief voor dat er een regeling bij rijkswet moet komen.²⁶

Ook een regeling op grond van artikel 38a, inzake geschillen tussen de landen onderling, dient imperatief op het niveau van algemene maatregel van rijksbestuur of consensusrijkswet te worden getroffen.

3.7 Door middel van het ontwerp wordt het budgetrecht van de Staten de facto beperkt, nu zij in feite op basis van de Landsverordening Aruba financieel toezicht, indien deze vigerend recht wordt, er rekening mee zal moeten houden dat na vaststelling van een landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ministeries, die niet voldoet aan de normen van artikel 14 van het ontwerp, door de regering een nieuw ontwerp in proces zal kunnen of moeten worden gebracht teneinde aan de normen te voldoen. Vide hetgeen de Raad hieromtrent in onderdeel 4.2, onder d, omtrent het begrip 'ontwerp-begrotingen' opmerkt.

3.8 De Raad heeft geconstateerd dat in het onderhavige ontwerp een zelfstandige rol wordt toegekend aan de ministerraad. In Aruba is de 'ministerraad' echter geen zelfstandig orgaan dat met bestuursbevoegdheid is bekleed. Deze bevoegdheid komt toe aan alle afzonderlijke ministers, die derhalve ieder afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor de besluiten die hun ministerie raken.²⁷ In de toelichting is niet aangegeven waarom voor gebruik van dit begrip is gekozen. Evenmin is het begrip 'ministerraad' in het kader van de onderhavige voorstellen nader gedefinieerd. De Raad is derhalve van mening dat het begrip 'ministerraad' geen zelfstandige betekenis toekomt en derhalve uit de artikelen 2, 3, 4, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23 en 24 dient te worden geëlimineerd.

3.9 Tot de kern van het financieel toezicht behoort de reikwijdte ervan. In artikel 22, tweede lid, wordt aangegeven dat voor de samenstelling van de collectieve sector (c.q. de aanwijzing van de rechtspersonen die tot de collectieve sector behoren) het *System of National Accounts* (SNA) leidend is. De toelichting op dit artikel geeft aan dat een instelling - volgens de definities van het SNA - in de kern tot de collectieve sector gerekend wordt als de ontvangsten voornamelijk afkomstig zijn uit collectieve heffingen zoals belastingen en premies. De toelichting vervolgt dat als de ontvangsten voor meer dan de helft afkomstig zijn van de markt er sprake is van een

²⁴ Nu de voorstellen een tijdelijk karakter hebben, kan voor een algemene maatregel van rijksbestuur worden geopteerd. In ieder geval zal de regeling zelf een uitdrukkelijke opzeggingsbepaling dienen te bevatten.

²⁵ Zie conclusie IV van de Koninkrijksconferentie van 16 juni 2015 en de Afsprakenlijst Interparlementair Koninkrijksoverleg mei 2015, p. 3.

²⁶ Borman beschrijft hoe de oorspronkelijk facultatief gestelde tekst door een Arubaans amendement imperatief is geworden, en dat door de plaatsing van het artikel in paragraaf 2 van het Statuut valt af te lijden dat dit een gewone rijkswet betreft en geen consensusrijkswet. Borman (2012), p. 179.

²⁷ Vide artikel II.6, vierde lid, van de Staatsregeling van Aruba. Ingevolge dit artikel beraadslaagt en besluit de ministerraad uitsluitend over het algemeen regeringsbeleid.

marktpartij en niet van een onderdeel van de collectieve sector.²⁸ Volgens de recente SNA editie uit 2008 behoren tot de collectieve sector in de kern de centrale overheid en de non-profit instellingen die gecontroleerd worden door de overheid en waar sprake is van niet-markt productie. De in de toelichting omschreven criteria voor de collectieve sector wijken naar het oordeel van de Raad derhalve af van de criteria zoals opgenomen in het SNA 2008. Het feit of een rechtspersoon in de kern sterk afhankelijk is van publieke middelen voor zijn ontvangsten is volgens de SNA 2008 immers niet doorslaggevend om deze tot de collectieve sector te rekenen. De Raad wijst er in dit kader op dat er wel degelijk een verschil kan ontstaan in de samenstelling van de collectieve sector op basis van deze van elkaar afwijkende criteria. De Raad acht het in ieder geval van groot belang dat duidelijk en in lijn met de SNA definities wordt aangegeven hoe de samenstelling van de collectieve sector tot stand komt.

3.10 In onderdeel XII van de onderlinge regeling is besloten dat Aruba zorg draagt voor regelgeving die voldoet aan de internationaal aanvaarde normen op het gebied van *corporate governance*. De Raad vraagt zich af in hoeverre de huidige wet- en regelgeving hier al aan voldoet dan wel op welke termijn hieraan alsnog voldaan zal worden. De Raad adviseert hierover duidelijkheid te verschaffen.

3.11 In onderdeel II van de onderlinge regeling wordt aangegeven hoe de vergoeding van de collegeleden zal worden geregeld. De Raad heeft geconstateerd dat deze vergoedingsregeling niet in het ontwerp is opgenomen, noch is er een bepaling die regelt dat deze vergoedingsregeling bij andere (lagere) regelgeving wordt geregeld. De Raad adviseert om dit alsnog te regelen in het ontwerp.

4. Ontwerp-Landsverordening Aruba financieel toezicht

4.1 De eerste overweging van de considerans is zonder nadere kwalificatie van de status van de financiële positie van het Land in relatie tot het doel van het ontwerp inhoudsloos. Het Land zal zich immers altijd in enige financiële positie bevinden. Het doel van het ontwerp is echter de bewerkstelling van duurzame overheidsfinanciën.²⁹ Geadviseerd wordt de eerste overweging van de considerans aan te passen zodat de doelstelling van het ontwerp daaruit duidelijk blijkt.

4.2 In voorgesteld artikel 1 wordt een aantal relevante termen gedefinieerd.

a. Geconstateerd is dat de gedefinieerde termen ‘geconsolideerde schuld’ en ‘schuldquote’ niet in het ontwerp voorkomen. De Raad adviseert derhalve deze termen niet op te nemen in de definitiebepalingen.

b. Voorts is geconstateerd dat in voorgesteld artikel 14 de termen ‘saldo van de collectieve sector’ en ‘meerjarige begroting’ worden genoemd. Nu niet duidelijk is wat onder deze termen wordt verstaan, wordt geadviseerd deze termen alsnog in artikel 1 op te nemen en te definiëren.

c. De Raad heeft in dit kader tevens geconstateerd dat de term ‘begroting’ wordt gedefinieerd als: ‘een landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ministeries voor een bepaald begrotingsjaar’. Deze definitie sluit echter niet aan op de Staatsregeling. Met de voorgestelde definitie wordt immers bepaald dat het alleen kan gaan om een begroting die voor één jaar wordt vastgesteld. Artikel V.12, derde lid van de Staatsregeling van Aruba geeft echter nadrukkelijk aan dat een begroting eveneens voor maximaal twee jaar kan worden vastgesteld. De gekozen definitie zou derhalve tot de curieuze situatie kunnen leiden dat indien een begroting voor twee jaar wordt vastgesteld het onderhavige ontwerp op een dergelijke begroting niet van toepassing

²⁸ MvT, p. 14-15.

²⁹ MvT, p. 1.

is. De Raad neemt aan dat dit niet is beoogd en adviseert derhalve om de term begroting zodanig te definiëren dat deze verwijst naar bepaalde in artikel V.12 van de Staatsregeling van Aruba. Indien dit wel is beoogd, zou dit strijdigheid met de Staatsregeling opleveren.

d. Tot slot wordt in voorgesteld artikel 1 de term ‘ontwerp-begroting’ gedefinieerd als: ‘een ontwerp van een landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ministeries voor een bepaald jaar’. De Raad constateert dat deze term in het eerste lid van voorgesteld artikel 11 vervolgens op incorrecte wijze wordt gehanteerd. In dit artikel wordt namelijk gesproken van: ‘Zo spoedig mogelijk nadat een ontwerp-begroting of ontwerp-landsverordening tot wijziging van de begroting is *vastgesteld* (...)’. Dit is staatsrechtelijk onjuist: Immers, de regering en de Staten stellen volgens artikel V.1 van de Staatsregeling *landsverordeningen* vast en geen ontwerp-landsverordeningen zoals wordt gesteld in voorgesteld artikel 11. De Raad acht het derhalve noodzakelijk dat artikel 11 op dit punt wordt aangepast en dat de term ontwerp-begroting in artikel 1 wordt geschrapt.

4.3 In voorgesteld artikel 2, eerste lid worden de taken van het College Aruba financieel toezicht (CAft) genoemd. Daartoe behoort het toetsen of het Land voldoet aan de bij of krachtens deze landsverordening vastgestelde voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen en kredieten. Niet duidelijk is waarom er gesproken wordt van ‘*krachtens* deze landsverordening vastgelegde voorwaarden’, nu het ontwerp terzake geen delegatiebepaling bevat die het stellen van deze voorwaarden in andere (lagere) regelgeving mogelijk maakt. De Raad vraagt zich in dit kader overigens af of dit noodzakelijk is en aan welke aanvullende voorwaarden in dit geval – naast de thans in voorgesteld artikel 15 en artikel 14 opgenomen voorwaarden voor het aangaan van geldleningen – gedacht moet worden.

4.4 In het tweede lid van voorgesteld artikel 3 wordt de benoemingsprocedure van de collegeleden uiteengezet. Geconstateerd is dat de benoeming van het lid namens Nederland niet overeenstemt met de procedure zoals omschreven in de als bijlage bij de onderlinge regeling opgenomen overeengekomen tekst.³⁰ Volgens de overeengekomen tekst vindt de benoeming van het lid namens Nederland op aanbeveling van de Nederlandse premier *in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad van Nederland*. De Raad adviseert derhalve om het tweede lid van voorgesteld artikel 3 in overeenstemming te brengen met de overeengekomen tekst zoals opgenomen in de onderlinge regeling.

Voorts zij opgemerkt dat onduidelijk is wie of welk orgaan in voorgesteld artikel 3, tweede lid, onderdeel b wordt bedoeld met ‘ministerraad’ en ‘minister-president’. Bedoeld zal zijn de ministerraad en de minister-president van het Land Aruba. Het betreffende onderdeel ware dienovereenkomstig aan te passen.

Onder verwijzing naar onderdeel 3.4 van dit advies zij opgemerkt dat in voorgesteld artikel 3, negende lid, niet kan worden bepaald dat een bepaald besluit bij koninklijk besluit dient te worden genomen. Tevens kan bij landverordening geen bevoegdheidstoedeling plaatsvinden aan de minister van BZK.

4.5 Voorgesteld artikel 4, eerste lid, onderdelen c en e, bepalen dat een commissaris van de Koning, een gedeputeerde, een burgemeester of wethouder geen lid kunnen zijn van het College. De Raad vraagt zich af waarom deze functies onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van het College, temeer vanwege het feit dat voorshands ten aanzien van de betreffende functies geen aantasting van een onafhankelijke taakuitvoering te verwachten is. Een nadere beschouwing is wenselijk.

Naar aanleiding van voorgesteld artikel 4, eerste lid, onderdeel h, alwaar terecht het lidmaatschap van de Algemene Rekenkamer van Aruba onverenigbaar met het lidmaatschap van het College

³⁰ Vide noot 6.

wordt verklaard, rijst de vraag waarom niet tevens het lidmaatschap van de Sociaal Economische Raad als zodanig is aangemerkt. Een nadere beschouwing in de toelichting is wenselijk.

In het derde lid van voorgesteld artikel 4 wordt bepaald dat het College de ministerraad door tussenkomst van de minister belast met financiën informeert over de melding van een lid inzake het voornemen tot het aanvaarden van een andere betrekking of nevenfunctie. De Raad heeft geconstateerd dat deze bepaling echter niet overeenkomt met de onderlinge regeling. In onderdeel III van de onderlinge regeling wordt namelijk bepaald dat het College de Minister van BZK informeert over deze melding. De Raad adviseert derhalve om het voorgestelde artikel 4 op dit onderdeel aan te passen conform de onderlinge regeling.

Voor wat betreft de verwijzing in het vierde lid van artikel 4 naar publicatie in de Staatscourant zij verwezen naar onderdeel 3.4 van dit advies.

4.6 Voorgesteld artikel 6, vijfde lid, strekt tot het ter beschikking stellen van de secretaris en de medewerkers aan het College door de minister van BZK. De Raad merkt op dat de betreffende minister slechts het gezag heeft over de ambtenaren die in dienst zijn van het ministerie van BZK. Voornoemde terbeschikkingstelling van personeel aan het College kan derhalve slechts die ambtenaren betreffen. In dit kader is voorts van belang dat het CAFT – vanwege de instelling bij landsverordening – tot de Arubaanse openbare dienst behoort. De gekozen wijze van terbeschikkingstelling van personeel heeft tot gevolg dat werknemers die in Arubaanse overheidsdienst werkzaam zijn niet ter beschikking gesteld kunnen worden aan het CAFT. Deze omstandigheid acht de Raad strijdig met artikel I.2 van de Staatsregeling van Aruba alwaar is bepaald dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. Het is dan ook noodzakelijk dat voorgesteld artikel 6, vijfde lid wordt aangepast.

Onder verwijzing naar hetgeen is opgemerkt in onderdeel 3.4 van dit advies zij nog vermeld dat in voorgesteld artikel 6, vijfde lid, geen bevoegdheidstoedeling plaats kan vinden aan de minister van BZK.

4.7 In het eerste lid van voorgesteld artikel 8 wordt bepaald dat het College bevoegd is om een ieder om inlichtingen te vragen voor zover dit voor de uitoefening van zijn taken noodzakelijk is. De Raad leest echter in de artikelsgewijze toelichting dat deze bevoegdheid is beperkt tot de collectieve sector.³¹ Gelet hierop zou het dus niet de bedoeling kunnen zijn dat het College inlichtingen vraagt bij natuurlijke of rechtspersonen die niet vallen onder of werkzaam zijn in de collectieve sector. De Raad adviseert derhalve om de bevoegdheid zoals opgenomen in het eerste lid te beperken tot de collectieve sector dan wel de artikelsgewijze toelichting in overeenstemming te brengen met voorgesteld artikel 8.

4.8 In voorgesteld artikel 9 wordt o.m. geregeld dat indien het college – naar het oordeel van de ministerraad of de Regering van het Koninkrijk – ernstig in gebreke blijft bij de uitoefening van zijn taak, de minister belast met financiën – in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad en Regering van het Koninkrijk – voorzieningen kan treffen. De Raad constateert dat dit voorgestelde artikel 9 niet overeenstemt met de in de onderlinge regeling als bijlage opgenomen overeengekomen tekst. In de overeengekomen tekst komen deze in artikel 9 genoemde bevoegdheden volledig toe aan de Regering van het Koninkrijk; de Raad adviseert derhalve om het voorgestelde artikel 9 conform de overeengekomen tekst aan te passen.

4.9 In het eerste lid van voorgesteld artikel 10 wordt aangegeven dat het college binnen veertien dagen na ontvangst van een verzoek tot advisering door de ministerraad adviseert over een ontwerp-begroting of een ontwerp tot wijziging van een begroting. Het is de Raad echter niet geheel duidelijk op welk moment deze advisering binnen het huidige wetgevingsproces plaats dient te vinden. De Raad adviseert om in ieder geval duidelijk te maken op welk moment in het wetgevingsproces deze advisering door het college plaatsvindt. In dit kader zij er op

³¹ MvT, p. 9.

gewezen dat de staatsrechtelijke positie van de Raad van Advies met zich meebrengt dat hij in hoogste en laatste instantie adviseert. Het uitbrengen van advies door de Raad zal derhalve eerst plaatsvinden nadat het College advies heeft uitgebracht. Zowel de wet en de toelichting zouden deze volgorde in advisering moeten weergeven.

4.10 Onder verwijzing naar hetgeen is opgemerkt in onderdeel 3.4 van dit advies zij vermeldt dat in voorgesteld artikel 12, zesde lid, niet kan worden voorgeschreven dat een bepaald besluit bij koninklijk besluit dient te worden genomen.

4.11 In het artikel 13, tweede lid, wordt bepaald dat artikel 12, tweede lid tot en met zesde lid, van overeenkomstige toepassing is voor het geval het college op 15 december nog geen vastgestelde begroting van het daaropvolgende jaar heeft ontvangen en er naar zijn oordeel geen uitzicht bestaat dat er binnen redelijke termijn een (ontwerp)begroting zal worden toegezonden. De Raad merkt op dat het derde tot en met vijfde lid van artikel 12 echter niet geheel van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard voor deze situatie. Overigens wordt in de overeengekomen tekst behorende bij de onderlinge regeling ten aanzien van de situatie zoals omschreven in voorgesteld artikel 13, eerste lid, een andere vervolprocedure opgenomen. De Raad adviseert derhalve om deze vervolprocedure zoals opgenomen in de overeengekomen tekst over te nemen.³²

Voorgesteld artikel 13, derde lid, bepaalt dat indien bij aanvang van een dienstjaar er geen op dat jaar betrekking hebbende begroting is vastgesteld, de begroting van het voorafgaande dienstjaar tot grondslag van het beheer strekt. De Raad merkt op dat in artikel 11, eerste lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) een vergelijkbare bepaling is opgenomen, echter, met het verschil dat de ministers slechts kunnen beschikken over viertwaalfde gedeelte van de bedragen die zijn opgenomen in de begroting die betrekking heeft op het voorafgaande jaar. Niet duidelijk is waarom niet wordt verwezen naar de Comptabiliteitsverordening 1989. Op deze wijze wordt een belangrijke prikkel voor het tijdig tot stand brengen van de landsbegroting geëlimineerd. De Raad acht een nadere toelichting ter zake noodzakelijk.

4.12 In voorgesteld artikel 14 zijn de financieringstekortnormen voor de dienstjaren 2015 tot en met 2018 opgenomen. De Raad heeft geconstateerd dat deze normen overeenkomen met de normen die de regering zelf heeft gesteld in de Landsbegroting 2014. Deze normen zijn door de regering echter bepaald voor het Land Aruba.³³ Dit in tegenstelling tot de normen zoals opgenomen in het onderhavige ontwerp. Deze gelden voor de gehele collectieve sector.

De Raad wijst erop dat de collectieve sector breder is dan alleen het Land en dat het totale financieringstekort van de collectieve sector in enig dienstjaar kan afwijken van dat van het Land. Dit zou overigens ook kunnen betekenen dat de regering meer inspanningen moet verrichten om de tekortnormen te halen indien de rest van de collectieve sector aanvullende tekorten kent. De Raad vraagt zich dus af in hoeverre hiermee rekening is gehouden en acht nadere toelichting hierop noodzakelijk.

Voorts wijst de Raad erop dat het concept 'balanced budget' niet nader in de begrotingsnormen wordt gespecificeerd, terwijl in considerans de 'balanced budget rule' wel wordt aangehaald.

In voorgesteld artikel 14, derde lid, wordt aangegeven welke aspecten betrokken worden bij de beoordeling van de begroting en de uitvoeringsgegevens van de ministeries en van de overige onderdelen van de collectieve sector. Hierbij wordt – volgens onderdeel b – onder meer betrokken in hoeverre de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven toereikend zijn

³² De Raad verwijst hier specifiek naar het tweede tot en met het vijfde lid van artikel 13 van de overeengekomen tekst zoals opgenomen als bijlage bij de onderlinge regeling. Vide noot 6.

³³ In de MvT staat: 'Deze normen zijn gebaseerd op de definitie van de collectieve sector zijnde alle ministeries.' Dit sluit niet aan met artikel 22. Zie ook onderdeel 5.4 van dit advies.

toegelicht. De Raad acht het van belang dat hierbij ook de ontvangsten en uitgaven zoals opgenomen in *de meerjarenbegroting* toereikend zijn toegelicht. De Raad adviseert derhalve om dit artikel op dit punt aan te passen.

4.13 In voorgesteld artikel 15, vijfde lid, wordt bepaald dat indien het Land geldleningen via een open biedingsprocedure bij de Centrale Bank van Aruba (CBA) aantrekt, dit dient te geschieden in overeenstemming met een advies terzake van de CBA. Niet geregeld is wat de gevolgen zijn indien het Land het advies van de CBA niet overneemt. De Raad adviseert hierover uit te weiden.

Onder verwijzing naar hetgeen is opgemerkt in onderdeel 3.4 van dit advies zij vermeld dat in voorgesteld artikel 15, tiende lid, niet kan worden voorgeschreven dat een bepaald besluit bij koninklijk besluit dient te worden genomen.

4.14 In het kader van de procedure inzake het aangaan van geldleningen zoals opgenomen in voorgesteld artikel 15 valt het de Raad op dat hier noch in de toelichting expliciet wordt ingegaan op de mogelijkheid dat Nederland zich bij een open biedingsprocedure inschrijft tegen het actuele rendement op staatsleningen dan wel bij het onderhands aantrekken van een lening de mogelijkheid krijgt om een aanbod te doen.³⁴ De Raad wijst evenals in zijn advies inzake de ontwerp-Landsbegroting 2015³⁵ op het voordeel voor het Land dat hiermee kan worden verkregen (i.c. lagere rente-uitgaven en uitzicht op een vlottere afbouw van de staatschuld). De Raad geeft in overweging om deze mogelijkheid toch op te nemen in het onderhavige ontwerp dan wel in ieder geval in de toelichting aan te geven waarom deze mogelijkheid niet in het onderhavige ontwerp wordt opgenomen.

In het negende lid van voorgesteld artikel 15 wordt voorts aangegeven dat de Regering van het Koninkrijk op advies van het college een aanwijzing kan geven indien de ministerraad afwijkt van het advies van het college inzake het onderhands aantrekken van een geldlening. De Raad vraagt zich hierbij af aan wat voor type aanwijzing in deze gevallen gedacht moet worden. De Raad kan zich immers voorstellen dat het geven van een aanwijzing tot het terugdraaien van de aangegane onderhandse lening op zich niet mogelijk zal kunnen zijn. De Raad adviseert om in de toelichting derhalve aan te geven welke type aanwijzingen hierbij tot de mogelijkheden dienen.

Onder verwijzing naar hetgeen is op gemerkt in onderdeel 3.4 van dit advies zij vermeld dat in voorgesteld artikel 15, tiende lid, niet kan worden bepaald dat een bepaald besluit bij koninklijk besluit dient te worden genomen.

4.15 In het tweede en derde lid van voorgesteld artikel 16 wordt bepaald dat indien een minister dan wel *de Staten* niet met een voorgestelde voorziening instemt of daarmee op een zodanig tijdstip instemt dat de haalbaarheid van de uitgaven- en ontvangstenramingen in gevaar komt, het college overeenkomstig artikel 11, derde lid, adviseert aan de minister belast met financiën. Het college kan uiteindelijk ook voor dit geval de Regering van het Koninkrijk adviseren tot het geven van een aanwijzing.

In voorgesteld artikel 20 wordt o.m. bepaald dat een minister alleen verplichtingen kan aangaan voor zover deze zijn opgenomen in de begroting die niet is opgeschort. Het artikel regelt ook dat een minister een voornemen tot het aangaan van een financiële verplichting - in het kader van het financieel beheer - eerst ter advisering aan de minister van financiën of een door deze aangewezen ambtenaar moet voorleggen indien de financiële verplichting boven een bepaald limiet is. Indien een minister deze procedure niet in acht neemt of het advies niet opvolgt kan de minister belast met financiën voorafgaand toezicht instellen en kan bij het uitblijven van dit toezicht het college uiteindelijk adviseren tot het geven van een aanwijzing waarbij de Regering van het Koninkrijk opdraagt dat financiële verplichtingen pas kunnen worden gedaan na

³⁴ Dit aspect is onderdeel van het Witte donderdagakkoord van 28 mei 2013. Deze afspraken zijn met het akkoord van 3 mei 2015 herbevestigd, maar worden niet in het akkoord uitgewerkt.

³⁵ Zie advies van de Raad dd. 23 februari 2015 kenmerk RvA 27-15.

instemming van het college. Dit geldt volgens het tiende lid overigens ook voor het aangaan van financiële verplichtingen en het verrichten van privaatrechtelijke handelingen waartoe door *de Staten* is besloten.

In beide voornoemde gevallen wordt de constitutionele rol van de Staten naar het oordeel van de Raad ingeperkt dan wel ondermijnd. De Raad acht het bij landsverordening inperken van deze rol van de Staten in dit kader niet de geëigende manier.

4.16 Onder verwijzing naar hetgeen is opgemerkt in onderdeel 3.7 van dit advies zij vermeld dat in voorgesteld artikel 18, vierde lid, geen verplichting kan worden opgelegd aan de ministerraad.

Onder verwijzing naar hetgeen is opgemerkt in onderdeel 3.4 van dit advies zij vermeld dat in voorgesteld artikel 18, vijfde lid, niet kan worden bepaald dat een bepaald besluit bij koninklijk besluit dient te worden genomen.

4.17 In voorgesteld artikel 20, tweede lid, wordt bepaald dat een minister een voornemen tot het aangaan van een financiële verplichting ter advisering aan de minister belast met financiën dan wel een door deze aan te wijzen ambtenaar voorlegt, indien deze voorgenomen financiële verplichting de limieten van financieel zelfbeheer te boven gaat. In het ontwerp noch in de toelichting wordt verder ingegaan op deze limieten. Niet duidelijk is welke hoogte deze limieten zullen krijgen, hoe deze worden bepaald en waar deze limieten zullen worden geregeld. De Raad adviseert om hierop in te gaan.

Voorts is geconstateerd dat in de overeengekomen tekst³⁶ is bepaald dat de voornoemde advisering uitsluitend gebeurt door een door de minister belast met financiën aan te wijzen functionaris, dan wel zijn eerste of tweede plaatsvervanger. In het voorgestelde tweede lid van artikel 20 van het onderhavige ontwerp komt deze bevoegdheid toe aan de minister belast met financiën of een door deze aan te wijzen ambtenaar. De Raad vraagt zich af waarom op dit punt van de overeengekomen tekst wordt afgeweken en adviseert om hierover uit te weiden.

Ten aanzien van voorgesteld artikel 20 rijst voorts nog de vraag of de in artikel 22, tweede lid van de Comptabiliteitsverordening 1989 opgenomen beperking tot vijf jaar van overeenkomsten die van overheidswege worden gesloten ook zal gelden op het moment dat voorgesteld artikel 20 in werking treedt.

Onder verwijzing naar hetgeen is opgemerkt in onderdeel 3.4 van dit advies zij vermeld dat in voorgesteld artikel 20, zevende lid geen bevoegdheidstoedeling plaats kan vinden aan de minister van BZK en dat in het achtste lid niet kan worden bepaald dat een bepaald besluit bij koninklijk besluit dient te worden genomen.

4.18 In voorgesteld artikel 22, eerste lid, wordt bepaald dat de ministerraad tweejaarlijks, na daartoe het advies van het Centraal Bureau Statistiek (CBS) te hebben ingewonnen, vóór 1 april de rechtspersonen aanwijst die met ingang van het volgende begrotingsjaar behoren tot de collectieve sector. Volgens onderdeel IX van de onderlinge regeling dient deze aanwijzing plaats te vinden door de ministerraad en de Regering van het Koninkrijk gezamenlijk. Bovendien vindt de advisering van het CBS van Aruba in samenwerking met het CBS van Nederland plaats. De Raad adviseert derhalve om het eerste lid in overeenstemming te brengen met het bepaalde in onderdeel IX van de onderlinge regeling.

In dit kader wordt overigens opgemerkt dat in het vierde en vijfde lid van voorgesteld artikel 22 wordt bepaald dat het CBS uiterlijk op 1 september over de uitgaven-, ontvangsten-, tekort- en schuld cijfers van het voorafgaande jaar van de collectieve sector rapporteert aan de ministerraad. De ministerraad dient deze rapportage binnen twee weken na ontvangst te versturen aan het college. Volgens onderdeel IX van de onderlinge regeling dient deze rapportage aan het college echter vóór 1 april plaats te vinden; weliswaar gaat volgens de onderlinge regeling het in dat

³⁶ Vide noot 6.

geval wel om de voorlopige jaarcijfers. De Raad vraagt zich desalniettemin af waarom van onderdeel IX wordt afgeweken en adviseert om hierover uit te weiden dan wel artikel 22 alsnog op dit punt in overeenstemming te brengen met de onderlinge regeling.

Onder verwijzing naar hetgeen is op gemerkt in onderdeel 3.4 van dit advies zij opgemerkt dat in voorgesteld artikel 22, zevende lid, geen bevoegdheidstoedeling plaats kan vinden aan de minister van BZK.

4.19 In voorgesteld artikel 24, eerste en achtste lid en artikel 25, tweede en vijfde lid, staat dat bepaalde besluiten in het Staatsblad moeten worden bekendgemaakt. Het Staatsblad is echter het bekendmakingsblad van Nederland. De Arubaanse wetgever kan in dit geval niet bepalen dat daarin bepaalde besluiten worden bekendgemaakt. Zie ook onderdeel 3.4 van dit advies.

4.20 In het ontwerp is geen bepaling opgenomen met betrekking tot onderdeel XII (Deelnemingen) van de onderlinge regeling. De Raad verwijst in dit verband naar artikel 28 Van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Stb. 2010, 388).

4.21 In artikelen 24 en 25 wordt beoogd een geschillenregeling tussen twee landen in het Koninkrijk in het leven te roepen. Zoals in 3.6 van dit advies is aangegeven, is dit niet mogelijk bij landsverordening. Deze artikelen dienen te worden verwijderd.

5. Memorie van toelichting

5.1 De Raad is van oordeel dat de toelichting in het algemeen en met name de artikelsgewijze toelichting niet voldoet en onvoldoende recht doet aan de importantie van het ontwerp. Veelal wordt volstaan met het herhalen van de inhoud van het artikel, waardoor de toelichting geen toegevoegde waarde heeft. De Raad acht het noodzakelijk dat in ieder geval de artikelsgewijze toelichting integraal wordt herzien.

5.2 In onderdeel V van de onderlinge regeling is besloten dat de bekostiging van het college, de secretaris, de medewerkers en de overige apparaatsuitgaven ten laste van de begroting van de Minister van BZK komt. De Raad ziet echter dat deze bekostiging formeel niet geregeld wordt in het onderhavige ontwerp. Ook in de toelichting wordt hier niet op in gegaan. De Raad adviseert om duidelijkheid te scheppen over de wijze waarop deze bekostiging formeel geregeld zal worden. Overigens kan een dergelijke instructie niet aan de minister van BZK bij landsverordening worden gegeven.

5.3 In de toelichting wordt aangegeven dat het voor de effectiviteit van het college de in het onderhavige ontwerp opgenomen openbaarheid van de adviezen van groot belang is.³⁷ Het ontwerp kent echter geen bepalingen inzake die openbaarmaking.

5.4 In de toelichting op artikel 14 wordt gesteld dat de definitie van de collectieve sector luidt 'alle ministeries'. Deze weergave komt niet overeen met de definitie in voorgesteld artikel 1.

6. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

In artikel 17, zevende lid, moet na 'de betreffende uitvoeringsrapportage' toegevoegd worden 'dan wel de jaarrekening'. Het college toetst – gelet op het zevende lid van artikel 17 – immers ook de maatregelen zoals opgenomen in de jaarrekening.

In de marge van het ontwerp alsook de toelichting zijn enkele voorstellen ter redactionele verbetering opgenomen (niet uitputtend).

³⁷ MvT, p. 5.

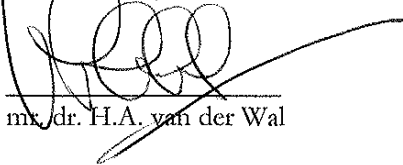
7. Conclusie en eindadvies

De Raad komt tot de conclusie dat de onderhavige voorstellen beter op het niveau van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk tot stand kunnen worden gebracht. Op deze wijze krijgt de regeling de status van Koninkrijksrecht en prevaleert zij (rechtens) boven landsregelgeving. Hiermee zou aan vele door de Raad gesignaleerde bezwaren tegen de onderhavige voorstellen tegemoet worden gekomen.

De Raad wil benadrukken dat het heel wel mogelijk is bij landsverordening een orgaan voor onafhankelijk financieel toezicht in te stellen, echter, er kunnen bij landsverordening geen bevoegdheden dan wel verplichtingen worden overgedragen aan Nederlandse c.q. Koninkrijksorganen, behoudens de bevoegdheden bedoeld in artikel 52 van het Statuut.

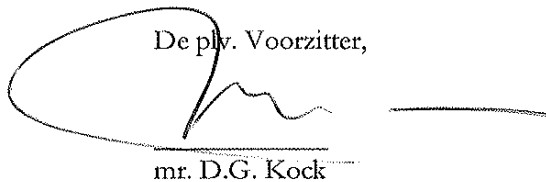
De Raad kan zich op grond van het bovenstaande weliswaar met de doelstelling doch - wegens de strijdigheden met het Statuut voor het Koninkrijk en de Staatsregeling van Aruba - niet met de inhoud van het onderhavige ontwerp verenigen en geeft u in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,



mr. dr. H.A. van der Wal

De plv. Voorzitter,



mr. D.G. Kock