



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba  
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie  
L.G. Smith Blvd. 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:** 30 november 2018  
**Uw kenmerk:** LV-18/0030  
**Datum:** 16 januari 2019  
**Kenmerk:** RvA 221-18

**Onderwerp:** Ontwerp-Landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (AB 2015 no. 39) (vaststelling begrotingsnormen 2019-2021)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (AB 2015 no. 39) (vaststelling begrotingsnormen 2019-2021), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. In de aanbiedingsbrief bij het onderhavige ontwerp wordt vermeld dat het ontwerp in de plaats treedt van een vorig ontwerp met een deels gelijke inhoud en strekking, welke bij schrijven van 14 november 2018 (kenmerk: SMR-W-78/18) aan de Raad is aangeboden. De Raad wordt daarbij derhalve verzocht om dit eerder aangeboden ontwerp te retourneren. Opgemerkt wordt dat de Raad het desbetreffende ontwerp echter formeel nimmer aangeboden heeft gekregen en om deze reden de retournering hiervan niet heeft kunnen plaatsvinden.

2. De Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (LATft) heeft - in het kader van het bereiken van duurzame overheidsfinanciën - als doelstelling de regeling van het toezicht door een onafhankelijk orgaan (i.c. het College Aruba financieel toezicht (CAft)) op de toepassing door het Land van de geldende begrotingsnormen bij de totstandkoming, uitvoering en de verantwoording van de Landsbegrotingen. In de LATft zijn thans de begrotingsnormen voor de collectieve sector opgenomen voor de jaren 2015 tot en met 2018. Gelet op de motie van de Staten om het wettelijk toezicht de komende jaren niet zonder begrotingsnormen voort te zetten, worden door middel van het onderhavige ontwerp de begrotingsnormen voor de collectieve sector voor de jaren 2019 tot en met 2021 vastgesteld.<sup>1</sup> De in het ontwerp opgenomen normen voor deze jaren vloeien voort uit de nieuwe afspraken die het Land heeft gemaakt met Nederland inzake de verwezenlijking van duurzame overheidsfinanciën van Aruba (i.c. het Protocol Aruba Nederland 2019-2021, Inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba dd. 22 november 2018 (hierna: het Protocol)). Deze normen worden in het ontwerp gesteld op:

- Begrotingsjaar 2019: het maximaal (financierings)tekort voor de collectieve sector is 0,5% van het Bruto Binnenlands Product (BBP);
- Begrotingsjaar 2020: het minimaal (financierings)overschot voor de collectieve sector is 0,5% van het BBP; en
- Begrotingsjaar 2021: het minimaal (financierings)overschot voor de collectieve sector is 1% van het BBP.

<sup>1</sup> Motie van de Staten van Aruba van 4 september 2018 (volgnummer: IS/1224/17-18).

3. In de voornoemde motie van de Staten is ook de wens uitgesproken om de staatsrechtelijke gebreken van de LATft te herstellen, maar de Raad constateert dat het ontwerp hier echter niet in voorziet. Hierdoor blijven de eerder door de Raad geconstateerde gebreken van de LATft in stand. De Raad heeft in zijn eerdere advies op de ontwerp-Landsverordening Aruba financieel toezicht meerdere zwaarwegende staatsrechtelijke gebreken geconstateerd welke uiteindelijk bij de vastgestelde en thans van kracht zijnde LATft niet zijn weggenomen (zie bijlage).<sup>2</sup> In dat advies werd onder meer het volgende aangegeven:

- a) Ingevolge het territorialiteitsbeginsel heeft een land slechts de mogelijkheid om binnen zijn eigen grondgebied de werking te verzekeren van de door hem uitgevaardigde wetten. Het toekennen van bevoegdheden dan wel het opleggen van verplichtingen aan Koninkrijks- en Nederlandse organen middels landsverordening is staatsrechtelijk niet mogelijk (vide ook onderdeel 3.4 en 3.6 van het in de bijlage opgenomen advies).<sup>3</sup> In de LATft zijn thans in de artikelen 24 en 25 - ter zake een eventueel geschil tussen Aruba en de Koninkrijksregering - aan de Raad van State ten onrechte op landsverorderingsniveau bevoegdheden toegekend.
- b) Een geschillenregeling tussen landen van het Koninkrijk dient conform artikel 12a van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (kortom: het Statuut) bij rijkswet plaats te vinden. Ook een regeling op grond van artikel 38a van het Statuut, inzake geschillen tussen de landen onderling, dient imperatief op het niveau van een algemene maatregel van rijksbestuur of een consensusrijkswet te worden getroffen. Het feit dat thans in de LATft (i.c. in de artikelen 24 en 25) een geschillenregeling is opgenomen is derhalve in strijd met het Statuut (vide ook onderdeel 3.6 van het in de bijlage opgenomen advies).
- c) Met de LATft wordt het budgetrecht van de Staten de facto beperkt, nu zij er in feite 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 onderdeel 3.7 van het in de bijlage opgenomen advies).

De Raad acht het van wezenlijk belang dat thans in het onderhavige ontwerp alsnog van de mogelijkheid gebruik wordt gemaakt om deze gebreken te herstellen en adviseert om – mede in het licht van de hierboven genoemde motie – hieraan uitvoering te geven.

4. In het kader van de hierboven genoemde beperking van het budgetrecht van de Staten (vide onderdeel 3, sub c, van het advies) wijst de Raad er tevens op dat met het thans wettelijk bepaalde toetsings- en adviesmoment van het CAft, de Gouverneur in een ambivalente positie verkeert. Artikel 11 van de LATft bepaalt immers dat het CAft adviseert over de (bij landsverordening) vastgestelde begroting dan wel vastgestelde begrotingswijziging. Indien het CAft van mening is dat met deze begroting dan wel begrotingswijziging niet voldaan wordt aan de in artikel 14 opgenomen normen, kan het CAft uiteindelijk de Rijksministerraad adviseren om een aanwijzing te geven teneinde de (gewijzigde) begroting aan te passen (vide artikel 12 van de LATft). Deze wettelijke procedure kan derhalve leiden tot een situatie waarin de Gouverneur de door de Staten goedgekeurde begroting(swijziging) bekrachtigt om vervolgens als Land – op advies van het CAft – van de Rijksministerraad de instructie te krijgen om deze (vastgestelde) begroting aan te passen. De Raad acht een dergelijke situatie niet wenselijk noch acht hij deze gekozen procedure staatsrechtelijk zuiver. Hij adviseert derhalve om de LATft zodanig aan te passen dat het toetsings- en adviestraject van het CAft (in ieder geval) vóór de bekrachtiging door

<sup>2</sup> Advies van 20 juli 2015 bij de ontwerp-Landsverordening Aruba financieel toezicht (RvA 109-15). Vindplaats: [www.rva.aw](http://www.rva.aw)

<sup>3</sup> Idem noot 2: 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.

de Gouverneur (i.c. de uiteindelijke vaststelling van de begroting (swijziging) plaatsvindt. Hiermee wordt de Gouverneur ook in de gelegenheid gesteld om het advies van het CAft bij zijn toetsing op grond van artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur (de zogenaamde waarborgfunctie bij het bekrachtigen van landsverordeningen en landsbesluiten)<sup>4</sup> te betrekken.

5. Ten aanzien van de voorgestelde normen voor de periode 2019 tot en met 2021 en de haalbaarheid hiervan heeft de Raad zijn bedenkingen. Uitgaande van de ramingen voor de jaren 2020 en 2021 zoals opgenomen in het Financieel Economisch Memorandum 2018 - 2021 dd. februari 2018 (FEM) – waarin de regering de grondslagen voor zijn begrotingsbeleid, de hierbij in te zetten beleidsacties en het meerjarenkader 2018-2021 presenteert – zouden de begrotingsnormen alleen gehaald kunnen worden indien er extra wordt gesneden in de uitgaven, de inkomsten van de overheid hoger zijn en/of voldoende overschot wordt behaald bij de rest van de collectieve sector (zie onderstaande tabel). Vooralsnog heeft de regering niet aangetoond in hoeverre dit meerjarenkader 2018-2021 thans nog standhoudt noch in hoeverre de voorgestelde normen op grond van het meerjarig begrotingsbeleid van de regering en de ontwikkelingen bij de rest van de collectieve sector haalbaar zijn. Aanbevolen wordt om hier duidelijkheid in te scheppen.

**Tabel: Overzicht haalbaarheid voorgestelde financieringssaldonormen 2019-2021**

<i>Bedragen in miljoen Afl.</i>	<b>Begroting 2019</b>	<b>FEM 2020</b>	<b>FEM 2021</b>
Uitgaven Land	1.454	1.460	1.461
Inkomsten Land	<u>1.429</u>	<u>1.454</u>	<u>1.470</u>
Financieringssaldo Land	-25	-6	9
Aanvullende benodigde dekking om aan LATft norm te voldoen	-	31	42
LATft financieringssaldonorm collectieve sector (absoluut)	-25	25	51
LATft financieringssaldonorm collectieve sector (in % BBP)	-0,5	0,5	1,0
Verwachte schuld Land einde van het jaar	4.368	4.343	4.292
Verwachte schuld Land einde van het jaar (in % BBP)	88	86	84
BBP	4.980	5.030	5.080

Noot: De uitgaven-, inkomsten- en financieringssaldocijfers voor het Land voor de jaren 2019-2021 zijn gebaseerd op de cijfers zoals opgenomen in de vastgestelde Landsbegroting 2019 en de meerjarenraming 2018-2021 van het FEM.

Ten overvloede merkt de Raad in dit kader op dat in onderdeel I, leden 3 en 4, van het Protocol is afgesproken dat Aruba vanaf 2021 jaarlijks een minimaal financieringsoverschot kent van 1% van het BBP en een schuldquote van 70% en 50% van het BBP in respectievelijk 2027 en 2039. Vooralsnog zal het aanhouden van een jaarlijks 1% financieringsoverschot vanaf 2021 bij een nominale jaarlijkse groei van 1% van het BBP niet leiden tot het behalen van de afgesproken schuldquoten. De Raad wijst er dan ook op dat er inspanningen verricht zullen moeten worden (lees: acties die leiden tot financieringsoverschotten die hoger dan 1% van het BBP zijn) om deze wel te behalen.

6. Geconstateerd moge worden dat na vier jaar toezicht op basis van de huidige opzet van de LATft onvoldoende is toegewerkt naar duurzame overheidsfinanciën; het uiteindelijke doel zoals opgenomen in artikel 28 van de LATft (i.c. een duurzaam begrotingsevenwicht) is immers niet gehaald. Er is niet voldaan aan de saldonormen voor 2017 en 2018 en de normen voor de

<sup>4</sup> Vindplaats: Stb. 1985, 675. De Gouverneur stelt conform artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba een landsverordening en een hem voorgedragen landsbesluit niet vast, wanneer hij de verordening of het besluit in strijd acht met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is.

jaren 2015 en 2016 zijn voornamelijk op grond van incidentele meevallers gehaald. Duidelijk zichtbaar is dat er te weinig effectieve maatregelen zijn genomen om de overheidsfinanciën beheersbaar te maken om zodoende het pad naar herstel, financieel evenwicht en schuld afbouw in te gaan. De Raad is van mening dat op grond van de huidige opzet (i.c. het bestaan van een enkele norm in de vorm van het financieringssaldo voor de collectieve sector) de regering niet voldoende wordt gestimuleerd om de overheidsfinanciën te verduurzamen.<sup>5</sup> Er wordt met de huidige opzet voornamelijk toegewerkt naar korte termijn resultaten - zijnde het halen van de financieringssaldonorm voor het desbetreffende jaar -, zonder effectieve structurele maatregelen te nemen die leiden tot (op midden-lange termijn te bereiken) duurzame overheidsfinanciën.

Thans wordt met de voorgestelde wijziging van de LATft voor de periode 2019 tot en met 2021 voor dezelfde opzet gekozen welke niet effectief is gebleken. De Raad vraagt zich derhalve af waarom niet is gekozen voor andere en/of aanvullende normen die de overheid stimuleert om effectief toe te werken aan het behalen van duurzame overheidsfinanciën. De Raad denkt in deze aan een (vast) uitgavenplafond en schuldquoten. Ook vraagt de Raad zich af waarom niet geopteerd wordt voor een primair saldo als norm in plaats van het financieringssaldo in verhouding tot het BBP. Bij de laatstgenoemde norm worden immers de rentelasten meegenomen, terwijl deze niet direct beheersbaar zijn door de overheid (deze zijn afhankelijk van de ontwikkelingen op de geldmarkt). Bovendien wordt het financieringssaldo afgezet tegen het BBP, welke evenmin (direct) beïnvloed kan worden door de overheid. Bij het primair saldo worden de rentelasten daarentegen niet meegenomen noch wordt rekening gehouden met het BBP. Bij het primair saldo zou getoetst worden aan een norm die bepaald wordt door voor de overheid (direct) beheersbare variabelen. De Raad acht deze norm om deze redenen – alsmede uit het oogpunt van compliance – effectiever.

7. Tot slot is geconstateerd dat in het Protocol wordt bepaald dat een ontwerp-landsverordening tot wijziging van de LATft uiterlijk 31 december 2018 bij de Staten ingediend moet worden. Dit ontwerp zou zich moeten beperken tot de aanpassing van artikel 14 aan de begrotingsnormen voor de periode 2019 tot en met 2021 (vide onderdeel III, lid 2, van het Protocol). Geconstateerd is dat het onderhavige ontwerp zich conform het Protocol beperkt tot het wijzigen van de bedoelde normen. De Raad wijst er ten overvloede op dat een dergelijke bepaling uit een Protocol het Land niet in de weg staat om ook andere elementen uit de LATft – naar eigen inzicht – aan te passen; een onderlinge regeling tussen Aruba en Nederland kan immers het recht tot het vaststellen van landsverordeningen door de regering en de Staten (vide artikel V.I van de Staatsregeling van Aruba) niet inperken. Aan dit onderdeel van het Protocol komt derhalve geen zelfstandige staatsrechtelijke betekenis toe.

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft U in overweging om het aan de Staten aan te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Raad adviseert echter wel om in ieder geval de eerder geconstateerde staatsrechtelijke gebreken in de LATft (vide de onderdelen 3 en 4) in het onderhavige ontwerp te herstellen.

De Secretaris,

De Voorzitter,

---

mr. A. Braamskamp

---

mr. F.M. d.I.S. Goedgedrag

<sup>5</sup> Onder duurzame overheidsfinanciën wordt verstaan de mate waarin het Land op verantwoorde wijze structureel voldoende inkomsten genereert, de uitgaven beheersbaar houdt en rekening houdend met toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen de schuld afbouwt en beheersbaar houdt.