



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: 24 oktober 2018
Uw kenmerk: LV-18/00022
Datum: 29 november 2018
Kenmerk: RvA 194-18

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening tot instelling van een tijdelijk begrotingsfonds ten behoeve van een slagvaardige en effectieve implementatie van het Integraal Sociaal Crisisplan Aruba over de periode van 1 augustus 2018 tot en met 31 december 2019 (Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening tot instelling van een tijdelijk begrotingsfonds ten behoeve van een slagvaardige en effectieve implementatie van het Integraal Sociaal Crisisplan Aruba over de periode van 1 augustus 2018 tot en met 31 december 2019 (Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Met het ontwerp wordt beoogd een tijdelijk begrotingsfonds in te stellen ten behoeve van een meer slagvaardige en effectieve implementatie van het Sociaal Crisisplan Aruba (SCP). Daarnaast wordt in het ontwerp de begroting voor twee jaren, namelijk 2018 en 2019, vastgesteld, in plaats van een begroting per dienstjaar. Bij de bestudering van het ontwerp heeft de Raad enerzijds gekeken naar de instelling van het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisis Plan (verder: het Fonds) als zodanig en anderzijds naar de begroting van het Fonds. Daarbij stond de vraag centraal in hoeverre de instelling van het Fonds bijdraagt aan het beoogde doel nl. een slagvaardige en effectieve implementatie van het Sociaal Crisis Plan (SCP). De Raad heeft het Integraal Sociaal Plan Aruba eveneens bij de toetsing betrokken.¹

1.2 In de considerans wordt gesteld dat de regering naar aanleiding van een ‘alarmerende toename van kindermishandeling in Aruba’ het Integraal Sociaal Crisis Plan Aruba heeft vastgesteld. In het kader van de definitieve eindafrekening van de restmiddelen Fondo Desaroyo Aruba wordt vanuit Nederland een bedrag van Afl. 1 miljoen bijgedragen aan de uitvoering van dit plan. Deze bijdrage is echter specifiek bedoeld voor het project Rechten van het Kind van UNICEF en wordt ter beschikking gesteld onder voorwaarde dat elk kwartaal aan UNICEF gerapporteerd wordt. Volgens de toelichting heeft deze voorwaarde geleid tot vertraging in de implementatie van het SCP, omdat de centrale financiële administratie van het Land niet is ingericht om het SCP gescheiden te administreren van alle andere reguliere operationele en overige kosten, alsmede subsidies en investeringen van het Land. Met het instellen van het Fonds wordt thans beoogd een separate financiële administratie in te richten ten behoeve van een slagvaardige en effectieve implementatie van het SCP.² Deze redenering overtuigt niet. De dotatie van Afl. 1 miljoen vanuit Nederland betreft naar verhouding maar een klein deel van de totaal voor het uitvoeren van het SCP vrijgemaakte middelen. Gezien het feit dat alleen voor

¹ Integraal Sociaal Plan Aruba, Directie Sociale Zaken, 1 december 2017.

² MvT, p. 3 en 4.

deze dotatie een rapportageverplichting geldt, vraagt de Raad zich af of deze dotatie niet aan het in 2017 ingestelde Interim Begrotingsfonds Restmiddelen Fondo Desaroyo Aruba (AB 2017, no. 60) toegevoegd zou kunnen worden, van waaruit een gescheiden administratie van deze specifieke middelen wordt gevoerd. Verder is onduidelijk waarom de overige middelen voor het uitvoeren van het SCP niet op grond van de Subsidieverordening ter beschikking gesteld worden aan de verschillende ontvangende instanties, waarbij aan deze de verplichting opgelegd wordt een separate administratie bij te houden.³

Het is derhalve niet duidelijk waarom het huidig wettelijk kader niet toereikend zou zijn en in de toelichting dient de noodzaak voor het instellen van het Fonds derhalve concreter gedefinieerd te worden, waarbij ingegaan zou kunnen worden op ‘de betere aansluiting bij de beoogde planmatige aanpak, de mogelijkheid de saldi naar volgende jaren over te laten gaan en het voordeel van een afzonderlijk beheer en administratie, waardoor in beginsel sneller tot verantwoording, zowel beleidsmatig als financieel, kan worden overgegaan, hetgeen op zijn beurt weer ten goede kan komen aan het dragen van ministeriële verantwoordelijkheid in deze.’⁴

1.3 De benaming Interim Begrotingsfonds Sociaal *Crisisplan* Aruba veronderstelt een noodsituatie waarbij direct ingrijpen geboden is. De beschikbare middelen zullen verdeeld worden over drie sporen, namelijk (I) primaire interventie en vroeghulp, (II) curatieve en repressieve interventies en (III) gehandicaptenzorg.⁵ Ieder spoor bestaat weer uit door de bij het SCP betrokken diensten en instanties uit te voeren projecten, waarvan in de toelichting een uitgebreide opsomming is opgenomen. Vanwege het ontbreken van een duidelijke prioriteitsstelling, valt echter niet af te leiden welke problemen thans acuut zijn en welke daaraan gekoppelde maatregelen per direct met gebruikmaking van de middelen van het Fonds aangepakt dienen te worden. Daarnaast veronderstelt de urgentie van de problematiek gecombineerd met een veelheid van actoren die betrokken zijn bij de uitvoering een efficiënte interne afstemming en coördinatie. Van een dergelijke afstemming en coördinatie, mogelijkterwijs in de vorm van een zogenaamd ‘crisisteam’, geeft het ontwerp noch de toelichting echter blijk.

1.4 Tenslotte is onduidelijk hoe met het *interim* Begrotingsfonds dat een tijdelijk karakter heeft, uitvoering wordt gegeven aan het streven van de regering om tot een permanente oplossing te komen van de geschetste sociale problematiek.⁶ Met name daar waar de in het SCP beschreven beleidsvoornemens en projecten een langere periode bestrijken dan de instellingsperiode van het Fonds, en als zodanig jaarlijks structureel begroot dienen te worden, is niet duidelijk hoe financiering na 31 december 2019 zal plaatsvinden. Geadviseerd wordt de toelichting met informatie terzake uit te breiden. De Raad geeft daarbij in overweging enkel voor de uitvoering van het crisisdeel van het SCP een begrotingsfonds in te stellen en de overige structurele kosten (zoals de personeelskosten) onder te brengen in de reguliere begroting van het Land.

Gezien de veelheid van ministeries en departementen die betrokken zijn bij de geschetste problematiek vraagt de Raad zich af of het niet zinvol zou zijn om een herstructurering van ministeries en departementen te overwegen opdat een betere coördinatie van beleid structureel kan worden ingebed. In zijn advies d.d. 17 januari 2018 bij de ontwerp-Landsverordening tot

³ Op grond van artikel 5, onderdeel b, van de Subsidieverordening instelling van openbaar nut (AB 1990 no. GT 34) bestaat de mogelijkheid subsidies toe te kennen voor een bijzonder nader te omschrijven doel (bijzondere subsidie) en op grond van het tweede lid van artikel 11 is de instelling welke een dergelijke bijzondere subsidie heeft genoten, verplicht binnen twee maanden na het gereedkomen van het project, een gespecificeerde opgave van de werkelijke gemaakte kosten te overleggen. Op grond van artikel 12 zouden nog nadere aanvullende voorwaarden aan de subsidieverstrekking gesteld kunnen worden.

⁴ MvT bij de ontwerp-landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds, p. 2.

⁵ MvT, p. 4.

⁶ MvT, p. 1.

wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94) heeft de Raad in zijn algemeenheid reeds de wenselijkheid van een vaste organisatie van ministeries geopperd.⁷ Een herordening van de diverse met de sociale problematiek betrokken departementen zou hierin kunnen worden meegenomen.

2. De instelling van het Fonds

2.1 De toelichting geeft aan dat de instelling van het Fonds met inachtneming van Hoofdstuk VII van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) (CV 1989) wordt geregeld.⁸ Geadviseerd wordt om voor de volledigheid tevens in de considerans te verwijzen naar hoofdstuk VII van de CV 1989. Verder dient op grond van het eerste lid van artikel 39 van de CV 1989 de bestemming van een batig saldo van het Fonds te worden geregeld. Een dergelijke bepaling ontbreekt en dient alsnog in het ontwerp te worden opgenomen.

2.2 Het beheer van het Fonds wordt opgedragen aan de minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur en aan de minister van Sociale Zaken en Arbeid. Aan de wijze waarop het Fonds beheerd zal worden, wordt geen aandacht geschonken. De administratie van het Fonds wordt zelfstandig naast de Landsbegroting gevoerd. Een eigen bevoegdheid wordt toegekend aan de directeur van de Directie Financiën bij het verrichten van betalingen.⁹ Onduidelijk blijft echter hoe het toezicht op de uitvoering van de projecten gestalte zal krijgen en of, in het kader van de verantwoording en het risicobeheer, de uitgevoerde projecten geëvalueerd zullen worden. Het is noodzakelijk dat de toelichting hier nadere informatie over verschaft.

In het verlengde hiervan merkt de Raad op dat onduidelijkheden met betrekking tot het voorgaande tevens kunnen leiden tot problemen bij het opstellen van de Jaarrekening en de controle daarop door de Algemene Rekenkamer.

3. De begroting van het Fonds

3.1 In dit ontwerp wordt zowel de instelling van het Fonds als de vaststelling van de begroting van het Fonds geregeld. De Raad wijst er wederom op dat een landsverordening tot het vaststellen van een begroting uitsluitend een wet in formele zin is en derhalve niet strekt tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften.¹⁰ Het opnemen van andere bepalingen dan bepalingen die betrekking hebben op de vaststelling van de begroting van het begrotingsfonds in één en dezelfde landsverordening is hiermee in tegenspraak. De Raad adviseert om de bepaling inzake de vaststelling van de begroting uit het ontwerp te halen en deze op te nemen in een separate landsverordening.

3.2 Naast de reeds genoemde bijdrage vanuit Nederland, worden de middelen van het Fonds gevormd door een bedrag van Afl. 17 miljoen uit hoofde van overheveling van de ten behoeve van de implementatie van het SCP in de Landsverordening van 25 april 2018 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2018 (AB 2018 no. 23) geautoriseerde bedragen.¹¹ Een tweede voeding is voorzien in de ontwerp-landsverordening tot

⁷ Advies van de Raad bij de ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 d.d. 17 januari 2018 (kenmerk RvA 216-17). Vindplaats www.rva.aw.

⁸ MvT, p. 1.

⁹ MvT, p. 14.

¹⁰ Zie o.m. het Advies van de Raad inzake de Landsbegroting d.d. 13 oktober 2011 (kenmerk: RvA 209-11) en het advies van de Raad inzake de instelling interim begrotingsfonds restmiddelen FDA d.d. 7 juni 2017 (kenmerk RvA 78-17). Vindplaats www.rva.aw.

¹¹ Zie artikel 2 van het ontwerp.

vaststelling van de begroting van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2019. Nadat die begroting is vastgesteld, zal dit ontwerp gewijzigd worden.¹²

De Raad wijst in deze eerstens op om conform artikel 40 van de CV 1989 de begrotingen voor het Fonds op jaarbasis op te nemen (i.c. de ramingen van de inkomsten en uitgaven gescheiden voor het jaar 2018 en 2019 vast te stellen).¹³ Ten tweede, beveelt hij - om praktische reden - om thans al het geraamde bedrag voor de middelen voor 2019 – welke gelijk is aan de in de ontwerp-Landsbegroting 2019 opgenomen dotatie aan het Fonds – in het ontwerp op te nemen. De vaststelling van de begroting(en) van het Fonds zou dan ná het vaststellen van de Landsbegroting 2019 (weliswaar al dan niet in gewijzigde vorm naar aanleiding van de vastgestelde Landsbegroting 2019) kunnen plaatsvinden. Hiermee zou de noodzaak tot het doorlopen van een begrotingswijzigingsproces - zoals door de regering in de toelichting wordt voorgesteld - kunnen worden vermeden.

3.3 De toelichting bevat een uitgebreide opsomming van de in het SCP beschreven beleidsvoornemens en projecten. Niet van alle voornemens en projecten zijn duidelijke ramingen opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Collaboratieve Partnership scholen, het jongerenloket, het Centrum jeugd en gezin en het opzetten van *child friendly schools*. De Raad adviseert van elk in de toelichting genoemd beleidsonderdeel en project aan te geven welke kosten dan wel investeringen hiermee gemoeid zijn.

3.4 In de toelichting op artikel 3 wordt verwezen naar artikel 49, tweede lid, van de CV 1989. Dit artikel bestaat niet. In de toelichting dient een juiste verwijzing te worden opgenomen.

4. Inwerkingtreding

4.1 Door te bepalen, dat de inwerkingtreding van het ontwerp terugwerkt tot en met 1 augustus 2018, wordt ook de begroting met terugwerkende kracht vastgesteld. De Raad hanteert – net als de andere Raden binnen het Koninkrijk - het standpunt dat toekennen van terugwerkende kracht aan een begroting zich niet verhoudt met het machtigingskarakter van die begroting. Dat blijkt ook uit de memorie van toelichting bij de CV 1989, waarin staat dat een landsverordening tot vaststellen van de begroting een machtiging (vooraf) is tot het doen van uitgaven voor de daarbij genoemde doelstellingen en tot het daarin genoemde bedrag.¹⁴

¹² MvT, p. 3.

¹³ Verwezen wordt ook naar het advies van de Raad op de ontwerp-begroting van het TPEF voor de jaren 2011 en 2012 (RvA 30-12) dd. 21 maart 2012 waarin wordt aangegeven dat de begrotingen van begrotingsfondsen *jaarlijks* worden vastgesteld.

¹⁴ MvT, p. 2-3, bij de Comptabiliteitsverordening 1989. Zie daarnaast het advies van de Raad van 13 april 2011 (RvA 27-11) inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de landsverordening van 28 mei 2010 (AB 2010 no. 19) tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie voor het dienstjaar 2010, waarin de Raad aangeeft bekend te zijn met het argument van de mogelijke dubbelzinnigheid van de redactie van de eerste volzin van het eerste lid van artikel 31, Comptabiliteitsverordening 1989, maar van mening blijft dat uit wetssystematisch oogpunt de opvatting onhoudbaar is, dat voor de specifieke machtigingen zoals opgenomen in de tweede volzin van artikel 31, eerste lid, de eis wordt gesteld dat die van tevoren moet zijn bekomen, terwijl voor de algemene machtiging zoals vervat in de begroting voor het desbetreffende dienstjaar deze niet zou worden gesteld. De begroting strekt tot een machtiging tot het doen van uitgaven alsmede het maximaleren van de middelen die ten laste van de publieke kas besteed kunnen worden. Uitgaven die treden buiten de kaders van de begroting mogen niet worden gedaan. Worden ondanks het ontbreken van een voorafgaande en specifieke autorisatie verplichtingen aangegaan, dan zijn deze onrechtmatig. Daarbij hoeft geen onderscheid gemaakt te worden tussen in het geheel onbegrote verplichtingen, verplichtingen die de gestelde begroting te boven gaan of verplichtingen die leiden tot een andere wijze van besteding van middelen dan was begroot. Al deze varianten hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze de autorisatie door het parlement ontberen.’

4.2 Daarnaast roept de overheveling vanuit de begroting van verschillende ministeries, terwijl niet al die ministeries worden belast met het beheer van het Fonds, vragen op ten aanzien van de rechtmatigheid van reeds gedane uitgaven en aangegane verplichtingen, die gedaan zijn in de periode van 1 augustus tot het moment waarop dit ontwerp in werking treedt. De vraag rijst immers welke minister nu in die periode gemachtigd was tot het doen van uitgaven of aangaan van verplichtingen. Dit is bijvoorbeeld het geval met betrekking tot de in die periode bij de Voogdijraad gedane uitgaven ten behoeve van de implementatie van het SCP. Was hiertoe de Minister van Justitie op grond van de vastgestelde Landsbegroting 2018 gemachtigd of de Minister van Sociale Zaken op grond van de met ingang van 1 augustus 2018 vastgestelde begroting van het Fonds? Dit leidt tot onduidelijkheid met betrekking tot de reële invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid in die betreffende periode. De Raad adviseert derhalve met klem aan het vaststellen van de begroting van het Fonds geen terugwerkende kracht te verlenen.

5. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

In de marge van het ontwerp is een voorstel gedaan voor een redactionele verbetering. Geadviseerd wordt de toelichting integraal redactioneel te herzien.

6. Conclusie en aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande komt de Raad tot de conclusie dat met het ontwerp geen stevige basis wordt gelegd voor een begrotingsfonds waarmee een slagvaardige en effectieve implementatie van het Sociaal Crisisplan wordt bewerkstelligd. Teneinde een zodanige implementatie te bewerkstelligen wordt in overweging gegeven de volgende stappen te nemen:

1. toon de noodzaak voor het instellen van een Begrotingsfonds aan of breng de 1 miljoen van/voor UNICEF onder in het Interim Begrotingsfonds Restmiddelen Fondo Desaroyo Aruba en maak voor de overige uit te voeren projecten gebruik van een verbeterd wettelijke kader en inrichting van de overheid (zie onderdelen 1.2 en 1.4);
2. definieer duidelijk welk deel van het Sociaal Crisis Plan als crisis gekenmerkt dient te worden en breng een prioritering aan in de maatregelen die genomen dienen te worden om die crisis aan te pakken (zie onderdeel 1.3);
3. stel een duidelijk implementatieplan met coördinatiemechanismen op ter uitvoering van het Sociaal Crisisplan (zie onderdeel 1.3);
4. stel desnoods alleen voor de uitvoering van het crisisdeel een Fonds in en breng alle overige structurele kosten onder in de reguliere begroting van het Land (zie onderdeel 1.4);
5. regel de instelling van het Fonds en de begroting van het Fonds in twee aparte landsverordeningen, waarbij de begrotingen in ieder geval op jaarbasis worden vastgesteld (zie onderdeel 3.1);
6. elimineer de inwerkingtreding met terugwerkende kracht (zie onderdeel 4).

De Raad kan zich weliswaar met de doelstelling doch niet met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. F.M. d.l.S. Goedgedrag