

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en
Integratie
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 13 juli 2020
Uw kenmerk: LV-20/0018
Datum: 5 augustus 2020
Kenmerk: RvA 95-20

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening houdende instelling van een begrotingsfonds voor het beheer van de door Nederland beschikbaar gestelde gelden in verband met de Venezolaanse migrantenproblematiek (Landsverordening Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening houdende instelling van een begrotingsfonds voor het beheer van de door Nederland beschikbaar gestelde gelden in verband met de Venezolaanse migrantenproblematiek (Landsverordening Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Door de slechte toestand in Venezuela is de situatie ontstaan waarbij vele burgers van dat land massaal trachten te emigreren naar landen en gebieden in de regio, waaronder ook Aruba. Om de gevolgen van deze Venezolaanse migratieproblematiek voor Aruba (enigszins) te kunnen beheersen, heeft Nederland gelden beschikbaar gesteld aan Aruba.¹ Met het ontwerp wordt beoogd - op grond van artikel 39 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) (CV 1989) - een begrotingsfonds in te stellen ten behoeve van een slagvaardig en effectief beheer van deze gelden. Daarnaast wordt in het ontwerp de begroting van dit fonds voor het jaar 2020 vastgesteld. Bij de bestudering van het ontwerp heeft de Raad enerzijds gekeken naar de instelling van het zogenaamde Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela en anderzijds naar de begroting 2020 van het fonds zelve.

2. In voorgesteld artikel 1 wordt bepaald dat het fonds wordt beheerd door de minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur en de minister van Algemene Zaken, Integriteit, Overheidszorg, Innovatie en Energie gezamenlijk. De toelichting geeft aan dat het beheer aan deze ministers is opgedragen vanwege de financieel-comptabele aspecten (i.c. de minister belast met Financiën) en de crisisaspecten van de

¹ Volgens voorgesteld artikel 2 wordt door Nederland een bedrag van 4.096.500,= euro ten behoeve van de optimalisering van de vreemdelingenketen in Aruba en een bedrag van 1.564.000,= euro voor de uitvoering van een aantal projecten ter beschikking gesteld.



problematiek in kwestie (i.c. de minister belast met Algemene Zaken).² Mede op grond van voorgesteld artikel 2 en het in de bijlage bij de toelichting opgenomen bestedingsplan wordt geconstateerd dat de door Nederland ter beschikking gestelde middelen voornamelijk aangewend zullen worden voor de optimalisering van de vreemdelingenketen en rechtshandhaving. De Raad vraagt zich hierdoor af waarom de minister belast met justitie niet (mede)verantwoordelijk zal zijn voor het beheer van dit fonds. Aanbevolen wordt om dit toe te lichten.

3. Geconstateerd wordt dat aan de wijze waarop het fonds beheerd zal worden, onvoldoende aandacht wordt geschonken. In het ontwerp en de toelichting wordt ter zake slechts vermeld dat:

- (i) er een eigen bevoegdheid wordt toegekend aan de directeur van de Directie Financiën bij het verrichten van betalingen ten laste van het fonds (voorgesteld artikel 4);
- (ii) de desbetreffende ministers aan het einde van elk kwartaal de Staten moeten voorzien van een voortgangsrapportage waarbij inbegrepen een bestedingsoverzicht van de begroting van het fonds (voorgesteld artikel 5); en
- (iii) de administratie van het fonds zelfstandig naast de Landsbegroting wordt gevoerd.³

Onduidelijk blijft echter hoe het intern toezicht op de uitvoering van de projecten gestalte zal krijgen en of, in het kader van de verantwoording en het risicobeheer, de uitgevoerde (deel)projecten (intern) geëvalueerd zullen worden. Geconstateerd wordt dat evenmin wordt aangegeven welke afspraken met Nederland zijn gemaakt ter zake het beheer en de aanwending van de beschikbaar gestelde middelen. Zo wordt o.m. niet vermeld (a) in hoeverre afstemming met Nederland heeft plaatsgevonden inzake de uit te voeren projecten, (b) in hoeverre - in het kader van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de gedane uitgaven - over de bestedingen van de ter beschikking gestelde gelden gerapporteerd dient te worden aan Nederland en of er (c) een (eind)evaluatie plaatsvindt van de gerealiseerde projecten en de effectiviteit hiervan door Nederland. De Raad acht het noodzakelijk dat in de toelichting hier alsnog op wordt ingegaan.

4. De toelichting geeft aan dat de instelling van het fonds met inachtneming van hoofdstuk VII van de CV 1989 wordt geregeld. Geadviseerd wordt om voor de volledigheid tevens in de considerans te verwijzen naar hoofdstuk VII van de CV 1989.

5. Zoals in onderdeel 1 al is opgemerkt, wordt in dit ontwerp zowel de instelling van het fonds als de vaststelling van de begroting van het fonds geregeld. De Raad wijst er

² MvT, p. 3.

³ MvT, p. 4.



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. 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.

6. In voorgesteld artikel 6 wordt bepaald dat de ontwerp-landsverordening terugwerkt tot en met 1 januari 2020. Door deze terugwerkende krachtbepaling, wordt ook de begroting 2020 van dit fonds - zoals opgenomen in voorgesteld artikel 3 - 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.⁴ Met klem wordt derhalve geadviseerd om aan de vaststelling van de begroting 2020 van het fonds geen terugwerkende kracht te verlenen.

7. In voorgesteld artikel 3 wordt de begroting van het fonds voor het jaar 2020 vastgesteld. Geconstateerd wordt dat de volledige bedragen aan ontvangsten van Nederland (i.c. het totaal van 4.096.500,= euro voor de optimalisering van de vreemdelingenketen en 1.564.000,= euro voor diverse bijstandsprojecten) zijn begroot aan (financierings)middelen. Aan de uitgavenkant is ditzelfde totaalbedrag begroot aan

⁴ 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 te voren 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 maximeren 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.



kosten en investeringen.⁵ Gelet op de veelheid aan projecten - waaronder ook uitvoerige infrastructurele werken - zoals weergegeven in het als bijlage opgenomen bestedingsplan, vraagt de Raad zich af of het realistisch is dat deze projecten en de daarbij behorende uitgaven nog volledig in dit begrotingsjaar zullen plaatsvinden. Dit te meer nu nog slechts enkele maanden in het jaar 2020 resteren. Geadviseerd wordt om hierop in te gaan en in ieder geval aan te geven of bepaalde projecten en de hieraan gepaarde begrote uitgaven deels zullen plaatsvinden in volgende begrotingsjaren.

8. In het als bijlage opgenomen bestedingsplan is een niet geoormerkt bedrag opgenomen van Afl. 224.500,=.⁶ De Raad adviseert om de specifieke bestemming van dit begrote bedrag aan te geven. Op grond van artikel 3, eerste lid, jo. artikel 40 van de CV 1989 dienen immers de gronden en gegevens ten aanzien van de vaststelling van de geraamde kosten, investeringen en de middelen *nauwkeurig en volledig* te worden weergegeven.

In de marge van zowel het ontwerp als de toelichting zijn - niet uitputtend - voorstellen ter redactionele verbeteringen aangebracht.

De Raad kan zich weliswaar met de doelstelling doch - mede op basis van de voorgestelde terugwerkende krachtbepaling voor de begroting 2020 van het fonds - 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 Adjunct-secretaris,

De Voorzitter,

mr. drs. A.R. Peterson

mr. F.M. d.l.S. Goedgefrag

⁵ Het gaat hier om totaal 5.660.500,= euro (omgerekend Afl. 11.321.000,= volgens het ontwerp).

⁶ MvT, p. 7.