



Aan de Gouverneur van Aruba
t.a.v. de Minister van Justitie
Bestuurskantoor
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: 9 juli 2014
Uw kenmerk: LV-14/0017
Datum: 11 juli 2014
Kenmerk: RvA 99-14

Onderwerp: ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening houdende machtiging van de minister, belast met Financiën, tot het aangaan van één of meer geldleningen ter aflossing van reeds aangegane verplichtingen en rentekosten

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening houdende machtiging van de minister, belast met Financiën, tot het aangaan van één of meer geldleningen ter aflossing van reeds aangegane verplichtingen en rentekosten, moge de Raad uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Met het onderhavige ontwerp wordt beoogd de minister, belast met Financiën, in staat te stellen om één of meer additionele geldleningen aan te gaan, om gedurende de rest van het dienstjaar 2014 te kunnen voldoen aan rente- en aflossingsverplichtingen uit hoofde van eerder aangegane geldleningen, die geen uitstel gedogen en waarvoor op de kortst mogelijke termijn een voorziening moet worden getroffen.

De noodzaak voor de onderhavige voorstellen is gelegen in de omstandigheid dat de Landsbegroting voor het dienstjaar 2014 weliswaar op 25 juni 2014 door de Staten is goedgekeurd, maar dat de vaststelling ervan door de Gouverneur van Aruba tot nader orde is aangehouden.¹ Hierdoor is niet alleen de Landsbegroting 2014 nog niet van kracht geworden, maar evenmin de daarin opgenomen machtiging van de Staten aan de minister, belast met Financiën, om ten behoeve van de financieringsbehoefte voor (de rest van) dat dienstjaar geldleningen aan te gaan.

1.2 Ingevolge artikelen 22 j° 31 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) (CV 1989) is de minister, belast met Financiën, slechts bevoegd om verplichtingen ten laste van het Land aan te gaan indien daartoe is voorzien in een vastgestelde begroting van het Land voor dat desbetreffende dienstjaar.

Wegens het ontbreken van een vastgestelde landsbegroting voor het dienstjaar 2014 is de regering reeds in januari een noodmachtiging verleend om leningen aan te gaan. Hiertoe strekte de Financieringsverordening 2014², welke derhalve tot stand moest worden gebracht in afwijking van de artikelen 22, tweede, en 31, eerste lid, CV 1989.

¹ De Gouverneur van Aruba heeft bij schrijven dd. 26 juni 2014 aan de Minister-President van Aruba aangegeven de vaststelling van de Landsverordening van de begroting van het Land voor het dienstjaar 2014 aan te houden.

² Landsverordening van 15 januari 2014 houdende machtiging van de minister, belast met Financiën, tot het aangaan van één of meer geldleningen ter aflossing van reeds aangegane verplichtingen en rentekosten (AB 2014 no. 3).

De Raad merkt dienaangaande – wederom - op dat het inmiddels een jarenlange trend is dat inhoudelijke normen en termijnen van de CV 1989 stelselmatig buiten werking worden gesteld. Met deze afwijkingen wordt bovendien de enige sanctiebepaling – die in 1999 is ingevoerd – terzijde gezet. De ongewenste afwijkingen hadden kunnen worden vermeden indien voorzien was in een tijdig vastgestelde Landsbegroting 2014. De Raad wenst nogmaals aan te dringen op het handhaven van de constitutionele en wettelijke normen en termijnen.

1.3 Met het onderhavige voorstel wordt gevolg gegeven aan het advies van de Gouverneur van Aruba³:

‘Ten einde de situatie te voorkomen dat het Land Aruba niet kan voldoen aan zijn rente- en aflossingsverplichtingen die het op grond van verschillende geldleningsovereenkomsten heeft (...) indien de beschikbare liquide middelen hiervoor ontoereikend zijn, ten spoedigste een aparte Landsverordening aan de Staten aan te bieden waarin aan u machtiging wordt verleend om geldleningen aan te gaan tot een maximale hoogte van het bedrag van deze rente- en aflossingsverplichtingen voor de rest van het jaar 2014.’

Om de minister, belast met Financiën in staat te stellen additionele leningen aan te gaan, wordt thans voorgesteld de Financieringsverordening 2014 in diër voege te wijzigen dat het in Artikel 1, eerste lid, vermelde maximum met Afl.164 miljoen wordt verhoogd.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 De Raad merkt op dat bij vaststelling van de voorgestelde verhoging van het machtigingsbedrag van Afl. 175 miljoen naar Afl. 339 miljoen in de Financieringsverordening 2014 en vaststelling van de (ongewijzigde) Landsbegroting 2014 de situatie zal ontstaan dat er - voor een deel van het te financieren begrotingstekort 2014⁴ - een onbedoelde dubbele machtiging zal bestaan. In artikel 2 van de Landsbegroting 2014 wordt immers de machtiging voor het lenen van ruim Afl. 217 miljoen geregeld. Dit bedrag is het verschil tussen het begrotingstekort c.q. financieringsbehoefte 2014 van ruim Afl. 392 miljoen en het huidige machtigingsbedrag van Afl. 175 miljoen zoals opgenomen in de Financieringsverordening 2014; bij verhoging van het machtigingsbedrag naar Afl. 339 miljoen in de Financieringsverordening 2014 zal er dus deels een dubbele machtiging kunnen bestaan.

2.2 Zoals de Raad al in zijn advies inzake de ontwerp-Financieringsverordening 2014 heeft opgemerkt, dient het naast elkaar bestaan van twee machtigingen tot het aangaan van leningen – te weten de machtiging opgenomen in de Financieringsverordening 2014 en de machtiging die is opgenomen in de Landsbegroting 2014 – te worden voorkomen.⁵ De Raad adviseert derhalve om in de Financieringsverordening 2014 een bepaling op te nemen die deze van rechtswege doet vervallen op het moment dat de Landsbegroting 2014 in werking treedt; het machtigingsbedrag zoals opgenomen in artikel 2 van de Landsbegroting dient daarbij wel gewijzigd te worden in het bedrag dat gelijk is aan de financieringsbehoefte van het dienstjaar 2014. Op deze wijze wordt in de Financieringsverordening 2014 zelve de relatie met de begroting 2014 geregeld; welke relatie vooralsnog niet duidelijk werd gemaakt in de Financieringsverordening 2014.

³ Uit het schrijven van de Gouverneur van Aruba aan de Minister President, dd. 7 juli 2014 (kenmerk KABGA no. BB.14/0007) waar in de aanbiedingsbrief bij het onderhavige ontwerp expliciet naar wordt verwezen, blijkt dat dit advies al eerder mondeling was gegeven.

⁴ I.c. de voorgestelde verhoging van het machtigingsbedrag van Afl. 164 miljoen.

⁵ Advies dd. 3 december 2013 van de Raad van Advies bij de Ontwerp-Landsverordening houdende machtiging van de minister, belast met Financiën, tot het aangaan van één of meer geldleningen ter aflossing van reeds aangegane verplichtingen en rentekosten, en ter financiering van het restant van het financieringstekort over het dienstjaar 2013 (RvA 229-13), p. 3.

2.3 De Raad merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt of de regering voor de additionele geldleningen ten bedrage van Afl. 164 miljoen de lokale kapitaalmarkt of de buitenlandse kapitaalmarkt op gaat. Het is de Raad bekend dat de liquiditeitspositie van de lokale markt op dit moment niet gunstig is om een dergelijk bedrag te plaatsen. Indien de regering voornemens is om op de buitenlandse kapitaalmarkt (ingeval de rijksministerraad hier toestemming toe heeft verleend) te lenen, vraagt de Raad zich af in hoeverre dit mogelijk is gelet op het (ongunstig) signaal dat de recente ontwikkelingen rondom de niet vastgestelde Landsbegroting 2014 richting de internationale kapitaalmarkt afgeeft.

2.4 Het onderhavige ontwerp dient uitsluitend tot het wijzigen van een bestaande landsverordening. Gelet hierop merkt de Raad op dat de indeling van het onderhavige ontwerp niet correct is. Conform de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek dient het ontwerp ingedeeld te worden in artikelen met Romeinse cijfers en niet met Arabische cijfers zoals thans het geval is.⁶ De Raad adviseert derhalve om het ontwerp alsnog op de voorgeschreven manier vorm te geven.

3. Memorie van toelichting

3.1 De Raad heeft geconstateerd dat de memorie van toelichting is aangewend om uiting te geven aan vermeende meningsverschillen ten aanzien van afspraken met de rijksministerraad en het ongenoegen over het aanhouden van de begroting door de Gouverneur van Aruba⁷.

3.2 Ten aanzien van het aanhouden door de Gouverneur van het vaststellen van de Landsbegroting 2014 merkt de Raad ten principale het volgende op. De Gouverneur van Aruba stelt op grond van artikel II.7 van de Staatsregeling van Aruba Landsverordeningen vast door deze te ondertekenen. Deze ondertekening doet hij als Landsorgaan, als vertegenwoordiger van Zijne Majesteit de Koning als hoofd van de Regering van Aruba, en onder verantwoordelijkheid van de verantwoordelijke minister(s) van het land Aruba, die de Landsverordening daarom mede ondertekenen. In artikel 21 van het Reglement van de Gouverneur van Aruba⁸ is opgenomen dat de Gouverneur een Landsverordening niet vaststelt wanneer hij de verordening 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. Op 3 juli is de Gouverneur van Aruba op de hoogte gebracht van het feit dat er overeenstemming is bereikt tussen de voorzitter van de ministerraad van het Koninkrijk en de Minister-President van Aruba omtrent het instellen van een onderzoek naar de Landsbegroting 2014 van Aruba, zoals deze door de Staten van Aruba op 25 juni 2014 is aangenomen en waarvan de vaststelling tot op heden door de Gouverneur is aangehouden.⁹ Dit gemeenschappelijk besluit van 3 juli 2014 om een onderzoek te laten doen naar de Landsbegroting 2014 was voor de Gouverneur reeds een aanleiding om aan te nemen dat er reden zou kunnen zijn om met toepassing van genoemd artikel 21 de Landsbegroting 2014 niet vast te stellen:

‘Naar aanleiding van deze afspraken en in lijn hiermee, zal de Gouverneur op dit moment niet overgaan tot het vaststellen van de begroting. Evenmin zal de Gouverneur besluiten tot het niet vaststellen van de begroting waartoe hij als orgaan van het Koninkrijk op grond van artikel 21 van het Reglement van de Gouverneur van Aruba bevoegd is. Pas wanneer aan hem het preliminaire rapport dat op grond van eerder genoemde afspraken zal worden opgesteld is

⁶ Zie hiervoor Aanwijzing 108 van Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek alsook Aanwijzing 234 van de Nederlandse Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁷ MvT, p. 3, 1^e en 2^e alinea.

⁸ Rijkswet van 18 december 1985, laatstelijk herzien bij Wet van 7 juli 2010 (Stb. 2010, 339)

⁹ Persbericht van het Kabinet van de Gouverneur van Aruba, dd. 4 juli 2014.

aangeboden zal hij, indien dit rapport daartoe aanleiding geeft, het hierboven weergegeven besluit heroverwegen.¹⁰

Inmiddels heeft de Rijksministerraad in zijn vergadering van 11 juli 2014 op grond van de artikelen 15 en 21 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba besloten de Gouverneur van Aruba te vragen de vaststelling van de begroting 2014 van het land Aruba aan te houden gedurende een onafhankelijk onderzoek dat in zijn opdracht wordt verricht naar de begroting 2014, de onderbouwing en houdbaarheid daarvan en de doorwerking in de volgende jaren.

3.3 De Raad wijst er voorts op dat een toelichting onderdeel is van de wetsgeschiedenis en een openbaar stuk is dat door een ieder kan worden geraadpleegd. De financiële reputatie van het Land, waar de ondertekenende ministers gewag van maken¹¹, loopt naar de mening van de Raad ernstige schade op als dergelijke passages in de toelichting worden opgenomen. De Raad acht het derhalve van belang dat de desbetreffende passages uit de memorie van toelichting worden verwijderd. Aan de ernst van de financiële situatie van het Land, ten aanzien waarvan de Raad bij herhaling zijn grote bezorgdheid heeft geuit, zoals ook laatstelijk in zijn advies bij de ontwerp Landsbegroting 2014¹², dient niet verder te worden bijgedragen door het opnemen van bedoelde passages.

3.4 Evenmin zijn de bedoelde passages noodzakelijk en van belang ter legitimatie van de onderhavige voorstellen.

Immers, de noodzaak van de onderhavige machtiging volgt uit het ontbreken van een vastgestelde begroting voor het dienstjaar 2014, terwijl de hoogte van de financieringsbehoefte waarvoor thans een aanvullende machtiging wordt gevraagd dient te worden aangetoond in een financiële paragraaf, zoals voorgeschreven in artikel 6 van de CV 1989, waardoor de Raad in staat zou zijn gesteld een doelmatigheidstoets te verrichten.

3.5 De in 3.4 bedoelde financiële paragraaf ontbreekt thans in de memorie van toelichting en dient ten behoeve van de Staten van Aruba alsnog te worden toegevoegd. De financiële paragraaf dient tevens een liquiditeitsprognose te bevatten waaruit de noodzaak tot het aangaan van de lening blijkt.

4. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

Voorstellen voor een redactionele verbetering zijn opgenomen in de marge van de memorie van toelichting.

5. Conclusie en eindadvies

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

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

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

¹⁰ Persbericht van het Kabinet van de Gouverneur van Aruba, dd. 4 juli 2014.

¹¹ MvT, p. 3, 3^e alinea.

¹² Advies dd. 2 juni 2014 (RvA 71-14) bij de Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2014. Vindplaats: www.rva.aw