

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Algemene Zaken, Innovatie,
Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 16 maart 2022
Uw kenmerk: LH-22/0005
Datum: 4 mei 2022
Kenmerk: RvA 22-22

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van de uitgaven en ontvangsten van het Tourism Product Enhancement Fund voor de dienstjaren 2020 en 2021

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van de uitgaven en ontvangsten van het Tourism Product Enhancement Fund voor de dienstjaren 2020 en 2021, moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Zoals in de considerans terecht wordt aangegeven, had voor het Tourism Product Enhancement Fund (TPEF), conform artikel 40, tweede lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) (CV 1989), voor de jaren 2020 en 2021 een begroting vastgesteld moeten worden. Dit is echter niet gebeurd. De regering acht het wenselijk dat de Staten zich alsnog kunnen uitspreken over de verrichte uitgaven. Het ontwerp, dat voorziet in de vaststelling van de uitgaven en ontvangsten van het TPEF voor de betreffende jaren en dat volgens de regering een indemnitair karakter heeft¹, strekt hiertoe.

1.2 Het comptabele proces vindt in Aruba zijn grondslag in artikel V.12 van de Staatsregeling van Aruba en in de CV 1989.² De Staten spelen in dit proces een doorslaggevende rol; zij stellen namelijk zowel de begroting als de jaarrekening vast. Bij het vaststellen van de begroting verlenen de Staten een *voorafgaande* toestemming,

¹ MvT, p. 2.

² In artikel V.12, eerste lid, van de Staatsregeling staat dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Land bij landsverordening wordt vastgesteld. Verder bepaalt het vierde lid dat de verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Land aan de Staten wordt gedaan overeenkomstig de bepalingen van de landsverordening en dat de door de Algemene Rekenkamer onderzochte rekening jaarlijks aan de Staten wordt overgelegd. Op grond van artikel 40, tweede lid, van de CV 1989 zijn de bepalingen van de CV 1989 van overeenkomstige toepassing op het opmaken en vaststellen van de begroting en de jaarrekening van de begrotingsfondsen.



oftewel een machtiging tot het doen van uitgaven voor de daarbij genoemde doeleinden en tot de in de begroting vastgestelde bedragen.³ Bij het vaststellen van de jaarrekening toetsen de Staten zowel de *rechtmatigheid* als de *doelmatigheid* van de gedane uitgaven en de verplichtingen die zijn aangegaan. Bij de zogenaamde rechtmatigheidscontrole wordt beoordeeld of de uitgegeven bedragen binnen de in de vastgestelde begroting opgenomen ramingen zijn gebleven, of de uitgaven correct zijn gedaan en in de juiste categorie worden weergegeven en of voor de aangegane verplichtingen wel toestemming is verleend, met andere woorden, of de minister via de begroting was gemachtigd tot het aangaan van die betreffende verplichtingen.⁴ De begroting vormt aldus de basis van het comptabele bestel. Het ontbreken van een begroting moet dan ook als een ernstige tekortkoming worden beschouwd.

1.3 De Raad heeft bij eerdere gelegenheden, waarbij uitgaven waren gedaan zonder voorafgaande parlementaire machtiging, opgemerkt, dat een dergelijke handelwijze, die zich niet verhoudt met het machtigingskarakter van de begroting, ernstige consequenties kan hebben voor de verantwoordelijke ministers.⁵ Op grond van artikel 31, tweede lid, van de CV 1989 verbinden rechtshandelingen die door of namens een minister zijn verricht in strijd met de voorschriften van artikel 31, eerste lid, immers slechts die minister in persoon.⁶ Deze omstandigheid doet zich thans voor.

Dergelijke implicaties kunnen slechts met medewerking van de Staten worden geredresseerd. Om deze reden gaf de Raad bij de eerder bedoelde gelegenheden in

³ MvT CV 1989, p. 2 en 3.

⁴ De Algemene Rekenkamer onderzoekt bij rechtmatigheidsonderzoeken of de rekeningen van de ontvangsten en uitgaven, alle posten bevatten welke volgens de voorschriften daarin moeten voorkomen en of de rekeningen opgemaakt zijn in overeenstemming met de wettelijke voorschriften en de Landsverordening tot vaststelling van de begroting. Bij doelmatigheidsonderzoeken gaat de Algemene Rekenkamer na of met een beleidsbeslissing beoogde doelstelling(en) zijn behaald (effectiviteit) met zo min mogelijk beslag op middelen (efficiency) (zie <https://rekenkamer.aw/pages/werkzaamheden/soorten-onderzoek/>). Deze wettelijke voorschriften zijn onder meer vastgelegd in de CV 1989, de ministeriële regeling overige financiële administraties (AB 1991 no. 115) en de in mei 2007 door de Directie Financiën opgestelde Richtlijnen Uitgangspunten Beleid en Begroting 2006-2009.

⁵ In die gevallen was er echter wel een begroting vastgesteld, maar werd deze na afloop van het begrotingsjaar met terugwerkende kracht gewijzigd. Zie onder meer het advies van de Raad 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, d.d. 13 april 2011, kenmerk RvA 27-11, en het advies inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 23 juli 2013 tot vaststelling van de begroting van de Dienst Openbare Werken voor het dienstjaar 2013 (AB 2013 no. 50), d.d. 22 januari 2014, kenmerk RvA 236-13.

⁶ Artikel 31, eerste lid, van de CV 1989 bepaalt dat een minister uitsluitend bevoegd is om op naam en voor rekening van het Land kosten te maken, indien hij daartoe is gemachtigd in de landsverordening tot vaststelling van de begroting van zijn ministerie voor het desbetreffende dienstjaar.

overweging om naar Nederlands voorbeeld een indemniteitsverordening⁷ tot stand te brengen, en zo doende de wetgever het laatste woord te geven teneinde de onrechtmatigheid op te heffen en de civielrechtelijke en strafrechtelijke consequenties van de ongeautoriseerde begrotingsoverschrijdingen voor de verantwoordelijke ministers af te wenden.⁸

1.4 De Raad wees er daarbij wel op dat deze handelwijze zou wijzen op een tweeslachtige houding ten aanzien van de comptabele verantwoordelijkheid, want, zo merkte de Raad op: 'Indemniteitsprocedures zijn namelijk te karakteriseren als een staatsrechtelijk alternatief voor persoonlijke aansprakelijkheid. Door die vorm van aansprakelijkheid expliciet in de Comptabiliteitsverordening 1989 vast te leggen en deze te koppelen aan artikel 2:344 van het Wetboek van Strafrecht (WSr), heeft de Arubaanse wetgever immers impliciet de introductie van indemniteitsprocedures afgewezen. De bepaling van artikel 2:344 Wsr is opgenomen omdat de wetgever in 1999 dergelijk handelen dermate laakbaar heeft geacht dat voor een gekwalificeerde strafbaarstelling van ministers is gekozen. Daarmee verhoudt zich niet dat een ander staatsorgaan de gekwalificeerde strafbaarheid in een individueel geval zou kunnen opheffen.'⁹

1.5 Thans worden de Staten opnieuw met de principiële vraag geconfronteerd of zij moeten overgaan tot het bekrachtigen van handelingen, ditmaal voor een totaalbedrag van Afl. 1,88 miljoen, die zijn verricht zonder dat de daarvoor benodigde machtiging door de Staten was bekomen. Het behoeft geen betoog dat het scheppen van dergelijke precedentes het budgetrecht van de Staten uitholt.

1.6 Uit het ontwerp blijkt echter niet zonder meer, dat het gaat om het *bekrachtigen* van uitgaven, waartoe de Staten geen machtiging hebben verleend. Het thans aan de Raad aangeboden ontwerp tot het *vaststellen* van uitgaven en ontvangsten komt dan ook niet overeen met de daadwerkelijke strekking ervan.

Op grond van artikel 41, eerste lid, van de CV 1989 stelt, kort weergegeven, iedere minister na afloop van een dienstjaar een exploitatieoverzicht op en zendt dit overzicht aan de minister van Financiën, die op zijn beurt de jaarrekening samenstelt en deze aan de Algemene Rekenkamer zendt. De Algemene Rekenkamer beoordeelt de jaarrekening en, ten slotte, wordt een ontwerp voor een landsverordening tot *vaststelling van het saldo van de exploitatierekening* aangeboden aan de Staten. Er wordt echter noch in het ontwerp noch in de memorie van toelichting blijk gegeven van

⁷ Indemniteitswetten zijn regularisatiewetten die ex post een grondslag geven aan een tot dan toe onrechtmatige uitgave of ontvangst. De wetgever krijgt het laatste woord teneinde de onrechtmatigheid van verplichtingen op te heffen door de uitgaven te bekrachtigen waartoe niet was gemachtigd.

⁸ Zie noot 5.

⁹ Zie het advies van de Raad 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, d.d. 13 april 2011, kenmerk RvA 27-11.

het bestaan van een jaarrekening, dan wel van een beoordeling daarvan door de Algemene Rekenkamer, zodat een ontwerp houdende de vaststelling van de uitgaven en ontvangsten prematuur lijkt en in deze fase van de begrotingscyclus geen toegevoegde waarde vertegenwoordigt.

1.7 Om aan het indemnitare karakter recht te doen, dient een ontwerp aan de Staten aangeboden te worden, strekkende tot *bekrachtiging* van de in de jaren 2020 en 2021 gedane uitgaven, waartoe de minister, wegens het ontbreken van een vastgestelde begroting, niet gemachtigd was. Uit een dergelijk ontwerp en de bijbehorende toelichting zal duidelijk moeten blijken, dat het gaat om het herstellen van de onrechtmatigheid van de over die jaren gedane uitgaven en aangegane verplichtingen. Verder dient aangegeven te worden welke handelingen en uitgaven het betreft en welke doeleinden werden beoogd, zodat de Staten zich een gedegen oordeel kunnen vormen over hetgeen zij bekrachtigen. Het, zoals in onderhavig ontwerp, enkel opnemen van totaalbedragen, zonder enige nadere specificatie, is daartoe volstrekt ontoereikend.

1.8 Verder overtuigt het argument dat de COVID-19-pandemie de oorzaak was van het niet vaststellen van een begroting over de jaren 2020 en 2021 in het geheel niet. De begroting voor het dienstjaar 2020 had immers reeds in het dienstjaar 2019, dus voor de uitbraak van de pandemie op- en vastgesteld moeten zijn. Daarnaast werd wel voorzien in de opstelling van onder meer de Landsbegroting voor het dienstjaar 2020 alsmede in die van de DOW en de Hoge Colleges van Staat. Het is voor de Raad dan ook onbegrijpelijk hoe de betreffende overheidsdiensten, de verantwoordelijke ministers en het adviserend orgaan¹⁰ op deze wijze in gebreke konden blijven. De Raad adviseert om ten aanzien van zowel het proces van totstandkoming als uitvoering van de begroting van het TPEF adequate procedures te implementeren en daarbij waarborgen te incorporeren teneinde de thans ontstane situatie in de toekomst te vermijden.¹¹

1.9 Ten slotte komt de opmerking dat de begroting van het TPEF voor een periode van twee jaar wordt vastgesteld niet overeen met de werkelijkheid.¹² Voor het TPEF is slechts eenmaal een begroting voor twee jaren vastgesteld, namelijk voor de periode

¹⁰ Op pagina 1 van de toelichting staat dat er een adviserend orgaan is, dat, naast het adviseren van de minister van toerisme omtrent de planning en begroting, rapporteert over de voortgang en realisatie van de planning, met inachtneming van het beleid van de betrokken minister alsmede de vastgestelde begroting.

¹¹ Zie in dat kader ook het rapport van de Algemene Rekenkamer *Bo Aruba, Een onderzoek naar de projecten en een weergave van risico's*, d.d. 10 januari 2018, p. 68. De Algemene Rekenkamer merkt hier op, dat de leden van het toezichtorgaan TPEF naast het houden van toezicht, tevens worden belast met de besteding van de middelen van het fonds en dat aan het toezichtorgaan dus zowel een controlerende als een uitvoerende taak wordt toebedeeld. Deze functievermenging, in combinatie met een brede doelstelling van het fonds brengt, volgens de Algemene Rekenkamer, risico's met zich rond de besteding van Landsmiddelen.

¹² MvT, p. 2.



van 1 januari 2011 t/m 31 december 2012.¹³ Voor alle daaropvolgende dienstjaren werd jaarlijks een begroting, zij het vrijwel ieder jaar te laat, vastgesteld.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 Ter onderbouwing van de bedragen in de voorgestelde artikelen 1 en 2 wordt in de toelichting per artikel een tabel met rekeningen en grootboeksaldi gegeven. De Raad merkt hier het volgende over op:

- De gepresenteerde informatie, welke het karakter heeft van een uitdraai uit een administratief programma, wordt zonder degelijke cijfermatige onderbouwing en zonder verdere concrete toelichting gepresenteerd. Verder kan niet vastgesteld worden of er een cijfermatige controle door een onafhankelijke instantie is uitgevoerd.
- De naam van de tabel (*tabel van werkelijk gedane uitgaven in het dienstjaar 2020 onderscheidenlijk dienstjaar 2021*) komt niet overeen met de gepresenteerde cijfers, aangezien de tabel cijfers bevat die geen uitgaven zijn en waarvan de relatie met de uitgaven in 2020 en 2021 niet duidelijk is (zoals rekeningnummers 0600.01, 1035.24 en 1141.34). Tevens worden in de tabellen van de werkelijk gedane uitgaven ook de ontvangsten opgenomen (rekeningnummer 8816).
- In de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 1 en 2 is de relatie tussen de tekst en de cijfers onvoldoende duidelijk. Uit de cijfers van 2020 blijkt niet welke activiteiten en wat voor soort kosten tot de overige vergoedingen, onderzoek en ontwikkeling en infrastructuur behoren. Voor 2021 is het onduidelijk waar de bedragen van overige vergoedingen, infrastructuur en contingentie betrekking op hebben.
- Het is niet duidelijk hoe het totaal van de uitgaven in de voorgestelde artikelen 1 en 2 zich verhoudt tot de gepresenteerde cijfers uit de in de toelichting opgenomen tabellen van werkelijk gedane uitgaven. Uit de tabellen valt namelijk niet zonder meer te herleiden uit welke bedragen het totaal van respectievelijk Afl. 1.031.529 en Afl. 850.904 bestaat.
- Evenmin is duidelijk hoe het in artikel 2 van het ontwerp opgenomen totaal van de ontvangsten zich verhoudt tot de gepresenteerde cijfers in de tabel van werkelijk gedane uitgaven in het dienstjaar 2021.¹⁴ In deze tabel is namelijk als Bijdrage Land een bedrag opgenomen van Afl. 555.298,06 terwijl in artikel 2 van het ontwerp daarvoor een bedrag van Afl. 2.659.764 staat genoemd.

¹³ Zie de Landsverordening van 18 juli 2011 tot vaststelling van de begroting van het Tourism Product Enhancement Fund voor de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2012 (AB 2011 no. 51).

¹⁴ MvT, p. 4.



2.2 Verder vermeldt de toelichting op artikel 1 enkel dat door het TPEF aandacht werd besteed aan de TPEF-schoonmaakploegen die de attracties, parken en stranden aan de kustlijnen schoonhouden en het daarmee gepaard gaande *wastemanagement*.¹⁵ Er wordt niet nader ingegaan op wat voor soort werkzaamheden zijn verricht en welke consequenties de COVID-19-pandemie en de daarmee gepaard gaande terugval in het toerisme op de werkzaamheden en de uitgaven heeft gehad. Zodoende biedt de toelichting onvoldoende informatie over en inzicht in de hiervoor gebruikte gelden.

2.3 Ook de toelichting op artikel 2 geeft aan dat de uitgaven betrekking hadden op de TPEF-schoonmaakploegen en het daarmee gepaard gaande *wastemanagement*.¹⁶ De Raad heeft reeds meerdere malen aangegeven dat hij van mening is dat onderhouds- en schoonmaakwerkzaamheden niet uit het TPEF dienen te worden bekostigd.¹⁷ Hoewel de regering kennelijk een andere mening is toegedaan¹⁸, blijft de Raad van mening dat de uitgaven uit het TPEF dienen tot een verbetering van het toeristische product en zouden werkzaamheden, welke bijdragen aan het in stand houden van het toeristische product, niet onder de reikwijdte van de middelen uit het fonds moeten vallen.

2.4 Op basis van het bovenstaande concludeert de Raad dat de cijfermatige weergave van de gedane uitgaven alsmede de toelichting hierop, ernstig tekortschiet. Het is dan ook niet mogelijk om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid van de gedane uitgaven. Het informatiegehalte van de toelichting is dermate ontoereikend dat de bepalingen in het ontwerp onvoldoende worden onderbouwd.

3. Redactionele opmerkingen

In zowel het ontwerp als de toelichting zijn enkele voorstellen voor redactionele verbeteringen gedaan.

¹⁵ MvT, p. 2.

¹⁶ MvT, p. 2-3.

¹⁷Zie onder meer het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Tourism Product Enhancement Fund voor het dienstjaar 2017 (d.d. 17 augustus 2016, kenmerk RvA 100-16), 2018 (d.d. 11 april 2018, kenmerk RvA 56-18) en 2019 (d.d. 30 januari 2019, kenmerk RvA 05-19).

¹⁸ Zie onder meer het Nader Rapport bij de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Tourism Product Enhancement Fund voor het dienstjaar 2018 (p. 2) en 2019 (p. 2).



4. Conclusie en eindadvies

De Raad kan zich op grond van het bovenstaande noch met de doelstelling noch met de inhoud van het ontwerp verenigen en adviseert u het niet aan de Staten aan te bieden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

drs. C. Timmer