**2- AANBEVELINGEN VAN SDBA TER VERBETERING VAN HET FINANCIEEL BEHEER IN ARUBA**

Gedurende meer dan 30 jaar Status Aparte is het financieel beheer in Aruba problematisch. Zie hiertoe het rapport van SDBA ‘*Naar deugdelijk openbaar financieel beheer in Aruba’*.

Een snelle realisering van deugdelijk financieel beheer is van groot belang voor het herstel van de financieel en sociaaleconomische situatie van Aruba alsmede het imago van de overheid. Mede op grond van de aanbevelingen van de verschillende nationale en internationale adviserende en controlerende instanties, alsmede speciale commissies zoals de Commissie van Lennep, de Comision Financiero en de National Commission on Public Finance, doet SDBA de Arubaanse regering de volgende aanbevelingen.

1. **Algemene aanbevelingen**

*SDBA beveelt de regering van Aruba in eerste instantie aan om de belangrijkste elementen van ondeugdelijk bestuur te identificeren en te elimineren om zodoende de grote verspilling van belastinggelden binnen afzienbare tijd een halt toe te roepen en een realistisch uitgavenpatroon te realiseren op grond van de criteria van deugdelijk bestuur. Vervolgens wordt ernaar gestreefd het financieel beheer naar internationale standaarden te voeren. Hiertoe wordt allereerst de zogenaamde ‘Fiscal Responsibility Law’ ingesteld. Dit dient ter garantie voor het afleggen van verantwoording, duidelijkheid in de financiële situatie en de publieke beschikbaarheid van (financiële en beleids) informatie binnen een meerjarig begrotingskader. Dit moet leiden tot een samenhangend geheel van criteria dat erop gericht is de ontwikkeling van de overheidsfinanciën regelmatig te monitoren. De nakoming van de nieuwe fiscale regels wordt gecontroleerd door een onafhankelijk orgaan, zoals de Raad van Advies (RvA), die hiertoe een zwaardere rol krijgt toebedeeld (zie 2).*

Een ‘waterdichte’ regelgeving is nog geen garantie voor een deugdelijk beheer van ’s landsgelden. Naast dit wettelijke kader, moeten ook de RvA en de Algemene Rekenkamer van Aruba (ARA) in alle opzichten als onafhankelijke organen functioneren. De aanstelling van de leden van deze Colleges alsmede het personeel hiervan vindt buiten de partijpolitieke sfeer plaats. Daarnaast krijgt de ARA de wettelijke bevoegdheid om naar het OM te stappen, indien de Staten nalaten om hun budgetrecht naar behoren uit te oefenen. De bevindingen van de waarborginstituties kunnen niet meer volledig genegeerd worden zoals dat ruim 30 jaar heeft plaatsgevonden, maar kunnen slechts op grond van deugdelijke argumenten worden ‘gepasseerd’. Deze aanpassingen zijn een versterking voor het systeem van checks & balances dat de grondslag vormt van onze democratische rechtstaat en in sterke mate de deugdelijkheid van bestuur van ons land garandeert.

Concreet richten de aanbevelingen zich op het verbeteren van het financieel beheer. Dat moet leiden tot gezonde overheidsfinanciën. Daarvoor is een aantal belangrijke structurele hervormingen vereist. Voorts moet het instrumentarium van de overheid tot beheersing van het begrotingsproces drastisch worden verbeterd en tenslotte moet het politieke besef ontstaan dat normen voor behoorlijk financieel bestuur niet straffeloos kunnen worden genegeerd. Achtereenvolgens worden aanbevelingen gepresenteerd ten behoeve van de belangrijkste ‘stakeholders’ binnen het geheel van het financieel beheer.

1. **Aanbevelingen ten behoeve van de Raad van Advies (RvA)**

Volgens de Staatsregeling moet de RvA gehoord worden over de voorstellen van wet die door de regering aan de Staten van Aruba worden gedaan. In de praktijk is er echter hoogst zelden iets gedaan met de adviezen van de RvA aan de Staten. Gezien de expertise van de RvA op juridisch, financieel en sociaaleconomisch gebied beveelt SDBA de regering ten sterkste aan om ontwerpwetten, speciaal de ontwerpbegrotingen, niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met al de adviezen van de RvA rekening is gehouden. Eventuele afwijkingen van adviezen kunnen slechts plaatsvinden op basis van argumenten die gedocumenteerd aangeven hoe eventueel negatieve (financiële) consequenties van het niet-navolgen van de adviezen worden gecompenseerd in de begroting.

Tevens beveelt SDBA aan om de RvA een sterkere rol en autoriteit toe te bedelen door haar effectief toezicht te laten houden op de daadwerkelijke uitvoering van de goedgekeurde begroting. De RvA krijgt zodoende een zwaardere rol toegekend in het kader van de waarborgfunctie van het Koninkrijk.

Ter garantie van een objectief oordeel, krijgt de RvA volledige zeggenschap over haar budget en de benoeming van haar personeel. In geval de RvA toch niet naar behoren functioneert en in voorkomende gevallen de andere kant op lijkt te kijken, dan kan de instelling van een Constitutioneel Hof, naar voorbeeld van Sint-Maarten, nog uitkomst bieden. Een dergelijk Hof toetst producten van wetgeving op strijdigheid met de wet en de constitutie, zonder dat partijpolitieke belangen daarbij een rol spelen. De noodzaak hiertoe hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop het Land zelf concrete invulling geeft aan de democratische rechtsstaat en haar waarborginstanties.

1. **Aanbevelingen ten behoeve van de Centrale Accountantsdienst (CAD)**

Een behoorlijk financieel beheer is een van de belangrijkste elementen van deugdelijk bestuur. Voor zover het ambtelijk apparaat in deze tekortschiet, beveelt SDBA aan om, gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid van de hoofden van dienst en andere leidinggevenden, te komen tot een regeling waarbij functionarissen, verantwoordelijk voor het doen van uitgaven zonder dat daarvoor ruimte op de vastgestelde begroting is, persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor de eventuele begrotingsoverschrijdingen van de betrokken dienst. De hoofden van dienst (directeuren) dragen er zorg voor dat de administratie van hun departement op orde is hetgeen onder meer inhoudt dat binnen 1 maand na het begrotingsjaar de jaarrekening wordt ingediend bij Directie Financiën en dat 4 keer per jaar een kwartaalrapportage plaatsvindt.

De controle door de CAD, de ARA en de Landsrecherche maken een belangrijk onderdeel uit van het integriteitsproces. Naast het (financieel) voorzien in een optimale bemanning van deze organen, richt het beleid van de regering zich erop om de aanbevelingen van deze instanties om het financieel beheer te optimaliseren, op te volgen. Daartoe moet met name de CAD beschikken over voldoende deskundig personeel om de controle op overheidsdepartementen adequaat te kunnen verrichten. Dat is er onder meer op gericht om de afzonderlijke departementen te begeleiden in het voeren van een verantwoord en effectief financieel beheer.

1. **Aanbevelingen ten behoeve van de Algemene Rekenkamer (ARA)**

De ARA is belast met de controle op het geldelijk en materieel beheer van het Land in de ruimste zin. De ARA levert bij de uitoefening van haar verantwoordelijkheid als controleur van de uitvoerende macht een belangrijke - aanvullende - bijdrage aan de waarborging van kwaliteit, deugdelijkheid en zuiverheid van het bestuur. Daartoe moeten de voorwaarden aanwezig zijn waaronder de ARA haar taak effectief, onafhankelijk, objectief en in vrijheid kan verrichten. SDBA stelt daarom de volgende maatregelen voor ter verdere versterking en waarborging van de onafhankelijkheid en objectiviteit van de ARA:

* De ARA beschikt over een zo groot mogelijke vrijheid voor wat betreft haar begroting. Indien de voorstellen van de ARA met betrekking tot haar begroting goed zijn onderbouwd, moet die begroting zonder meer overeenkomstig die voorstellen worden vastgesteld. Indien de regering of de Staten amendering van het begrotingsvoorstel wensen, wordt daartoe niet overgegaan zonder voorafgaand overleg met - en instemming van - de ARA.
* Binnen de kaders van de overeengekomen personeelsformatie en van de daarmee samenhangende beschikbare financiële middelen is de Algemene Rekenkamer bevoegd zelf haar personeel te benoemen.
* Uitdrukkelijk wordt in de taakomschrijving van de ARA opgenomen dat zij een verantwoordelijkheid heeft tot het bijdragen aan de kwaliteit van bestuur van Aruba in brede zin. Niet alleen de financiële rechtmatigheid en doelmatigheid van het bestuur worden gecontroleerd, ook moet onderzoek kunnen worden gedaan naar de bestuurlijke zuiverheid en integriteit. Dat geldt in het bijzonder ten aanzien van 'kwetsbare' beslissingen en handelingen van bestuur en overheidsfunctionarissen.
* Voor een optimale uitoefening van haar taak wordt een directe betrokkenheid gecreëerd tussen de Algemene Rekenkamer en de financiële huishouding van de overheid.
* Zoals onder meer vermeld in Rapport Calidad moet de Algemene Rekenkamer ook een meer pro-actief beleid voeren. Zo moet zij (verplicht!) direct dubieuze handelingen van de overheid onder de aandacht van het OM brengen zodra zij daar gegronde vermoedens voor heeft.

Ter realisatie van het bovenstaande wordt het volgende stappenplan gevolgd:

Wettelijk kader

* Zorg voor herziening van de CV 1989, gebaseerd op een door de Staten goedgekeurde kadernota, daarbij nauwlettend in de gaten houdend:
* de eenduidigheid van de wet- en regelgeving;
* het budgetrecht en de controlefunctie van de Staten bij het begrotings- en verantwoordingsproces;
* de sancties voor het niet naleven van comptabiliteitsvoorschriften.
* Incorporeer bij de herziening van de CV 1989 ook de herziening en totstandkoming van wet- en regelgeving voor de jaarverslaggeving van het Land, studiefinanciering en herziening Bezoldigingsregeling Aruba (HBRA).

Opstelling en uitvoering van de Begroting

* Onderwerp het gehele begrotingsproces aan een kritische evaluatie en pas deze zo nodig aan.
* Verhoog de kwaliteit van de begrotingen door:
* de begrotingen te baseren op een jaarplan, afgeleid uit een meerjarenplan welk op zijn beurt is gestoeld op het regeerakkoord en het daaruit voortvloeiende eenduidig geformuleerde en consistent regeringsbeleid.
* beleidsnota’s op te stellen die inzicht geven in het jaarplan voor het onderhavige begrotingsjaar alsmede de gehanteerde prioriteitstelling en de motivering hiervan ten aanzien van verschillende beleidsterreinen binnen de ministeries. Beleidsnota’s dienen intern consistent te zijn en afgestemd te zijn met het regeringsbeleid.
* de concrete beleidsdoelstellingen in het jaarplan in termen van verwachte output en de daarvoor benodigde input van middelen ter realisering hiervan te vertalen in de begroting.
* nadere voorschriften te geven in de ‘Richtlijnen en Uitgangspunten voor de Begroting’ (RUB) voor de opstelling van de basisramingen van de overheidsdiensten waarop de ontwerpbegroting is gebaseerd.
* Zorg voor monitoring van de begrotingsuitvoering en periodieke voortgangsrapportages hieromtrent.

Financieel beheer

* Onderwerp de interne organisatie, administratieve organisatie en interne controle van alle
overheidsdiensten aan een kritische evaluatie zowel voor wat betreft de opzet als de werking teneinde
zicht te krijgen op de risico’s die het Land loopt.
* Inventariseer deze risico’s en tref maatregelen om deze risico’s zoveel mogelijk te beperken ter
waarborging van de ordelijkheid van het financieel beheer.
* Draag zorg voor een op de te vervullen overheidstaken (aan de hand van een kerntakenanalyse ten behoeve van een zo klein mogelijke overheid) gebaseerd formatieplan en een actualisering en daadwerkelijke toepassing van de herziening van de bezoldigingsregeling (HBRA).
* Zorg voor een kader ter toetsing van ‘good (corporate) governance’ ten aanzien van de gelieerde
overheidslichamen (overheidsbedrijven, - vennootschappen, bij landsverordening ingestelde
rechtspersonen, overheidsstichtingen) en gesubsidieerde instellingen.
* Zorg voor een goed functionerend financiëel administratiesysteem en een sluitend
kredietbewakingsysteem, zowel binnen de departementen als Directie Financiën ter voorkoming van begrotingsoverschrijdingen.
* Onderwerp de beginbalans van enig dienstjaar aan een zelfstandig balansonderzoek.
* Bevorder de controleerbaarheid door de sporen van de verrichte interne controle duidelijk zichtbaar te maken, de resultaten hiervan vast te leggen in (interne) rapportages en te zorgen voor een ordelijke
archivering van de aan de administratie ten grondslag liggende documenten.
* Leef alle comptabiliteitsvoorschriften na en beperk het gebruik van de wettelijke mogelijkheden hiervan af te wijken.
* Sanctioneer niet-naleving van de comptabiliteitsvoorschriften niet alleen voor ministers in
overeenstemming met artikel 31 van de CV 1989 maar ook voor alle budgethouders door toepassing van
disciplinaire straffen.

Financiële verantwoording

* Onderwerp het gehele verantwoordingsproces aan een kritische evaluatie en pas dit zo nodig aan.
* Verhoog de betrouwbaarheid van de centrale begrotings- en financiële administratie waardoor zij de begrotings- en verantwoordingsfunctie kan vervullen door maatregelen te nemen ter:
* verhoging van het kennis- en kundeniveau van het hiermee belaste personeel;
* verhoging van de betrouwbaarheid van het financiëel administratiesysteem;
* verbetering van de administratieve organisatie en interne controle teneinde risico’s zoveel mogelijk te beperken;
* verhoging van de betrouwbaarheid van de verantwoording door periodieke afstemmingen in het kader van de maandelijkse rapportages;
* stipte naleving van de comptabiliteitsvoorschriften.
* Voorkom achterstanden in het bijwerken van de financiële administratie. Het up-to-date houden van
financiële administratie is een noodzakelijke voorwaarde om deze te kunnen gebruiken bij het beheersen van ‘s Lands financiën en deze zonodig bij te sturen.
1. **Aanbevelingen ten behoeve van het kabinet/de ministers**
* Toon daadkracht door zonder uitstel en als eerste prioriteit, zorg te dragen voor het op orde brengen van het financieel beheer van het Land. De gevolgen van de zwaarwegende structurele tekortkomingen in het financieel beheer, maken duidelijk dat de commitment van het gehele kabinet nodig is, om overheidsbreed verbeteringen tot stand te brengen.
* Voorkom begrotingsoverschrijdingen en houd uitgaven binnen de geautoriseerde begroting en afgesproken financiële kaders. Leef bij het zichtbaar worden van dreigende overschrijdingen de in Comptabiliteitsverordening 1989 voorgeschreven procedures na.
* Vergroot inzicht in het uit te voeren beleid door concrete en meetbare beleidsdoelstellingen met de budgettaire gevolgen, tijdig te presenteren in de begroting en leg hier in de jaarrekening in voldoende mate verantwoording over af.
* Geef de commitment aan de verdere verbetering van het financieel beheer verder vorm, door op bestuurlijk niveau concrete en meetbare doelstellingen te formuleren, vast te stellen en deze aan de Staten te presenteren. De verbetering van het financieel beheer zal ook zijn vertaalslag hebben op de kwaliteit van de jaarrekening van het Land. De minister van Financiën dient hier, als motor van het verbetertraject draagvlak voor te creëren en hierop toe te zien.
1. **Aanbevelingen ten behoeve van de minister van Financiën**
* Creëer draagvlak bij alle betrokkenen voor de structurele aanpak van de verbetering van het financieel beheer en zorg hierbij voor de duidelijke afstemming op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Stem hierbij, ook tussen de ministeries, de inzet van kwalitatieve mankracht en beschikbare middelen goed af.
* Draag zorg voor de structurering van het begrotings- en verantwoordingsproces. Zorg hierbij voor de naleving van de wettelijke termijnen bij de oplevering van zowel de begroting als de jaarrekening zodat de begrotingscyclus effectief verloopt en op naleving van wettelijke voorschriften bij begrotingsuitvoering. Bij de naleving hiervan dient verband te worden gelegd met de toezichthoudend taak van de Staten.
* Zorg voor een uitbreiding van de inhoudelijke toelichting. De toelichting dient vooral de Staten voldoende inzicht te geven in de beleidsvoornemens en het behalen van de doelstellingen, alsmede de uitvoering van het, in de begroting gepresenteerde, financieel beleid. Ook de vermogenspositie van het Land dient te worden toegelicht. Tevens moet de jaarrekening (net zoals de begroting) voor wat betreft beleidsinformatie uitgebreid worden. Het aanleveren van toegankelijke en transparante informatie over de besteding van de publieke middelen is daarbij van groot belang.
* Scherp controle op budgetdiscipline aan en neem waar nodig maatregelen ter voorkoming van begrotingsoverschrijdingen. Hierbij kan aan de hand van tussentijdse realisatiecijfers de begrotings-realisatie worden bijgestuurd.
* Tref als toezichthouder van het algemeen financieel beleid de nodige maatregelen, opdat dreigende begrotingsoverschrijdingen tijdig en conform de wettelijke procedure worden voorgelegd aan de Staten, zodat deze zijn budgetrecht kan uitoefenen.
* De spoedige afwikkeling van het wetgevingstraject is hierbij een noodzaak. Het is van essentieel belang de verslaggevingsvoorschriften vast te stellen ten behoeve van het samenstellen van de jaarrekening, zodat de daadwerkelijke controle van de jaarrekening op termijn gerealiseerd kan worden.
* Leg een formatieplan voor aan het kabinet voor de formalisering van de bureaus van de ministers. Er dient gezorgd te worden voor een mate van standaardisatie, waarnaar toegewerkt kan worden.
* Draag zorg voor juiste, volledige en toegelichte informatie over de realisatiecijfers in de jaarrekening van het Land. Concretiseer hierbij afspraken met de Staten omtrent de op te leveren verantwoordingsinformatie. Neem bij de te maken afspraken de behoefte aan goede beleidsinformatie mee.
1. **Aanbevelingen ten behoeve van de Staten**
* Neem maatregelen om de uitholling van het budgetrecht een halt toe te roepen. Eis van de regering de naleving van comptabiliteitsvoorschriften, voornamelijk de oplevering van begrotingsdocumenten binnen de wettelijke termijnen. Hierdoor wordt ook de noodzaak voor de toepassing van artikel 11 CV 1989 beperkt. Gebruik de bij wet aangeboden maatregelen om de minister(s) indien nodig, ter verantwoording te roepen;
* Leef de maatregelen ter uitoefening van de controlerende en toezichthoudende taak, daadwerkelijk na. Houd de door de regering gemaakte afspraken betreffende het verduurzamen van de openbare financiën scherp in de gaten en dwing de naleving ervan af.
* Maak met de regering concrete afspraken over de periodieke oplevering van tijdige, deugdelijke en toegelichte informatie over het gevoerde financieel beleid en over de verdere verbetering van het financieel beheer.
* Houd de voortgang en uitvoering van de verbetering van het financieel beheer en de beheersing van overheidsuitgaven nauwlettend in de gaten.
* Let sterk op de prioriteitstelling en keuzes van de regering, met het oog op duurzame overheidsfinanciën. De Staten dient risicoafwegingen en goed onderbouwde informatie van de regering te ontvangen op basis waarvan de afwegingen tot toekenning van gelden kunnen worden gemaakt.
* Roep bij zowel uitblijven van verbeteringen in het financieel beheer als bij onvoldoende beheersing van de begrotingsuitvoering, verantwoordelijke ministers ter verantwoording en ga hierbij het toepassen van sancties niet uit de weg.
* Concretiseer afspraken met de regering omtrent de benodigde verantwoordingsinformatie en neem correctieve acties bij te late oplevering van zowel de begroting als de jaarrekening van het Land.
* Grijp de mogelijkheid aan om de verantwoordelijke minister(s) op te roepen voor het afleggen van verantwoording bij het niet naleven van wettelijke voorschriften en gemaakte afspraken. Het opleggen van sancties moet hierbij niet geschroomd worden.