

7- BELANGRIJKSTE AANBEVELINGEN VAN HOGE COLLEGES VAN STAAT, ADVIES- EN CONTROLEORGANEN TEN BEHOEVE VAN DE OVERHEIDSFINANCIEN IN ARUBA



Gedurende meer dan 30 jaar Status Aparte is het bestuur in Aruba problematisch. Zie hiertoe de rapportages van SDBA ‘: <http://deugdelijkbestuuraruba.org/ons-onderzoek/>

Een snelle realisering van deugdelijk bestuur is van groot belang voor het herstel van de financieel-economische situatie van Aruba, het imago van de overheid en de gelijke behandeling van haar burgers. Gezien de veelheid aan aanbevelingen in de afgelopen decennia om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren geeft SDBA een beknopte samenvatting van ontvangen aanbevelingen hiertoe ten behoeve van de Arubaanse regering en het Parlement.

1. Algemeen

In de meer dan 30 jaar na het ingaan van de Status Aparte hebben opeenvolgende Arubaanse regeringen legio aanbevelingen van onze Hoge Colleges van Staat en van lokale en internationale advies- en controle instanties ontvangen om de kwaliteit van het bestuur te verhogen. In de regel werden de meeste genegeerd waardoor ondeugdelijk bestuur ongehinderd plaats kon vinden ten nadele van de Arubaanse gemeenschap. Gezien de intentie van de coalitieregering die in november 2017 aantrad om deugdelijk bestuur, integriteit en transparantie als speerpunten van haar programma alle aandacht te verlenen die noodzakelijk is, heeft SDBA een bloemlezing van belangrijke punten uit aanbevelingen die de afgelopen decennia ontvangen werden van de verschillende instanties, op een rijtje gezet. Vanwege de ernstige financiële situatie van Aruba hebben de meeste vooral betrekking op de verbetering van het financieel beheer, onder meer ten behoeve van een gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. Opmerkelijk is dat de aanbevelingen van de zo bekritiseerde CAft nauwelijks afwijken van die van de eigen Arubaanse adviserende en controlerende instanties. Het grootste verschil ligt hem echter in het feit dat de ‘adviezen’ van de CAft voor ‘de politiek’ niet vrijblijvend zijn zoals alle andere. ‘De politiek’ kan die dus niet straffeloos negeren zoals zij al decennialang met alle andere aanbevelingen heeft gedaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er naar gestreefd wordt de CAft te vervangen door ‘een eigen’ instelling met een meer adviserende rol...

1- Aanbevelingen Commissie (van Lennep) Schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba

De hieruit volgende aanbevelingen van de ‘Commissie Schuldenproblematiek’ liegen er niet om:

*‘Concreet richten de aanbevelingen zich op het creëren van een gunstige wisselwerking tussen economie en 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 economische gedrag niet straffeloos kunnen worden genegeerd. Overheidsschulden vloeien voort uit begrotingstekorten of uit ongeautoriseerde uitgaven. Schuldbeheersing is derhalve niet mogelijk zonder beheersing van de begroting**’¹.*

Ook deze commissie benadrukt het personeelsprobleem: ‘Het overheidsapparaat zal grondig moeten worden doorgelicht en afgeslankt nadat een kerntakenanalyse is uitgevoerd. Niet-kerntaken zullen moeten worden afgestoten of verzelfstandigd. De eventuele opbrengsten van privatisering zouden kunnen worden aangewend voor aflossing en schuld’.

¹ ARA: Jaarverslag 1996-1999, d.d. 1 augustus 2001, p. 90, 91

De commissie wijst er tevens op dat 'voor het beheersbaar maken van de schuldensituatie een duidelijk inzicht in de omvang en samenstelling van de schulden een belangrijke vereiste is. Het is gewenst dat alle gegevens over alle uitstaande overheidsschulden in de toekomst op een centraal punt overzichtelijk en volledig worden bijgehouden en jaarlijks worden gepubliceerd. Ook de verplichtingen tegenover de ARA moeten worden nagekomen'

2- Aanbevelingen VDA/BVD

In het rapport '*Veiligheid en Integriteit van Aruba: context en perspectief*' (1995) pleit de VDA/BVD voor:

- een regeling inzake de onverenigbaarheid van belangen en functies voor ministers;
- het checken van antecedenten en referenties bij de werving en selectie van bestuurlijk personeel op grond van een centraal uitgevoerd en gereguleerd personeelsbeleid dat werving en selectie uit de sfeer van politieke en privébelangen haalt. Objectieve criteria moeten de doorslag geven waarmee voorgoed kan worden afgerekend met troebele argumenten die berust op het verschijnsel van patronage;
- het formuleren van criteria die de mogelijkheid scheppen op een geregelde tijdbasis te bezien of de omvang van het Arubaanse overheidsapparaat het afslankingsproces weerspiegelt dat impliciet uit de afschaffing van patronage voortvloeit;
- afschaffing van het coördinatoren- c.q. adviseurschap. Als sleutelfiguren tussen 'de politiek', het bestuur, de burgerij en het bedrijfsleven zijn coördinatoren binnen de kleinschaligheid van Aruba per definitie personen in wie belangen zich verstrengelen. Bovendien hebben zij formeel beschouwd geen plaats binnen de overheid, die overigens wel hun salaris voor haar rekening neemt;
- het transparant inrichten en beschrijven van werkprocessen. Beleid, uitvoering en controle moeten op alle niveaus gescheiden zijn en kunnen dus niet in één en dezelfde functionaris verenigd zijn;
- het toezien op de naleving van ambtelijke voorschriften en gedragsregels aan de hand van zorgvuldig geformuleerde toetsingscriteria;
- adequate, toetsbare budgettering en onderwerping aan externe financiële controle (ARA) op de rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen → preventieve maatregel tegen integriteitsverval;
- inhoudelijke versterking van de politieke partijen en regelgeving m.b.t. de financiering van die partijen;

3- Aanbevelingen Rapport Calidad (RC)

Een behoorlijk financieel beheer is een van de belangrijkste elementen van goed bestuur. Voor zover het ambtelijk apparaat in deze tekort schiet beveelt de werkgroep RC aan om, gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid welke rust op de hoofden van dienst en andere leidinggevendenden, te komen tot een regeling waarbij functionarissen, verantwoordelijk voor het doen van uitgaven zonder dat daarvoor ruimte op de vastgestelde begroting is, persoonlijk aansprakelijk gesteld worden voor de eventuele begrotingsoverschrijdingen.

De controle door de CAD, de ARA en de Landsrecherche maken een belangrijk onderdeel uit van het integriteitsproces. Naast het voorzien in een optimale bemanning, dient het beleid van de regering erop gericht te zijn de aanbevelingen van deze instanties op te volgen.

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

- De ARA dient zo groot mogelijke vrijheid te worden gelaten voor wat betreft haar begroting. Indien de voorstellen van de ARA met betrekking tot haar begroting goed zijn onderbouwd, ware deze begroting zonder meer overeenkomstig die voorstellen vast te stellen. Indien de regering of de Staten amendering van het begrotingsvoorstel wensen, dient daartoe niet te worden overgegaan zonder voorafgaand overleg met - en bij voorkeur met instemming van - de ARA.
- Binnen de kaders van de overeengekomen personeelsformatie en van de daarmee samenhangende beschikbare financiële middelen dient de Algemene Rekenkamer bevoegd te zijn zelf haar personeel te benoemen.
- Uitdrukkelijk ware in de taakomschrijving van de ARA op te nemen 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 dienen te worden gecontroleerd, ook moet de Algemene Rekenkamer onderzoeken kunnen doen 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 dient er een directe betrokkenheid te worden gecreëerd tussen de Algemene Rekenkamer en de financiële huishouding van de overheid.
- Zoals reeds vermeld zal de Algemene Rekenkamer ook een meer pro-actief beleid dienen te voeren.

4- Aanbevelingen Raad van Advies

Aan het begin van deze eeuw geeft de Raad de regering in overweging om, gezien het geraamde exploitatietekort ad Afl. 81,4 miljoen de ontwikkelingen in zowel de kosten- als de middelenkant nauwlettend te volgen, teneinde tijdig te kunnen bijsturen. De Raad adviseert de regering de aanbevelingen van de 'Comision Financiero Formacion 2001-2005' zo spoedig mogelijk te realiseren, waarbij de gedachten met name uitgaan naar die aanbevelingen die de personeelskosten op relatief korte termijn kunnen drukken, zoals de invoering van een nieuwe pensioenregeling van ambtenaren en aanpassingen van de pensioenregeling voor ambtsdragers. Ook geeft de Raad in aanbeveling snel een kerntakenanalyse te doen realiseren, zodat oneigenlijke taken door de overheid kunnen worden afgestoten. De Raad geeft de Minister in dringende overweging de Directie Financiën toe te rusten met de benodigde expertise, zodat over realistische en werkbare gegevens kan worden beschikt. Tegelijkertijd vraagt de Raad zich af of er geen bezuinigingen kunnen worden toegepast op de volgende posten die de Raad erg hoog acht:

POST	RAMING 2004 IN AFL.
Huur gebouwen	14.690.900
Voorlichting en promotie	33.476.700
Huur/lease voertuigen	6.856.700
Deskundig advies	9.370.000
Reis- en verblijfkosten	3.365.700

Een meer effectieve aanwending van de schaarse middelen zal de verwachte stijging van minimaal Afl. 10 miljoen van het geraamde begrotingstekort ad. Afl. 58 miljoen enigszins kunnen beperken

Voorts wijst de Raad erop dat de regering in haar voorbeeldfunctie er juist voor moet zorgen dat zij de wet naleeft; dit betekent ook het conform artikel V.12, tweede lid van de Staatsregeling, tijdig aanbieden van de ontwerp-Landsbegroting aan de Staten

Aangezien dergelijke schendingen van belangrijke wetgeving en afspraken zoals het recent overeengekomen Witte Donderdagakkoord bij herhaling plaatsvinden pleit de Raad er voor om sancties in te stellen bij hernieuwde overtreding. Mogelijke sancties zijn volgens de Raad:

- het niet in werking treden van de begroting;
- beperkte mogelijkheden tot het doen van uitgaven, c.q. automatische aanpassingen van uitgaven;
- een verbod op het aangaan van leningen

Om deze financieel-economische risico's te beperken wordt aanbevolen om de internationale concurrentiepositie van Aruba te versterken door:

- een meer flexibele arbeidsmarkt te realiseren;
- een herziening van het belastingstelsel met de nadruk op een verschuiving van directe naar indirecte belastingheffing;
- het tot stand brengen van aantrekkelijke (vestigings)voorwaarden voor (internationale) ondernemers

Aangezien de totale uitgaven voor een groot deel bestaan uit personeelskosten en rentelasten is het voor de Raad onvermijdelijk dat beperkende maatregelen vooral op die kosten moeten zijn gericht².

De Raad herhaalt haar advies om eindelijk een onderbouwde meerjarenbegroting op te stellen. Een meerjarenbegroting is een noodzakelijk instrument om het voorgenomen nominaal uitgavenkader te kunnen handhaven en het lange-termijn effect van de bezuinigingen te beoordelen

De voorgenomen bezuinigingen leveren echter te weinig op. Extra inkomsten zijn ook nodig. Daarom beveelt de Raad (wederom!) aan op een herziening op korte termijn van de belastingwetgeving. Belangrijke elementen hiervan moeten zijn een vereenvoudiging van de belastingheffing en een verschuiving van directe naar indirecte belastingen

Zij beveelt dan ook aan dit ontwerp niet aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, dan nadat met al haar adviezen rekening is gehouden

Een nieuw adviescollege - zoals voorgesteld in het protocol en in het preadvies - heeft daarmee binnen de fase tot de totstandkoming en inwerkingtreding van de begroting geen meerwaarde. In plaats van een nieuw adviescollege in de fase van de totstandkoming van de Landsbegroting is naar de opvatting van de Raad juist een orgaan nodig dat effectief toezicht gaat houden op de daadwerkelijke uitvoering van de goedgekeurde begroting. Voor de Raad is dit aanleiding om zich te beraden en voor te bereiden op een sterkere rol ten aanzien van de overheidsfinanciën. Dit betreft in de eerste plaats de reguliere advisering ten aanzien van ontwerp-landsbegrotingen en in de tweede plaats een mogelijke rol als Onafhankelijke Begrotingsautoriteit (OBA)

“Waarborginstituten controleren of de regering handelt in lijn met uitgangspunten van bijvoorbeeld doelmatigheid, rechtmatigheid en zorgvuldigheid. Zij vormen procedureel organisatorische voorwaarden voor deugdelijk bestuur. De knelpunten en voorwaarden voor integer bestuurlijk handelen zijn al sinds het ingaan van de status aparte 30 jaar geleden het onderwerp geweest van vele onderzoeksrapporten. In het WODC-rapport (2011) is aangegeven dat het grootste knelpunt van alle waarborginstituten de zwakke respons op hun bevindingen is. Zo stelt het WODC³ dat de Raad van Advies een verhoudingsgewijs zware rol heeft bij het borgen van de kwaliteit van de wetgeving, onder meer vanwege de politisering en de omstandigheid dat Aruba geen kwaliteitstoetsing door een Senaat kent. Vanwege het ontbreken van een equivalent van de Eerste Kamer, zou men denken dat aan het oordeel van de Raad van Advies een zwaar(der) gewicht toegekend zou moeten worden, ook in het kader van de waarborgfunctie van het Koninkrijk

Daar waar de rol van de Raad van Advies is uitgespeeld en de waarborg instituten in voorkomende gevallen de andere kant op lijken te kijken, zou een constitutioneel hof, naar voorbeeld van het Hof te Sint Maarten⁴ nog uitkomst kunnen bieden. Een dergelijk Hof toetst producten van wetgeving op strijdigheid met de wet en de constitutie, zonder dat politieke belangen daarbij een rol spelen. De Raad spreekt de verwachting uit dat het bovenstaande de discussie omtrent de instelling van een constitutioneel hof nieuw leven wordt ingeblazen. Maar uiteindelijk gaat het erom hoe het Land zelve concrete invulling geeft aan de democratische rechtsstaat en haar waarborginstituten

² Idem, p. 8

³ WODC (2011), p. 116-117.

⁴ Voor een beschouwing op dit Hof: Schutgens, R. & Sillen, J. Constitutionele toetsing in de West. NJB (2014), Afl. 8, p. 508 e.v. Zie ook: Goudappel, F. & de Wit, J. Constitutionele toetsing in het Koninkrijk in context. CJB 2015 (4) 4, p. 285 e.v.

5- Aanbevelingen Algemene Rekenkamer Aruba

De voornaamste aanbevolen acties in het kader van het verbeteringsproces zijn:

1. Herziening van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) en totstandkoming van andere wet- en regelgeving; deze zijn dringend noodzakelijk om tot goedkeurende accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen te geraken.
2. De administratieve organisatie, inclusief de functie- en taakbeschrijvingen en de bevoegdhedenregeling, alsmede de interne controle moeten deugdelijk worden opgezet, goed functioneren en worden beschreven. Beheershandelingen moeten systematisch worden vastgelegd, de boekhouding moet in evenwicht zijn, interne controle en periodieke afstemmingen moeten plaatsvinden, terwijl de archivering van bewijsstukken moet verbeteren. Een risicoanalyse, mede gebaseerd op de onderzoeksbevindingen van de CAD en de Rekenkamer, kan de verantwoordelijke ministers helpen om hierbij de prioriteiten vast te stellen.

Een inhoudelijke kwaliteitsverbetering van de begrotingen en jaarrekeningen is vereist. Hoewel de verbetering van de financiële informatie prioriteit heeft, verdient het aanbeveling de kwaliteitsverbetering van de beleidsinformatie gelijke tred hiermee te laten houden

Behalve een deficiënt financieel beheer wijzen de CAD/ARA ook op 'niet-wenselijke functievermengingen'. Zij adviseren dan ook om de gehele administratieve organisatie van het Land Aruba (inclusief overheidsbedrijven en semi-overheidsinstellingen) te doen doorlichten, waarbij niet alleen aandacht wordt geschonken aan onwenselijke functievermenging binnen de overheidsorganisaties, maar ook aan belangenverstrengelingen van topfunctionarissen (waaronder regeringscommissarissen), c.q. openbare ambtsdragers.

De Rekenkamer beveelt dan ook aan de volgende punten in het stappenplan te incorporeren:

Ad 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.

Ad Begroting/begrotingsuitvoering

- 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 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.

Ad 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 (kerntakenanalyse) gebaseerd formatieplan en voor de herziening van de bezoldigingsregeling.
- 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 financieel administratiesysteem en een sluitend kredietbewakingsysteem 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 na alle comptabiliteitsvoorschriften 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.

Ad 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 kennis- en kundeniveau van het hiermee belaste personeel;
 - verhoging van de betrouwbaarheid van het financieel administratiesysteem;
 - verbetering van de administratieve organisatie en interne controle teneinde risico's zoveel mogelijk te beperken;
 - verhoging van 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 zondig bij te sturen

Op grond van de bevindingen en conclusies van het onderzoek naar de **jaarrekening 2012** heeft de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen geformuleerd⁵:

1. Wij bevelen **de regering** aan om de commitment aan de verdere verbetering van het financieel beheer verder vorm te geven, 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.

⁵ ARA: Rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekening van het land Aruba over het dienstjaar 2012, d.d. 28 april 2014, p. 23, 24

2. Wij bevelen **de minister van Financiën** aan, om er op toe te zien dat voldaan wordt aan de wettelijke termijnen van de aanbidding aan de Staten van zowel de jaarrekening als de begroting van het Land.

3. Wij bevelen **de minister van Financiën** aan, om als toezichthouder van het algemeen financieel beleid, de nodige maatregelen te treffen, opdat dreigende begrotingsoverschrijdingen tijdig en conform de wettelijke procedure worden voorgelegd aan de Staten, zodat deze zijn budgetrecht kan uitoefenen.

4. Wij bevelen **de minister van Financiën** aan om bij de verdere verbetering van de kwaliteit van de jaarrekening, te zorgen voor een uitbreiding van de inhoudelijke toelichting. De toelichting dient vooral de Staten, voldoende inzicht te geven in de uitvoering van het, in de begroting gepresenteerde, financieel beleid. Ook de vermogenspositie van het Land dient te worden toegelicht. Wij geven in overweging mee om de jaarrekening (net zoals de begroting) voor wat betreft beleidsinformatie uit te breiden.

5. Wij bevelen **de Staten** aan om met de regering concrete afspraken te maken over de periodieke oplevering van tijdige, deugdelijke en toegelichte informatie over het gevoerde financieel beleid en over de verdere verbetering van het financieel beheer.

En vervolgens:

Op basis van de bevindingen van ons onderzoek naar de **Jaarrekening 2013** presenteert de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen⁶:

Aan 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 in dit onderzoeksrapport gepresenteerde 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.

Aan 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. Wij verwijzen naar onze eerdere onderzoeksrapporten over de jaarrekeningen van het Land, voor specifieke aanbevelingen omtrent de te ondernemen stappen.
- 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.
- Scherp controle op budgetdiscipline aan en neem waar nodig maatregelen ter voorkoming van begrotingsoverschrijdingen.
- 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.

⁶ ARA: ARA: Rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekening van het land Aruba over het dienstjaar 2013, d.d. 26 augustus, 2014, p. 9, 10

Aan de Staten:

- Hou de voortgang en uitvoering van de verbetering van het financieel beheer en de beheersing van overheidsuitgaven nauwlettend in de gaten.
- 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.

Op basis van de bevindingen van het onderzoek naar de **Jaarrekening 2014** presenteert de ARA de volgende aanbevelingen **aan de ministers, in het bijzonder de minister van Financiën**⁷:

- Het is belangrijk vast te houden aan plannen om het financieel beheer te verbeteren en de aanpak te concretiseren in overleg met de Staten. De verbeteringen in het financieel beheer zijn in grote mate gerelateerd aan de beheersing van de overheidsfinanciën.
- 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.
- Bij het opstellen en de uitvoering van de begroting dient de nadruk gelegd te worden op de beheersing van de kosten om zodoende aan de afgesproken normen te voldoen. Hierbij kan aan de hand van tussentijdse realisatiecijfers de begrotingsrealisatie worden bijgestuurd.
- Het is van belang wettelijke voorschriften na te leven en hierbij bijzondere aandacht te besteden aan de bedoeling van de wetgever, vooral wat betreft de rechten van de Staten. Transparantie jegens de Staten, is hierbij een vereiste.

De aanbevelingen naar de Staten toe zijn als volgt:

- Maatregelen dienen genomen te worden om de uitholling van het budgetrecht een halt toe te roepen. Van de regering dient de naleving van comptabiliteitsvoorschriften, voornamelijk de oplevering van begrotingsdocumenten binnen de wettelijke termijnen, geëist te worden. Hierdoor wordt ook de noodzaak voor de toepassing van artikel 11 CV 1989 beperkt.
- Het is belangrijk dat de, reeds in Statenmoties, opgenomen maatregelen ter uitoefening van de controlerende en toezichhoudende taak, daadwerkelijk worden nageleefd. De door de regering gemaakte afspraken betreffende het verduurzamen van de openbare financiën dienen scherp in de gaten gehouden te worden en de naleving ervan afgedwongen te worden.
- De mogelijkheid om de verantwoordelijke minister(s) op te roepen voor het afleggen van verantwoording bij het niet naleven van wettelijke voorschriften en gemaakte afspraken, dient aangegrepen te worden. Het opleggen van sancties zou hierbij niet geschroomd dienen te worden.

En uiteindelijk (2012-2014):

Op basis van de bevindingen van ons onderzoek naar de **Jaarrekening 2015** presenteert de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan **alle ministers**⁸:

- de totstandkoming van duurzame overheidsfinanciën bij het maken van beleidskeuzes niet uit het oog te verliezen. De regering dient prioriteiten te stellen, risicoafwegingen te maken en deze te motiveren in de begroting;
- verantwoording af te leggen over beleidsvoornemens en het behalen van doelstellingen, ook in de jaarrekening van het Land. Het aanleveren van toegankelijke en transparante informatie over de besteding van publieke middelen is van groot belang;

⁷ ARA: *Rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekening van het land Aruba over het dienstjaar 2014*, d.d. 31 augustus 2015, p. 7, 8 (30, 31)

⁸ ARA: *Rapport onderzoek jaarrekening Land Aruba 2015*, d.d. 1 november 2016, p. 47, 48

- wettelijke voorschriften bij de begrotingsuitvoering na te leven. Bij de naleving hiervan dient het verband te worden gelegd met de toezichthoudende taak van de Staten;
- gebruik te maken van de beschikbare instrumenten om de begrotingsuitvoering te monitoren en te beheersen. De URK is hier een voorbeeld van. Het communicatieproces dient daar waar nodig versterkt te worden om begrotingsoverschrijdingen te voorkomen. Ook is het belangrijk om bewustwording te creëren zodat de verantwoordelijkheden, zoals deze in de wet zijn toegewezen, nageleefd worden.

Aan **de minister van Financiën & Overheidsorganisatie in het bijzonder** wordt aanbevolen om:

- als toezichthouder van de besteding van Landsgelden, alert te blijven op de naleving van wettelijke voorschriften bij de begrotingsuitvoering;
- er op toe te zien dat de verbeteringen in het financieel beheer conform de vastgelegde systematiek wordt uitgevoerd en om nauw toezicht te houden op de voortgang van de verbeteringen. Het is belangrijk om te zorgen voor tijdige aan- en bijsturing en het ter beschikking stellen van de benodigde middelen en capaciteit;
- een formatieplan voor te leggen aan het kabinet voor de formalisering van de bureaus van de ministers. Er dient gezorgd te worden voor een mate van standaardisatie, waar naar toegewerkt kan worden.

Aan **de Staten** wordt aanbevolen om:

- sterk te letten 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;
- niet te tolereren dat het budgetrecht wordt aangetast. De bij wet aangeboden maatregelen kunnen worden gebruikt om de minister(s) indien nodig, ter verantwoording te roepen;
- afspraken te maken met de regering over de benodigde beleidsinformatie en om tot stand te brengen dat de regering ook in de jaarrekening verantwoording aflegt over het gevoerde beleid (in relatie tot de kosten). Het is belangrijk om, daar waar nodig, te zorgen voor aanpassingen in de wetgeving om hier bij de behandeling van de jaarrekening de nadruk op te leggen;
- nauw betrokken te blijven bij reeds in gang gezette processen, zoals de verbetering van het financieel beheer. De Staten kan gebruik maken van de instrumenten die ter beschikking zijn gesteld om de begrotingsuitvoering vanuit haar oogpunt te blijven monitoren.

6- Aanbevelingen Comishon Financiero (CF)

De CF sluit haar rapport af met het advies om de uitstaande schulden te saneren. Het voldoen aan de schuldverplichtingen vormt namelijk een zware last ofschoon de overheidsschuld in procenten van het BBP naar internationale maatstaven nogal laag is (bijna 40%). Daarom stelt de CF voor om:

- De gemiddelde looptijden van de schulden te verlengen ter betere spreiding van de schuldenlast in de tijd, alsmede ter vermindering van de noodzaak tot frequente herfinanciering (er werden kortlopende schatkistpapieren gebruikt voor het financieren van structurele uitgaven).
- Betalingsachterstanden (die niet contant kunnen worden afgerekend) om te zetten in formele leningen tegen marktconforme voorwaarden.

Herfinanciering van de huidige concessionele leningen met Nederland om te profiteren van de huidige lagere rentestand op de kapitaalmarkt

8- Aanbevelingen SER

De SER levert niet alleen kritiek maar komt ook met aanbevelingen om belangrijke probleempunten voor de overheidsfinanciën aan te pakken⁹:

1. **AZV** → met de Comision Financiero is de SER van mening dat het tekort van de AZV van zulk een omvang is dat het niet meer door het Land te financieren valt.
2. **Bijstand** → het aantal vrijwillige werklozen moet door strenge(re) controle en arbeidsbemiddeling verminderd worden.
3. **Personeelskosten** → met name het bestaan van coördinatoren leidt tot meer personeel: velen worden uit het ambtenarenapparaat gehaald en de opengevallen plekken worden dan meteen opgevuld.
4. **Pensioenlasten** → verlagen via overleg met ambtenarenvakbonden en de exorbitante pensioenregeling voor ministers en statenleden per direct aanpassen.
5. **Het inlopen van betalingsachterstanden** → opeenvolgende regeringen hebben middels het laten opeenvolgen van betalingsachterstanden tekorten gefinancierd.

9- Aanbevelingen van de National Commission on Public Finance (NCPF)

De NCPF pleit ook voor de *“development of a set of fiscal responsibility rules to ensure accountability, clarity and public availability of information within a multiyear budgeting framework, which would provide for a set of criteria to regularly monitor the development of the financial position of the government”*¹⁰.

Feitelijk geeft de NCPF hiermee dezelfde aanbevelingen voor verbetering van het financieel beheer die de RvA en de ARA decennialang jaarlijks in hun rapporten aan de overheid herhalen. De NCPF adviseert onder meer ook trainingsmogelijkheden voor het personeel van Directie Financiën uit te breiden en een onafhankelijk orgaan in het leven te roepen die de nakoming van de nieuwe fiscale regels controleert¹¹.

Ook de NCPF geeft een groot aantal aanbevelingen in een zgn. Actieplan die er op gericht was begrotingsevenwicht te bewerkstelligen in 2009¹². Zij voorzag echter dat het begrotingstekort bij ongewijzigd beleid en na introductie van de BBO en de verhoogde AZV-tarieven uiteindelijk in 2009 omstreeks Afl. 25 miljoen zou bedragen¹³. In het geval de overheid daarentegen zou besluiten de stijging van de personeelslasten te beperken tot 3% per jaar en die van de post ‘Goederen & Diensten’ tot jaarlijks 2% terwijl de overheidsinvesteringen zouden worden verhoogd tot 2% van het BBP, dan kon dat volgens de NCPF leiden tot een surplus van omstreeks Afl. 25 miljoen in 2009¹⁴.

Met zulke duidelijke prognoses kon het niet anders dan dat de Arubaanse overheid de aanbevelingen van de NCPF integraal zou overnemen. Echter, ondanks alle aandacht die de toenmalige (MEP-)regering aan de commissie NCPF besteedde zijn resultaten feitelijk uitgebleven. De ARA stelt daarover:

“Het rapport ‘Sound Public Finance and Public Accountability in Aruba’ is uitgebracht door de National Committee on Public Finance (NCPF). Hierin is een actieplan opgenomen om te geraken tot gezonde overheidsfinanciën. De voor het begrotingsproces belangrijke acties die op basis van dit actieplan tot stand zijn gekomen, zijn:

- *de afronding van de kerntakenanalyse;*
- *de inzet van een technische bijstander met een financiële achtergrond;*

⁹ Idem, p. 29, 30, 31

¹⁰ Idem, p. 11

¹¹ Idem, p. 12

¹² Idem, p. 13

¹³ Idem, p. 24

¹⁴ Idem, p. 26

- de opstelling van een samenvattende nota, behorende bij de begroting van 2008.

Echter, de voortgangsrapportages, die tweemaal per jaar over de begrotingsuitputting zouden worden opgesteld, de inventarisatie van de noodzakelijke wetwijzigingen, de instelling van de zogenaamde 'Fiscal Responsibility Law' alsmede het bereiken van een evenwichtige begroting zijn tot nog toe uitgebleven. De uitvoering van de acties loopt achter op de planning. De commissie, ingesteld ter uitvoering van het actieplan, is begin 2009 voor het eerst bij elkaar gekomen. De ARA is in afwachting van de voortgangsrapportages met betrekking tot de implementatie van dit actieplan¹⁵.

Uiteindelijk bedroeg het financieringstekort in 2009 onder de MEP-regering ruim Afl. 157,5 miljoen, terwijl de schuldpositie van Aruba verder verslechterde. In de jaren daarop namen beide in veel ergere mate toe onder het 'nieuwe economisch beleid' van de AVP-regering. Hierdoor stegen de renteverplichtingen tot ruim boven het vermelde financieringstekort van 2009. Deze onhoudbare situatie leidde in 2014 uiteindelijk tot het reeds eerder genoemde ingrijpen door de Rijksministerraad waarbij Aruba haar financiële autonomie terecht werd ontnomen.

7- Aanbevelingen CAft

Belangrijke aanbevelingen zijn:

1. Roep de structurele groei van de overheidsuitgaven een halt toe door diverse (automatische) indexeringen stop te zetten.
2. Neem zo snel mogelijk een beperkt aantal eenvoudig door te voeren maatregelen, (bijv. een tijdelijke solidariteitsheffing) die op korte termijn de problematiek terugdringen.
3. Kom met een uitgewerkt (stappen)plan hoe de voorgenomen maatregelen te implementeren. Betrek hierbij ook de (tijdelijke) maatregelen zoals genoemd in de 2^e aanbeveling. Rapporteer daarnaast elk kwartaal over de uitvoering van de begroting en de voortgang van de maatregelen en leg de begrotingswijzigingen tijdig voor aan de Staten. Versterk het ownership door het instellen van een ministeriële stuurgroep onder voorzitterschap van de minister-president.
4. Bij het op orde brengen van het financieel beheer hebben het administratief systeem, de opzet van de meerjarencijfers en de inrichting van de financiële infrastructuur, inclusief de juridische inbedding ervan (de comptabiliteitsvoorschriften), prioriteit. Hierbij is een aantal punten van belang:
 - Er wordt een vertekend beeld gegeven door te rooskleurige aannames op het gebied van bijv. de grootste uitgavencategorie, te weten de personeelskosten
 - Er is een zeer beperkte aansluiting tussen begroting en uitvoering
 - Periodieke uitvoeringsrapportages ontbreken waardoor het volgen en bijsturen van de begroting heel moeilijk is
 - De Comptabiliteitsverordening is verouderd: veel onderwerpen zijn nooit helemaal formeel uitgewerkt

De CAft voegt hier fijntjes aan toe dat het navolgen van haar aanbevelingen het benodigde vertrouwen bij de Rijksministerraad (RMR) en buitenlandse beleggers zal wekken om de Arubaanse regering ter wille te zijn bij het aantrekken van een buitenlandse lening

De CAft geeft daarom de volgende aanbevelingen:

1. Bereid zowel uitgavenverlagende als inkomstenverhogende maatregelen voor om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen zodat de tekortnorm van 3,7% niet in het geding komt.
2. Indien er nog geen traject is opgestart om de structurele groei van de uitgaven op korte termijn terug te dringen, moet dit z.s.m. gedaan worden, zo mogelijk met technische bijstand uit Nederland.

¹⁵ ARA: Rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekeningen van de Algemene Dienst van het land Aruba over de dienstjaren 2001-2004, d.d. 28 december 2010, p.

3. Draag er zorg voor dat toereikende voorbereidingen worden getroffen (politiek en juridisch) zodat inkomstenverhogende maatregelen (bijv. verhoging van BBO/BAZV-Belastingheffing Algemene Ziekttekostenverzekering) zonder oponthoud kunnen worden ingevoerd.

Gebruik de resultaten van de self-assessment (nulmeting) om zo efficiënt en effectief mogelijk de nodige verbetering van het financieel beheer tot stand te brengen. Ook hier kan tijdverlies worden voorkomen door technische bijstand

De CAft doet daarom de volgende aanbevelingen:

1. Dam de verwachte uitgavengroei in 2015 zoveel mogelijk in en bereid aanvullende maatregelen voor om binnen de vastgestelde financiële kaders te blijven.
2. De verwachte middelen zijn niet toereikend onderbouwd en daarom niet toetsbaar voor het CAft. Het gaat hierbij o.m. over het 'kwijschelden' van de pro forma van de SVB van omstreeks Afl. 60 miljoen, de wijziging van het dividendbeleid van overheidsNV's, enz. De CAft adviseert daarom om niet uit te gaan van de realisatie van het maximum aan extra middelen.
3. Gebruik een recentere raming van het BBP in 2015 van de CBA om te vermijden dat een tegenvaller in het BBP tot overschrijding van de tekortnorm van 3,7% leidt.

Intensiveer het traject om de groei van de uitgaven, m.n. op het gebied van personeel, z.s.m. structureel terug te dringen

Op grond van een bovenstaande komt de CAft met een aantal aanbevelingen:

1. Hanteer behoedzamere middelen- en uitgavenkaders en bouw een veiligheidsmarge in.
2. Geef tijdig en volledig inzicht in de resultaten van de financiële risicoanalyse die Aruba –i.s.m. CITGO- uitvoert om de korte en lange termijn risico's m.b.t. de heropening van de raffinaderij in kaart te brengen.
3. Hanteer de nieuwe economische groeiramingen van de CBA voor de aangepaste begroting 2017.
4. Bereid de noodzakelijke wetgeving m.b.t. de heropening van de raffinaderij z.s.m. voor.
5. Draag zorg voor de structurele beheersing van de personeelskosten: niet alleen nemen deze toe i.p.v. dat er bespaard wordt, maar ook wordt de stijging bij Goederen & diensten deels veroorzaakt door toegenomen betalingen aan uitzendkrachten.
6. Zorg voor een gedegen onderbouwing van de totaal voorziene middelengroei van 5,5% in 2017.
7. De voornemens voor de verbetering van het financieel beheer moeten leiden tot een (indien nodig aangepast) verbeterplan dat als streven heeft het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring voor de jaarrekening 2020.

De financiële informatie van alle overheidsentiteiten die behoren tot de collectieve sector moeten in de begroting 2017 worden opgenomen

Nawoord SDBA

Hoewel de meeste van bovenstaande aanbevelingen van de laatste 30 jaar dateren, zijn vrijwel identieke aanbevelingen reeds vanaf het begin van de Status Aparte jaarlijks gedaan aan opeenvolgende regeringen. Daar is hoegenaamd niets mee gedaan. Dit ging ten koste van de belangen van de Arubaanse gemeenschap.

Systematisch ondeugdelijk bestuur is de oorzaak geweest van jaarlijkse begrotingstekorten met uitzondering van 3-4 keren dat er sprake was van grote 'incidentele meevallers'. Dat leidde tot een grenzeloze groei van de nationale schuld. De omvang is heden ten dage dusdanig dat die niet dan zonder zware offers van de Arubaanse gemeenschap gedurende enkele decennia tot redelijke proporties kan worden teruggebracht. Daardoor wordt een gezonde ontwikkeling van Aruba voor lange tijd belemmerd.

Mede door onverantwoordelijk beleid ten aanzien van de belangrijkste inkomstenbron van Aruba, is door ongecontroleerde hotelbouw de Arubaanse gemeenschap uit zijn voegen gegroeid. De groei van de infrastructuur en sociale zorg heeft daarmee geen gelijke tred gehouden. Het negeren van ook deze problematiek (= verwaarlozing!) gedurende decennia, in samenhang met ontoereikende middelen als gevolg van ondeugdelijk financieel beheer, is er de belangrijkste oorzaak van dat ook de sociale problematiek onbeheersbaar is geworden. Verbetering van deze situatie stelt bijzonder hoge eisen aan (de creativiteit van) regering en Parlement.