



13 maart
2026

Rapport onderzoek Jaarrekening Land Aruba 2020



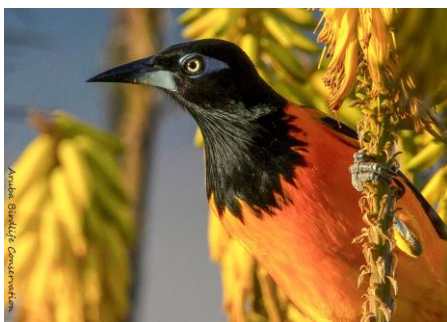
Algemene Rekenkamer



Rapport onderzoek Jaarrekening Land Aruba 2020

Vastgesteld op:
9 maart 2026

Scherpe roep van de Trupial



De omslag van het rapport naar de jaarrekening 2019 werd gesierd door het toezien oog van de Shoco. Voor het rapport van 2020 is gekozen voor de *Trupial*. Waar de uil waakt vanuit de stilte, staat de Trupial in dit onderzoek symbool voor het zichtbare en alerte karakter van het jaarrekeningonderzoek. Daarnaast staat de heldere zang van de Trupial symbool voor de transparantie die de jaarrekening van het Land te allen tijde dient te bieden.

Foto met dank aan: Aruba Birdlife Conservation

Inhoud

Inhoud	1
Voorwoord	3
Resumen	4
Rapport in het kort	10
1 Conclusies en aanbevelingen	12
1.1 Hoofdboodschap en conclusies	12
1.1.1 <i>Wijziging in de begroting: nog onvoldoende transparant</i>	13
1.1.2 <i>Onrechtmatigheden bij de begrotingsuitvoering</i>	14
1.1.3 <i>Voortgang in verslaggeving; kwaliteit nog niet op pijl</i>	15
1.2 Aanbevelingen	16
2 Bestuurlijke afstemming	17
2.1 Reactie minister van Financiën	17
2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	24
3 Het onderzoek naar de jaarrekening	27
3.1 Reikwijdte van het onderzoek	27
3.2 Vraagstelling	28
3.3 Belangrijke begrippen	28
3.3.1 <i>Onrechtmatigheid</i>	29
3.3.2 <i>Financieel beheer</i>	31
3.4 Onderzoek werkzaamheden	32
4 Ontwikkelingen in de Landsbegroting en jaarrekening	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Ontwikkeling begroting Land	35
4.2.1 <i>Wijzigingen in de Landsbegroting vanaf 2020</i>	37
4.2.2 <i>Overwegingen tot wijziging en input belangrijkste actoren</i>	39
4.3 Ontwikkeling in de jaarrekening van het Land	40
4.3.1 <i>Wijzigingen in de opzet van de Jaarrekening 2020</i>	41
4.3.2 <i>Opbouw van de Jaarrekening 2020</i>	44
5 Rechtmatigheid begrotingsuitvoering	48
5.1 Inleiding	48
5.2 Realisatie per hoofdkostensoort per ministerie	48
5.3 Totale realisatie	52
5.4 Realisatie per ministerie	53
5.5 Wettelijke grondslag en (financiële) rechtmatigheid FASE-noodhulp	54

5.5.1	<i>FASE-noodhulp over 2020 onrechtmatig</i>	55
5.5.2	<i>Financiële rechtmatigheid FASE-noodhulp onvoldoende gewaarborgd</i>	56
5.6	Rechtmatigheid aangegane leningen	58
5.6.1	<i>Afgesloten langlopende leningen in 2020</i>	59
5.6.2	<i>Afgesloten kortlopende leningen in 2020</i>	60
5.6.3	<i>Classificatie Algemene Rekenkamer</i>	61
5.6.4	<i>Registratieplicht Algemene Rekenkamer</i>	63
5.7	Voldoen aan relevante wettelijke bepalingen	64
6	Effecten COVID-19 op de financiële positie van het Land	65
6.1	Effect op het resultaat	65
6.2	Effect op de kosten en middelen	66
6.2.1	<i>Ontwikkeling van de kosten</i>	67
6.2.2	<i>Ontwikkeling van de middelen</i>	70
	Bijlage 1: Onderzoeksvragen, scopeafbakening en normen	73
	Bijlage 2: Gebruikte afkortingen	75
	Bijlage 3: Aansluiting cijfers jaarrekening	76
	Bijlage 4: Exploitatieoverzicht 2020 inclusief overschrijdingen kosten	78
	Bijlage 5: Bevindingen uit FASE-onderzoeken Algemene Rekenkamer en CAD80	
	Bijlage 6: Ontwikkeling kosten en middelen	81

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van het onderzoek naar de Jaarrekening 2020. Dit rapport bevat informatie over een jaar waarin de effecten van de COVID-19 pandemie zichtbaar zijn in het financiële resultaat van het Land. Dit onderzoeksrapport is, ondanks grote achterstanden in de oplevering van de jaarrekening, zeker nog relevant. Dit is het vervolg op het in 2025 gepubliceerde rapport van de Algemene Rekenkamer over het onderzoek naar de Jaarrekening 2019, waarin reeds relevante en toepasbare aanbevelingen zijn gedaan. De Algemene Rekenkamer heeft toen stilgestaan bij tekortkomingen in het financieel beheer die decennialang bekend waren. De boodschap was toen duidelijk: verlies de noodzaak van fundamentele verbeteringen niet uit het oog.

Als externe controleur heeft de Algemene Rekenkamer de constitutionele taak, de doelmatigheid en rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van het Land, in de ruimste zin, te onderzoeken. In haar rol van toezichthouder binnen het Arubaanse staatsbestel, levert de Algemene Rekenkamer middels haar onderzoeken een bijdrage aan de versterking van het comptabel bestel en het beter functioneren van het openbaar bestuur. Dit is dus ook de rol van de Algemene Rekenkamer in het verbeteringsproces financieel beheer, conform thema A van het Landspakket Aruba.

Tekortkomingen worden gesignaleerd en er worden aanbevelingen gegeven, die bij opvolging daarvan tot de nodige verbeteringen zouden moeten leiden. Aan de Staten wordt op deze manier voldoende inzicht en hulpmiddelen geboden om haar taak, als de controlerende macht, te kunnen uitvoeren en ministers ter verantwoording te roepen.

Het jaar 2020 stond in het teken van veranderingen. Naast het leren omgaan met een “nieuw normaal”, heeft het Land ook aanpassingen gedaan in haar planning- en controlcyclus. Hoewel deze aanpassingen nog niet hebben geleid tot meer transparantie in de begroting en een controleerbare jaarrekening, is de Algemene Rekenkamer overtuigd dat veranderingen een krachtige motor kunnen vormen voor vooruitgang en positieve ontwikkelingen. Mits deze doordacht, zorgvuldig en met visie worden doorgevoerd, bieden deze de kans om bestaande structuren te versterken en te verbeteren. Genomen stappen dienen het begin te betekenen van een weg naar een solide beleidsbegroting en een transparante, controleerbare jaarrekening. Tegelijkertijd is het essentieel om ook de onderliggende tekortkomingen in het financieel beheer voor ogen te houden. Deze mogen niet worden genegeerd, maar moeten juist structureel worden aangepakt en duurzaam worden verbeterd. De kennis en inzichten om dit te bereiken zijn er al: vele aanbevelingen en adviezen van advies- en controlerende instanties liggen voorhanden. Door hier actief en consequent mee aan de slag te gaan, zal het Land niet alleen kunnen bijsturen, maar echt vernieuwen. Benut dit momentum om fundamenteel te verbeteren en toekomstbestendig te bouwen.

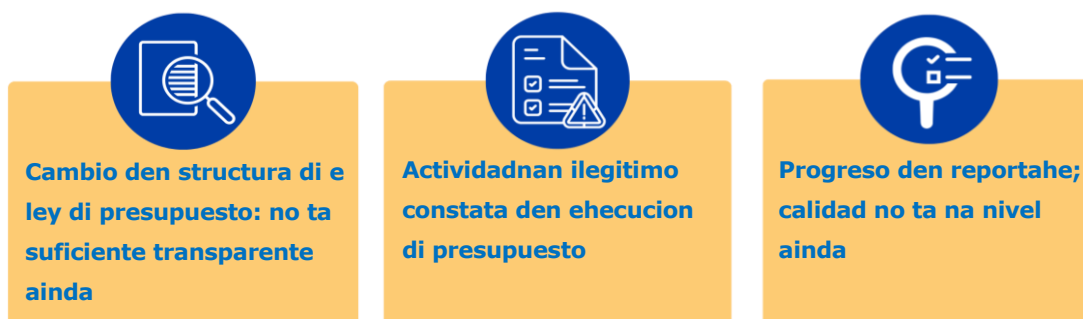
Wij hopen hier met dit rapport aan bij te dragen.

Algemene Rekenkamer
9 maart 2026

Resumen

E investigacion di e cuenta anual di Pais Aruba (e Pais) ta un investigacion di Algemene Rekenkamer den cuadro di su tarea constitucional. Algemene Rekenkamer a investiga si e ehecucion di e presupuesto na aña 2020 a tuma lugar segun ley y reglanan financiero-administrativo. Tambe a investiga efecto di e pandemia COVID-19 riba e resultado financiero di Pais den aña 2020.

Conclusionnan di e investigacion



Algemene Rekenkamer ta conclui cu e modificacion den structura di e ley di presupuesto pa aña 2020 a conduci na un reduccion di transparencia y balor informativo. E ley di presupuesto no ta duna un vinculo cla mas entre maneho y cifra presupuestario. Ademá, den e diseño nobo di e presupuesto a laga e relacion cu e Ordenansa Nacional pa institui ministerionan (LIM) bai. Apesar cu Departamento di Finanzas ta considera e cambionan introduci como un mehoracion den eficiencia di e proceso presupuestario, e investigacion ta indica cu esaki a bay a costo di e transparencia y balor informativo di e presupuesto di e Pais. E structura di e presupuesto actual no ta suficientemente transparente. Esaki ta parcialmente pasobra no ta suministra informacion di maneho explicitamente y simultaneamente.

E investigacion ta indica cu den aña 2020 tabata tin actividadnan ilegitimo den e ehecucion di e presupuesto di e Pais. Den aña 2020 tin gastonan cu a surpasa e presupuesto stipula pa ley riba e nivel di aprobacion di Parlamento, locual ta clasifica como ilegitimo. Debi na e nivel di agregacion mas halto den e presupuesto 2020, e cantidad di incumplimento ta

Ministerio	Cantidad	Suma total
Asunto General, Integridad, Organizacion Gubernamental, Innovacion y Energia	0	0
Desaroyo Teritorial, Infraestructura y Medio Ambiente	1	9.653
Transporte, Comunicacion y Sector Primario	1	5.171.490
Turismo y Salud publico	0	0
Asuntonan Social y Labor	2	210.845
Enseñansa, Ciencia y Desaroyo Sostenibel	2	4.202.532
Husticia, Seguridad y Integracion	0	0
Finanzas, Asunto Economico y Cultura	3	2.435.202
Total	9	12.029.722

substantialmente mas abou cu den aña 2019. Na aña 2019 tabata tin 90 caso unda a surpasa e presupuesto. Esaki ta 90% menos den aña 2020, unda tin 9 caso. E suma total di e gastonan cu

a surpasa e presupuesto a baha di Afl. 33,8 miyon na 2019 pa Afl. 12 miyon na 2020. Esaki ta indica cu e introduccion di un nivel di agregacion mas halto den e presupuesto di e Pais pa 2020 a contribui na un reduccion di e cantidad di incumplimento di e ley di presupuesto, pero e no ta nifica cu a resolve e deficiencianan.

E investigacion ta indica cu den aña 2020 no tabata tin un base legal pa e pagonan haci den cuadro di e ayudo financiero na ciudadanonan cu a perde entrada door di e crisis di COVID-19, esta FASE. Na aña 2020 a otorga Afl. 42,8 miyon na FASE. Algemene Rekenkamer ta clasifica e pagonan di FASE como ilegítimo. E cuadro legal aki, esta e Ordenansa Nacional temporal FASE, a formalisa dos aña despues, esta na aña 2022. E formalisacion aki no ta remedia e acto ilegítimo aki, cual ta e pagonan haci na 2020. Ademá, e investigacion ta indica cu den aña 2020 a surgi actividadnan ilegítimo den e prestamonan cu e Pais a cera. Aunke e suma total di e prestamonan no a surpasa e suma máximo autorisa pa Parlamento den e presupuesto di e Pais, un prestamo (internacional) ta clasifica como ilegítimo. Tambe den e emision di bononan di e Pais (obligatieleningen) a constata actividadnan ilegítimo. Motibo di esaki ta e falta di autorizacion di Minister di Finansa na momento cu a completa e prestamo menciona, pa desvia di artículo 22, inciso 2, di e Ley di Comptabilidad 1989, pa cera un prestamonan cu un termino mas largo cu cinco (5) aña. Apesar cu a regla e autorizacion necesario despues pa medio di e presupuesto supletorio na november 2020, no a percura pa un provision pa e formalisacion huridico di e actonan (huridico) cu a tuma lugar caba. Algemene Rekenkamer ta enfatisa cu den e investigacion aki, solamente a investiga y analisa cumplimiento cu ley y regulacionnan ora di cera e prestamo. Algemene Rekenkamer no ta expresa un opinion riba e validez huridico of aspectonan di e prestamonan cu ta toca derecho civil.

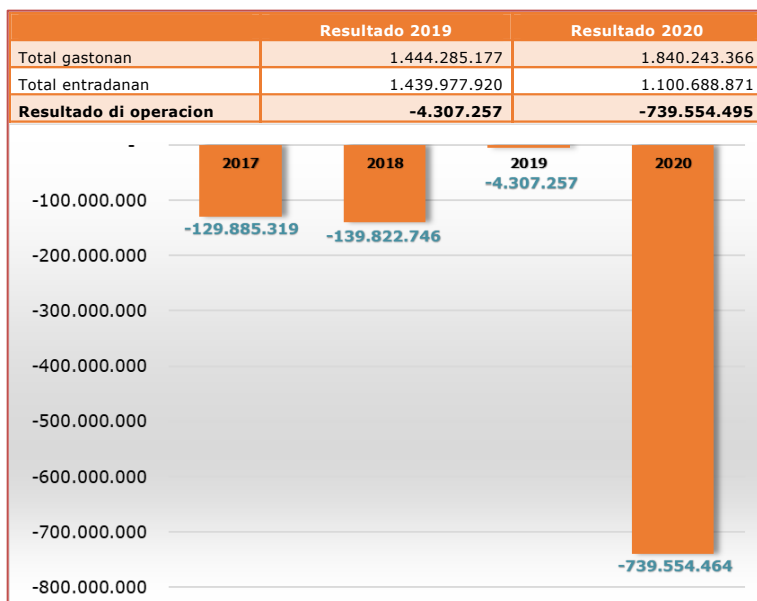
Por lesa mas tocante e ehecucion di e presupuesto di e Pais den 2020 den capitulo cinco (5) di e rapport.

E di tres conclusion di Algemene Rekenkamer ta cu aunke a tuma pasonan pa mehora e proceso di preparacion di e cuentanan anual, ainda e calidad di e cuenta anual 2020 no ta na un nivel adecua. Por ehempel, e cuenta anual 2020 no ta cumpli cu e exigencianan di artículo 42, inciso 2, parti f, di e Ley di Comptabilidad 1989. Ademá, e retraso structural cu tabata tin den ceramento di e administracion financiero di e Pais a conduci cu transaccionnan financiero a wordo haci den añanan anterior basa riba informacion y datonan nobo. Esaki ta limita mas ainda e confiabilidad y consistencia di e informacion financiero presenta den e cuenta anual di e Pais.

Resultadonan financiero di Pais den 2020

Aña 2020 a yega un punto scur pa finansa publico di e Pais. Na final di e prome kwartaal, henter mundo tabata den gara di e pandemia di COVID-19, cu tabata tin consecuencianan grandi. Pa e Pais e pandemia tabata tin efecto riba e resultado financiero di aña 2020.

Na aña 2020 tabata tin un resultado negativo di casi Afl. 739,6 miyon. E deficit operacional di e Pais a aumenta cu Afl. 735,2 miyon compara cu aña 2019. Esaki ta ocasiona door di entradanan mas abou y gastonan mas halto.



E pandemia di COVID-19 tabata tin efecto riba e desaroyo di gastonan. Por ehempel, e Pais a otorga un total di Afl. 341,5 miyon na ayudo financiero di emergencia. E Pais a otorga Afl. 275,5 miyon na subsidio di salario (loonsubsidie), Afl. 42,8 miyon na ayudo di emergencia FASE y Afl. 22,9 miyon na MKB-regeling. Na aña 2020 e Pais a paga tambe Afl.

99,7 miyon na contribucion na AZV. A rebaha gastonan di personal y subsidio di salario di e Pais cu 12,6% na 2020 debi na e medidanan di solidaridad tuma pa yuda cubri e programa di FASE durante e pandemia di COVID-19.

Por lesa mas tocante e resultado financiero di e Pais den 2020 den capitulo 6 di e rapport.

Recomendacionnan

E resultadonan di e investigacion ta hiba Algemene Rekenkamer na presenta e siguiente recomendacionnan na e ministernan, y en particular na e Minister di Finansa:

- Na prome lugar Algemene Rekenkamer ta recomenda pa salvaguardia e derecho presupuestario di Parlamento door di reenforza e reglanan pa ehecucion e presupuesto di e Pais. Di e manera aki alocacion di e fondonan entre e areanan di maneho bou un ministerio (despues cu Parlamento a aproba e prome presupuesto) no por sosode sin autorisacion previo di y responsabilizacion explicito na Parlamento. Den e proceso di realisacion di un presupuesto basa riba maneho, ta recomendabel pa establece e guianan por escrito cu ta inclui e exigencianan minimo di calidad pa formula e obhetivonan di maneho, e actividadnan cu mester realisa pa logra nan y e consecuencianan presupuestario involvi. Considera e incorporacion di e guianan aki den e Ley di Comptabilidad of regulacion di ehecucion pa garantiza cu e normanan di calidad di informacion di maneho den e presupuesto y cuentanan anual ta comparti entre gobierno y Parlamento.
- E di dos recomendacion ta pa garantiza cumplimiento cu e exigencianan stipula pa ley door di garantiza cu por haci obligacionnan, gastonan of pagonan solamente basa riba un base legal adecua y/of autorisacion previo. Percura tambe pa esakinan wordo formula cuidadosamente y cla pa evita diferencianan den interpretacion.
- Na di tres luga Algemene Rekenkamer ta recomenda pa percura pa un cuenta anual cu ta controlabel y cu ta cumpli cu e necesidad informativo di Parlamento. Pa realisa esaki mester percura na prome lugar pa actualisa e Ley di Comptabilidad. Tambe mester percura pa e cuenta anual duna informacion coherente y structura, na un manera consistente cu ta duna Parlamento suficiente bista riba e realisacion financiero di e Pais.

Percura por ultimo pa e desaroyo di un cuadro di calidad pa e cuenta anual y e implementacion di control interno sistematico di calidad.

- E di cuatro recomendacion ta pa percura pa tin transparencia pa ciudadanonan door di pone nan na altura di e debenan di e Pais. Ta importante pa esaki sosode, hasta si e legislado no a stipula esaki explicitamente den ley.

Por ultimo Algemene Rekenkamer ta recomenda na Parlamento pa fortalece su rol di regulacion y control. Pa esaki mester pone exigencianan cla pa transparencia y balor di informacion, basenan legal na tempo y ehecucion legitimo di presupuesto di e Pais. Algemene Rekenkamer ta urgi Parlamento pa no acepta desviacion for di esakinan.

Reaccion di minister di Finanzas

Minister a duna su reaccion riba e rapport den concepto. Minister no ta di acuerdo cu tur conclusion di e investigacion y ta duna un splicacion riba algun punto.

Segun minister, a aumenta e nivel di agregacion di e autorisacion di presupuesto, pero e vinculo entre maneho y cifra presupuestario a keda mescos. Sinembargo, e conexcion aki no ta haci na e nivel detaya den e autorisacion mes, pero den e splicacion riba e calculacionnan. Minister ta indica cu e conexcion aki no tabata y ainda no ta optimal, pero esaki no tabata optimal bou e sistema anterior tampoco. Segun minister, cu e introduccion di un presupuesto basa riba maneho, un liña mas directo entre accion di maneho y autorisacion lo wordo traha pa prome biaha na un manera cla y efectivo. E pregunta tocante ki nivel di autorisacion ta optimal pa Parlamento por eherse su derecho presupuestario na un manera optimal lo wordo atendi como parti di e iniciativa pa yega na un presupuesto basa riba maneho. Minister ta indica tambe cu no ta asina cu den e presupuesto a laga e relacion cu e Ordenansa Nacional pa institui ministerionan (LIM) bai. Tambe, minister ta indica cu e aumento di agregacion como un prome paso den un proceso di modernisacion di e presupuesto a conduci na consecucionnan faborabel den maneho financiero. Algun ehempel cu minister ta duna ta entre otro cu ta evita carganan administrativo innecesario y cu structuralmente ta entrega e presupuesto di e Pais na tempo.

Pa loke ta e cinco prestamonan cu Algemene Rekenkamer a clasifica como ilegitimo, minister ta indica di por bai di acuerdo en principio cu e conclusion riba un (1) di e prestamonan aki. Esaki, mirando cu aki enberdad tabata ensera un prestamo cu a wordo conclui a base di un acuerdo cu ta toca derecho priva. Minister no ta di acuerdo cu e clasificacion di e emision di cuatro bono di e Pais como ilegitimo. Den su reaccion minister ta basa su mes riba e ponencia cu articulo 22 di e Ley di Comptabilidad 1989 ta solamente destina pa acuerdonan di derecho priva. Segun minister, e emision di bono di e Pais no ta actonan di derecho priva, pero actonan di derecho publico basa riba e Ordenansa Nacional Papel di Tesoro. Minister a reacciona tambe riba e actividadnan ilegitimo den e ehecucion di e presupuesto di e Pais y a duna splicacion detaya tocante esakinan.

Minister a reacciona tambe riba e parti di e calidad di e cuenta anual, particularmente e parti di calidad di e splicacionnan. Riba e punto aki minister ta indica cu Algemene Rekenkamer no ta duna un norma cla pa ora di evalua e calidad di splicacionnan den cuenta anual. Esaki ta un punto di atencion pa esnan involvi. Minister ta haci un yamada na tur partido concerni pa yega na un acuerdo riba determinacion di puntonan di referencia pa asina finalmente por establece un cuadro di evaluacion comun pa e area specifico aki. Minister ta indica den su reaccion cu, pa loke ta trata e calidad di e cuentanan anual, e mester señala cu a base di e cuenta anual aki, un cuenta financiero basa riba un sistema special a wordo traha. Aunke e cuenta special aki no ta un cuenta anual completo, e ta ofrece al menos un bista riba e resultado financiero, cu ta un aproximacion di e cuenta anual 2020. E cuenta financiero special aki a wordo controla pa un accountant cu e Pais a contrata y cu a duna un declaracion di cuenta aproba. Minister ta considera esaki un desaroyo positivo cu mester sigui.

Epilogo

Algemene Rekenkamer ta gradici minister pa su reaccion y ta splica algun punto cu minister a trece dilanti. Algemene Rekenkamer ta nota cu e reaccion di minister ta uno detaya, pero no ta toca e recomendacionnan. E ta mes importante pa e usuarionan di e rapport aki tende di minister con e ta pensa di vigila implementacion di medidanan di mehoracion necesario.

Na prome luga, Algemene Rekenkamer ta desea di atende e referencia di minister na e declaracion di cuenta aproba di e accountant riba e cuenta financiero special 2020. Algemene Rekenkamer ta haya cu mester ta cauteloso cu e interpretacion cu ta wordo duna na esaki y ta considera importante pa duna un aclaracion. E declaracion di e accountant riba e cuenta financiero special ta separa di e cuenta anual 2020 como producto y di e investigacion di Algemene Rekenkamer. E declaracion di e accountant ta bisa explicitamente cu su investigacion a enfoca exclusivamente riba e especificacionnan ricibi tocante e resultado di operacion y servicio di capital. Nan no a forma ningun tipo di opinion riba otro partinan di e cuenta anual, ni tampoco riba control interno en general. E deficiencianan structural den maneho financiero, incluyendo control di proceso interno, ta netamente motibonan pakico Centrale Accountantsdienst ni Algemene Rekenkamer no por a realiza un audit eficiente y amplio pa basta tempo caba. Algemene Rekenkamer a referi na e investigacionnan haci pa Centrale Accountantsdienst, tocante con controlabel e cuentanan anual ta, den su rapport riba cuenta anual 2019 di Pais. Ta importante pa evita cu e referencia na e declaracion di e accountant riba un componente specifico, por crea e impresion cu e cuentanan anual lo haya un declaracion similar den termino cortico. Un conclusion asina lo ta prematuro.

Pa loke ta trata e prestamonan, Algemene Rekenkamer ta remarca na prome luga cu e ta na altura di e circunstancia den cual e prestamonan a wordo haci y ta compronde e contexto den cual e decisionnan aki a wordo tuma. Sinenbargo, pa loke ta trata e ley di presupuesto y e autorisacion pa sera prestamonan asocia cu esaki, documentacion ta

muera cu e autorisacion aki ya tabata inadecuadamente formula durante e preparacion di e concepto di presupuesto (prome cu e pandemia COVID-19 a cuminsa).

Algemene Rekenkamer ta enfatisa varios biaha den su rapport cu e no ta expresa un opinion riba e validez huridico of aspectonan di e prestamonan cu ta toca derecho civil. E investigacion di Algemene Rekenkamer ta enfoca riba evaluacion di cumplimiento cu normanan legal y aplicabel y informa riba e resultadonan.

Como reaccion riba e parti di fianzanan di bono, Algemene Rekenkamer ta haci referencia na capitulo 5.6.3 di e rapport aki. A sali na cla cu diferencianan di interpretacion ta existi tanto na nivel di funcionario como na nivel di gobernacion ora ta trata e articulo den presupuesto cu ta regla e autorisacion di minister.

Den e presupuesto supletorio, a agrega explicitamente na e articulo aki cu prestamonan pa un periodo di mas largo cu cinco aña por wordo sera "den desviacion di articulo 22, inciso 2, di e ley di Comptabilidad 1989". E adicon aki ta implica cu e legislatura enberdad a considera cu articulo 22 ta relevante pa e tipo di prestamonan aki.

Algemene Rekenkamer ta señala tambe cu decisionnan pa emiti fianza di bono enberdad, pa nan forma, ta actonan legal di derecho publico. Sinembargo, un emision di bono ta crea obligacionnan financiero cu ta mara na e presupuesto di Pais, incluyendo obligacionnan di interes y di pago. Esaki ta rekeri un autorisacion na e minister den e presupuesto cu ta formula di un manera cla, corecto, na tempo y suficiente.

Fuera di e evaluacion di pasado, Algemene Rekenkamer ta considera hopi importante pa siña for di esaki pa futuro. Door di regla un autorisacion adecua den e ley di presupuesto, di manera cuidadoso y na tempo, ta preveni diferencianan den interpretacion y ta garantiza seguridad huridico.

Pa lora ta e nivel di agregacion den e presupuesto, Algemene Rekenkamer ta enfatisa cu ta di importancia pa envolve Parlamento den esaki. Esaki ta un bon momento pa Parlamento duna forma explicito na su tarea di control, door di expresa su deseonan y obhecionnan. Ta na Parlamento, den su derecho presupuestario y tarea di control, pa determina ki nivel di transparencia e ta considera deseabel den e ley di presupuesto y cuanto libertad di maneho ta wordo otorga na un minister.

Por ultimo Algemene Rekenkamer ta remarca cu autorisacion door di Parlamento ta tuma luga riba e ley di presupuesto. Si e vinculo entre maneho y cifra presupuestario ta wordo inclui solamente den e nota di splicacion, esaki por limita Parlamento den eherce su derecho presupuestario y limita asina su aporte. Pesey ta importante pa un vinculo reconocibel entre e cifranan presupuestario y e maneho keda visibel den e autorisacion mes (ley di presupuesto).

Rapport in het kort

Het Onderzoek

Het jaarrekeningonderzoek is ter uitvoering van de grondwettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Het onderzoek is voornamelijk oordelend van aard en wordt gecategoriseerd als een rechtmatigheidsonderzoek oftewel Compliance Audit (CA). Daarnaast bevat het onderzoek (beperkte) elementen van een Financial Audit (FA).

Onderstaand worden de conclusies en bevindingen met betrekking tot de onderzoeksvragen bij dit onderzoek gepresenteerd.

1

In hoeverre is er sprake van een rechtmatige begrotingsuitvoering over het dienstjaar 2020?



1. Wijziging in de begroting: nog onvoldoende transparant

Wijzigingen in de begrotingsverordening hebben geleid tot een vermindering van transparantie en informatiewaarde, meer beleidsvrijheid voor ministers en inperking van het budgetrecht van de Staten.

Belangrijkste bevindingen uit onderzoek

- De Landsbegroting 2020 is ingericht op een hoger aggregatieniveau, namelijk het niveau hoofdkostensoort en hoofdmiddelensoort per ministerie en is vanuit perspectief van de Algemene Rekenkamer minder transparant.
- De Landsbegroting biedt geen duidelijke koppeling meer tussen beleid en begrotingscijfers. Daarbij is de relatie met de Landsverordening Instelling Ministeries (LIM) losgelaten en het budgetrecht van de Staten ingeperkt.
- Het verhoogde aggregatieniveau maakt het mogelijk dat ministers begrote middelen tussen beleidsterreinen onder hun ministerie verschuiven zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten. Hetgeen de beleidsvrijheid van ministers substantieel vergroot.



2. Onrechtmatigheden bij de begrotingsuitvoering

Bij de begrotingsuitvoering doen zich begrotingsonrechtmatigheden voor op het autorisatieniveau van de Staten. Het aantal onrechtmatigheden zijn, vanwege het hogere aggregatieniveau in de begrotingsverordening 2020, substantieel lager (90%) dan voorafgaande dienstjaar. Dit betekent niet dat tekortkomingen zijn opgelost.

Belangrijkste bevindingen uit onderzoek

- In 2020 zijn in totaal 9 overschrijdingen op het autorisatieniveau geconstateerd voor een totaalbedrag van Afl. 12 miljoen. In 2019 waren er in totaal 90 overschrijdingen voor een totaalbedrag van Afl. 33,8 miljoen.
- Bij FASE-noodhulp ontbrak een wettelijke grondslag tijdens het uitkeren van een bedrag van Afl. 42,8 miljoen in 2020. Deze uitkeringen worden als onrechtmatig geclassificeerd.
- In 2020 hebben zich onrechtmatigheden voorgedaan bij een aantal afgesloten leningen. Uit onderzoek blijkt dat een buitenlandse lening als onrechtmatig wordt geclassificeerd. Ook bij de obligatieleningen hebben zich onrechtmatigheden voorgedaan. Deze onrechtmatigheid vloeit voort uit het gebrek aan een ten tijde van de sluiting van bovengenoemde lening van bestaande machtiging aan de minister van Financiën om, in afwijking op artikel 22, lid 2, Comptabiliteitsverordening (CV 1989) leningen met een looptijd van langer dan vijf jaar aan te gaan.



Overschrijdingen in de kosten 2020 per ministerie

Ministerie	Aantal overschrijdingen	Totaalbedrag overschrijding
AIOE	0	0
ROIM	1	9.653
TCPS	1	5.171.490
TVS	0	0
SZA	2	210.845
OWDO	2	4.202.532
JVI	0	0
FEC	3	2.435.202
Totaal	9	12.029.722



3. Voortgang in verslaggeving; kwaliteit nog niet op pijl

Hoewel stappen zijn gezet ter verbetering van het jaarrekeningproces, blijkt dat de kwaliteit van de Jaarrekening 2020 nog niet op het gewenste niveau is.

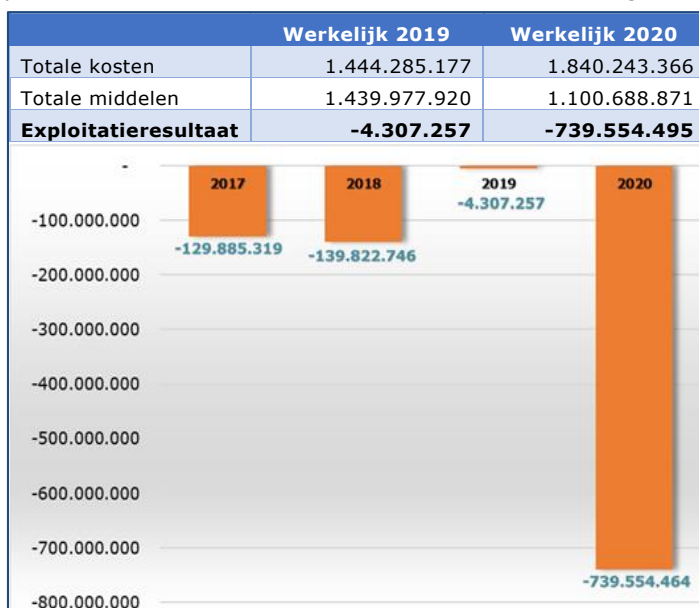
Belangrijkste bevindingen uit onderzoek

- De jaarrekening 2020 volgt de lijn van de begroting en is beknopter dan jaarrekening 2019. Er zijn stappen gezet om het proces van de samenstelling te verbeteren.
- De Jaarrekening 2020 voldoet aan de wettelijk vereiste onderdelen genoemd in artikel 42, lid 2, onderdelen a tot en met c van de CV 1989, maar niet aan de vereisten van artikel 42, lid 2, onderdeel f. Opgemerkt wordt dat de Algemene Rekenkamer geen uitspraak doet over de juistheid van de genoemde onderdelen.
- De centrale financiële administratie over 2020 is niet tijdig afgesloten. Er zijn gevallen geconstateerd van boekingen verricht op basis van voortschrijdende inzichten.

2

Welke invloed had de COVID-19 pandemie op de financiële positie van het Land in het dienstjaar 2020?

Het jaar 2020 vormde een dieptepunt in de openbare financiën van Aruba. Als gevolg van de COVID-19 pandemie, heeft het Land in 2020 een forse toename gezien van het exploitatietekort. Dit bedraagt circa



Afl. 739,6 miljoen en is met Afl. 735,2 miljoen gestegen ten opzichte van het jaar 2019. Het tekort wordt veroorzaakt door lagere middelen en hogere kosten. De COVID-19 pandemie heeft effect gehad op de ontwikkeling van de kosten. Zo heeft het Land in 2020 in totaal Afl. 341,5 miljoen aan noodhulp uitgekeerd. Het Land heeft Afl. 275,5 miljoen uitgekeerd aan Loonsubsidie, Afl. 42,8 miljoen uitgekeerd aan FASE-noodhulp en Afl. 22,9 miljoen uitgekeerd aan MKB-regeling. Het Land heeft in 2020 ook Afl. 99,7 miljoen aan Landsbijdrage betaald aan de AZV. De Personeelslasten, respectievelijk salarissubsidies, zijn in 2020 met 12,6% naar beneden bijgesteld, in verband met genomen solidariteitsmaatregelen voor het FASE-programma tijdens de COVID-periode. Een analyse van het financiële resultaat

en de ontwikkeling in de kosten en middelen is te lezen in hoofdstuk 6 van dit rapport.

1 Conclusies en aanbevelingen

1.1 Hoofdboodschap en conclusies

De Algemene Rekenkamer heeft herhaaldelijk onderstreept dat het afleggen van verantwoording door middel van een jaarrekening een fundamentele voorwaarde vormt voor transparantie, het realiseren van duurzame overheidsfinanciën en daarmee van behoorlijk bestuur. Het is reeds geruime tijd bekend dat aanzienlijke vertraging is opgetreden bij de indiening van de betreffende verantwoordingsstukken. In januari 2025 heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport gepubliceerd inzake het onderzoek naar de Jaarrekening 2019¹. Inmiddels zijn ook de jaarrekeningen over de boekjaren 2021 tot en met 2024 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Het is betreurenswaardig dat thans, meer dan vijf jaar na dato, verantwoording wordt afgelegd over een periode die uitzonderlijk ingrijpend is geweest voor het Land, in het bijzonder het jaar 2020, dat in aanzienlijke mate werd gekenmerkt door de COVID-19 pandemie.

Het jaar 2020 stond in het teken van ingrijpende veranderingen als gevolg van de COVID-19-pandemie, die grote impact had op de financiële positie van Aruba. Het Land werd geconfronteerd met een oplopend tekort en moest financiële steun in de vorm van bulletleningen van Nederland ontvangen, waaraan strikte voorwaarden werden verbonden. Ook binnen de planning- en control cyclus vonden belangrijke wijzigingen plaats, die als verbeteringen zijn aangemerkt door de Directie Financiën. In dit kader kan worden vermeld dat er een nieuwe opzet van de begrotingsverordening (hoger aggregatieniveau) is vastgesteld en er zijn aanpassingen in de presentatie van de Jaarrekening 2020 doorgevoerd. Zowel de Algemene Rekenkamer als andere betrokken actoren constateren dat de begrotingsverordening verdere verbeteringen behoeft om de transparantie en de informatiewaarde voor de Staten te vergroten. Met betrekking tot de jaarrekening geldt dat, ondanks genomen stappen ter verbetering, nog geen sprake is van een product dat de gewenste kwaliteit en betrouwbaarheid biedt.

Er deden zich in 2020, ondanks het hogere aggregatieniveau, onrechtmatigheden voor in de begrotingsuitvoering. Vermeldenswaardig is dat het hoger aggregatieniveau van de begrotingsverordening, in vergelijking met het dienstjaar 2019, heeft geleid tot minder onrechtmatigheden, zowel in aantallen als in geldwaarde.

Er zijn in 2020 ook (financiële) onrechtmatigheden bij de uitkering van FASE-noodhulp en het aangaan van de leningen geconstateerd. Tevens zijn in 2020 tekortkomingen in het financieel beheer zichtbaar die doorwerken in de jaarrekening. Zo zijn tijdens het onderzoek gevallen naar voren gekomen waarbij in de financiële administratie van het

¹ De Jaarrekening 2019 is op 23 november 2023 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Naar aanleiding van bevindingen van het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer op 25 september 2024 een aangepaste Jaarrekening 2019 ontvangen.

Land, op basis van voortschrijdende inzichten en dus achteraf, transacties zijn verwerkt. Dit is het gevolg van het niet tijdig afsluiten van de financiële administratie. Deze punten vereisen nadrukkelijke aandacht en verbetering.

Hoewel het duidelijk is dat de focus van het Land is komen te liggen op het inhalen van de achterstallige jaarrekeningen, is het essentieel dat transparantie en informatiewaarde niet achterwege gelaten worden. De bevindingen uit dit onderzoek, over gebeurtenissen van jaren geleden, zijn van belang om in het heden alsnog de nodige verbeteringen door te voeren. Met het dringend oog op de introductie van een controleerbare jaarrekening over het dienstjaar 2026 is extra aandacht vereist. Daartoe dienen corrigerende maatregelen te worden genomen om te voldoen aan de minimale vereisten inzake deugdelijk financieel beheer en daarbij het voldoen aan de geldende wet- en regelgeving (*compliance*).

De hoofdboodschap wordt nader uitgewerkt in de hierop volgende deelconclusies.

1.1.1 Wijziging in de begroting: nog onvoldoende transparant

De begrotingsverordening voor het dienstjaar 2020 heeft wijzigingen ondergaan in vergelijking met voorgaande dienstjaren. De Landsverordening tot vaststelling van de Landsbegroting 2020 is opgesteld en door de Staten vastgesteld op het niveau van hoofdkostensoorten en hoofdmiddelensoorten per ministerie. Deze wijzigingen zijn, volgens de Directie Financiën, de efficiëntie van het begrotingsproces ten goede gekomen. Uit het onderzoek blijkt echter dat, door het loskoppelen van een functionele indeling van beleids- en taakgebieden, de wijzigingen zijn gepaard gegaan met een vermindering van de transparantie en informatiewaarde van de Landsbegroting. De begrotingsverordening bevat wellicht minder detailinformatie, maar biedt geen duidelijke koppeling meer tussen beleid en ramingen. De relatie met de taakgebieden volgens de Landsverordening Instelling Ministeries (LIM) is losgelaten, zonder dat hiervoor aanvullende of vervangende beleidsinformatie in de plaats is gekomen.

Daarnaast wordt door het ontbreken van (voorlopige) realisatiecijfers van het voorgaande jaar in de Landsbegroting 2020, tevens het door de wetgever beoogde referentiekader voor vergelijking met begrotingscijfers, niet geboden. Dit beperkt de transparantie en belemmert de Staten bij het vergelijken van realisatie en de nieuwe ramingen in de begroting.

Hoewel de Staten via commissievergaderingen op de hoogte is gesteld van de aangepaste begrotingsopzet, is geen blijk van formele besluitvorming of instemming door de Staten. De reacties van de fracties op de ontwerpbegroting 2020 tonen bovendien aan dat informatie ontbreekt en dat de wijzigingen worden ervaren als een beperking van het budgetrecht van de Staten.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de efficiencywinst in het begrotingsproces ten koste is gegaan van de transparantie en informatiewaarde van de Landsbegroting. De huidige opzet van de begrotingsverordening is onvoldoende transparant, mede doordat beleidsinformatie niet expliciet en gelijktijdig wordt verstrekt. Het verhoogde aggregatieniveau maakt het mogelijk dat ministers (in hun ministerie) begrote middelen tussen beleidsterreinen verschuiven zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten, hetgeen de beleidsvrijheid van ministers substantieel vergroot. Indien het bestuur kiest voor een minder omslachtige toepassing van de wetgevingsprocedure, is het daarnaast noodzakelijk dat de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) hierop wordt aangepast. Voor de verdere ontwikkeling van een beleidsbegroting is het van belang dat in nauw overleg met de Staten een evenwichtige afweging wordt gemaakt tussen efficiëntie, informatiewaarde en transparantie.

1.1.2 Onrechtmatigheden bij de begrotingsuitvoering

Bij de begrotingsuitvoering doen zich begrotingsonrechtmatigheden voor op het autorisatieniveau, namelijk het niveau van hoofdkostensoorten en hoofdmiddelensoorten per ministerie. Doordat de Landsbegroting in 2020 op een hoger aggregatieniveau werd vastgesteld, is er minder snel sprake van een overschrijding van de goedgekeurde ramingen. Uit het onderzoek blijkt dat dit hogere aggregatieniveau heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van het aantal begrotingsonrechtmatigheden in vergelijking met voorgaande dienstjaar. Ondanks dat, is er in 2020 nog steeds sprake van Afl. 12 miljoen aan onrechtmatige overschrijdingen. Waar in 2019 nog negentig overschrijdingen werden geconstateerd, zijn dit er in 2020 negen. Dit wijst erop dat de introductie van het hogere aggregatieniveau in de Landsbegroting 2020 heeft bijgedragen aan een reductie van 90% van het aantal overschrijdingen van de begrotingsverordening, maar het betekent niet dat tekortkomingen zijn opgelost.

Bij dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer aandacht besteedt aan de uitkering van noodhulp in 2020, met name de FASE-noodhulp. De Algemene Rekenkamer heeft meerdere malen gerapporteerd over het toekennen van middelen (met instemming van de Staten) zonder dat hier vooraf een wettelijke grondslag voor bestaat. Dit wordt door de Algemene Rekenkamer als onrechtmatig aangemerkt. Bij FASE-noodhulp ontbrak een wettelijke grondslag tijdens het uitkeren van een bedrag van Afl. 42,8 miljoen in 2020. De Landsverordening tijdelijke FASE werd, twee jaar na dato, in 2022 vastgesteld. Een achteraf verleende goedkeuring bij landsverordening voor de toekenning (juridische formalisering) herstelt de onrechtmatigheid van de reeds gedane uitkering in het betreffende jaar niet.

Uit onderzoek blijkt bovendien dat bij de opzet van deze noodhulp de financieel rechtmatige uitbetaling hiervan onvoldoende werd gewaarborgd.

In het dienstjaar 2020 hebben zich onrechtmatigheden voorgedaan bij de afgesloten leningen. Hoewel de leningen in 2020 binnen de begrotingsmachtiging (inclusief

wijzigingen middels de suppletoire begroting) zijn gebleven, wordt een buitenlandse lening als onrechtmatig geclassificeerd en zijn er ten aanzien van de obligatieleningen ook onrechtmatigheden geconstateerd. De onrechtmatigheid vloeit voort uit het gebrek aan een ten tijde van de sluiting van bovengenoemde leningen bestaande machtiging aan de minister van Financiën om, in afwijking op artikel 22, lid 2, CV 1989 leningen met een looptijd van langer dan vijf jaar aan te gaan. De benodigde machtiging is pas later via de suppletoire begroting van november 2020 geregeld, echter zonder het treffen van een regeling met terugwerkende kracht voor de juridische formalisering van de reeds plaatsgevonden (rechts)handelingen. De leningen bevatten wel de nodige documentatie voor een rechtmatige totstandkoming, met uitzondering van de tijdige wettelijke machtiging.

De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat zij uitsluitend de naleving van wet- en regelgeving bij het aangaan van leningen heeft onderzocht, en geen oordeel geeft over de rechtsgeldigheid en/of privaatrechtelijke aspecten van de leningen. Het is van belang dat er zorgvuldig wordt omgegaan met de naleving van wettelijke voorschriften en dat tijdig en op juiste wijze wordt voorzien dat de machtiging aan de minister van Financiën voor het aangaan van leningen op alle aspecten in overeenstemming is met de wet.

Daarnaast werd bij een langlopende lening en bij het uitgeven van schatkistpromessen (in juni 2020) niet voldaan aan artikel 3, lid 3, van de Landsverordening schatkistpapier. De publicatie van deze landsbesluiten in het Afkondigingsblad van Aruba is achterwege gebleven. De bekendmaking van leningen is echter wel belangrijk met het oog op de transparantie voor de burgers.

1.1.3 Voortgang in verslaggeving; kwaliteit nog niet op pijl

De Jaarrekening 2020 vertoont, in lijn met de gewijzigde begrotingsopzet, een verhoogd aggregatieniveau, hetgeen heeft geleid tot een beperktere diepgang en verminderde transparantie in de financiële verantwoording.

Hoewel de Directie Financiën na de samenstelling van de Jaarrekening 2019 stappen heeft gezet ter verbetering van het jaarrekeningproces en het opschoningstraject heeft voortgezet, blijkt dat de kwaliteit van de Jaarrekening 2020 nog niet op het gewenste niveau is. Dit hangt samen met de aanzienlijke achterstanden in de oplevering van eerdere jaarrekeningen, waardoor de prioriteit heeft gelegen bij het inhalen van deze achterstanden.

Uit het onderzoek blijkt dat de Jaarrekening 2020 weliswaar voldoet aan de wettelijk vereiste onderdelen genoemd in artikel 42, lid 2, onderdelen a tot en met c van de CV 1989, maar niet aan de vereisten van artikel 42, lid 2, onderdeel f. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de Algemene Rekenkamer geen uitspraak doet over de juistheid van de genoemde onderdelen. Voor wat de noodzakelijke toelichtingen bij de balans, exploitatierekening en staat van investeringen betreft, bieden deze geen volledige en nauwkeurige verklaring van de financiële gegevens. Daarnaast leidt de structurele

vertraging in de afsluiting van de financiële administratie ertoe dat boekingen in eerdere dienstjaren plaatsvinden op basis van voortschrijdend inzicht, wat de betrouwbaarheid en consistentie van de verantwoording verder beperkt.

1.2 Aanbevelingen

De resultaten van het onderzoek over de jaarrekening van het Land van het dienstjaar 2020 leiden de Algemene Rekenkamer ertoe de volgende aanbevelingen te presenteren aan de ministers en wel in het bijzonder de minister van Financiën:

- *Borg het budgetrecht van de Staten.* Scherp de spelregels voor de begrotingsuitvoering aan, zodat herallocatie van middelen tussen beleidsterreinen onder een ministerie niet kan plaatsvinden zonder voorafgaande autorisatie van, en expliciete verantwoording aan, de Staten. Stel bij het nastreven van een beleidsbegroting schriftelijke richtlijnen op, waarin de minimale inhoudelijke kwaliteitseisen voor het opstellen van beleidsdoelen, de daarvoor te verrichten activiteiten en de daaraan gekoppelde budgettaire gevolgen, zijn verwerkt. Overweeg deze richtlijnen op te nemen in de comptabiliteitsverordening of bij uitvoeringsregelgeving, ter borging van een gedeelde normatiek tussen de regering en de Staten over de kwaliteitseisen van beleidsinformatie in de Landsbegroting en de jaarrekening.
- *Waarborg de naleving van wettelijke vereisten* door te borgen dat verplichtingen uitsluitend worden aangegaan en uitgaven of uitkeringen uitsluitend plaatsvinden op basis van een toereikende wettelijke grondslag en/of machtiging. Zorg hierbij ervoor dat deze zorgvuldig en eenduidig worden geformuleerd ter voorkoming van verschillende interpretaties.
- *Zorg voor een betrouwbare en controleerbare jaarrekening die aansluit op de informatiebehoefte van de Staten.* Actualiseer de comptabiliteitsverordening. Geef bij de jaarrekening samenhangende en consistent opgebouwde toelichtingen die de Staten voldoende inzicht geeft in de financiële realisatie. Draag tevens zorg voor het opstellen van een kwaliteitskader voor de jaarrekening en het uitvoeren van systematische interne kwaliteitscontrole.
- *Borg transparantie richting de burger.* Met het oog op de transparantie, zodat de burger kennis kan nemen van de schulden van het Land, is de bekendmaking van leningen van belang. Dit dient te gebeuren, ook indien de wetgever hierin niet uitdrukkelijk heeft voorzien.

Tot slot wordt de Staten meegegeven om hun kaderstellende en controlerende rol te versterken. Daartoe dienen duidelijke eisen te worden gesteld aan transparantie en informatiewaarde, tijdige wettelijke grondslagen en een rechtmatige begrotingsuitvoering, waarbij afwijkingen hiervan niet worden geaccepteerd.

2 Bestuurlijke afstemming

De Algemene Rekenkamer heeft het conceptrapport op 12 februari 2026 aangeboden aan de minister van Financiën met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven op het rapport. Dit is de laatste fase van het onderzoeksproces, waarbij aan de minister de mogelijkheid wordt geboden om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt de reactie van de minister(s) gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën heeft op 27 februari 2026 zijn bestuurlijke reactie aan de Algemene Rekenkamer doen toekomen. Deze reactie is in zijn totaliteit opgenomen in dit rapport (zie volgende pagina's).



Ministerie van Financiën, Economische Zaken
en Primaire Sector

E.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
(+297) 538 4000

INGEKOMEN

Volgnummer: **OND 08/2026**

Datum: **27 FEB 2026**

Paraaf: **V.W.**



Algemene Rekenkamer

Aan de Algemene Rekenkamer
t.a.v. de Voorzitter mevrouw drs. F.X.A. Croes - Williams
Wilhelminastraat 6
Oranjestad

Datum: 27 februari 2026
Ons kenmerk: BMFEPS/F/25/24
Betreft: Commentaar op Conceptrapport onderzoek jaarrekening Land Aruba 2020

Geachte mevrouw Croes-Williams,

Ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport van de Algemene Rekenkamer (ARA) omtrent de Jaarrekening 2020 en zal in de komende onderdelen tekst en uitleg in reactie geven omtrent door de ARA aangegeven onderwerpen.

Aggregatieniveau begroting

Het aggregatieniveau van de begroting is verhoogd waarbij naar het oordeel van de ARA de koppeling tussen cijfers en beleid zou zijn losgelaten. De koppeling met de Landsverordening Instelling Ministeries (hierna: LIM) zou eveneens zijn losgelaten. De ministers zouden dan naar oordeel van de ARA meer ruimte hebben om tussen beleidsterreinen te schuiven zonder voorafgaande toestemming van Staten. De ARA geeft aan dat dit de doelstelling achter artikel 14 ondermijnt evenals het budgetrecht.

Naar mijn mening worden hier een aantal zaken door elkaar gehaald; het aggregatieniveau van de begrotingsautorisatie is weliswaar verhoogd, maar de koppeling tussen begrotingsramingen en beleid is nog altijd hetzelfde gebleven. Alleen wordt deze koppeling niet op detailniveau in de autorisatie zelf gedaan, maar in de toelichting op de opbouw van de ramingen. Deze koppeling was en is nog altijd niet optimaal te noemen, maar was dus ook niet optimaal onder het oude stelsel, dat zich eerder richtte op de detailomschrijving van wat de posten inhielden en niet voor welk beleidsdoel zij ingezet worden. Om een voorbeeld te geven: in het oude model werd alleen de facto autorisatie gevraagd voor een raming ten behoeve van goederen en diensten bij een bepaalde dienst en werd niet duidelijk toegelicht welke beleidsdoelstelling met deze specifieke raming moest worden behaald, terwijl in de Memorie van Toelichting alleen werd opgenomen welke beleidsdoelstellingen beoogd werden op Ministerieel niveau zonder dat men kon herleiden welke ramingen daarmee te maken hadden. Met de invoering van policy-based budgeting, naar welke de ARA in haar toelichting een vermelding maakt, zal een meer directe lijn tussen beleidsactie en autorisatie voor het eerst duidelijk en effectief neergepend worden.

In het oude begrotingsmodel met een lager aggregatieniveau was, zoals net aangegeven, het verband tussen beleid en begrotingsraming evenmin goed te leggen. Dit had dus niet per se met aggregatie te maken, maar met de vertaling van beleidsdoelstellingen en -acties naar financiële effecten hiervan en dus naar ramingen.

De vraag die ten aanzien van het budgetrecht van de Staten aan de orde komt is als volgt: welk autorisatieniveau is voor de uitoefening van het budgetrecht van de Staten optimaal? Met het beantwoorden van deze vraag zal het “policy-based budgeting”-initiatief zich bezighouden. In tegenstelling overigens tot wat de ARA aangeeft in dit verband is met het nieuwe begrotingsmodel de facto door de Staten ingestemd vanaf het ogenblik dat de Staten de begrotingen sinds 2020 tot op heden volgens dit model hadden goedgekeurd en hiermee dus ook het toetsingskader voor het bepalen van onder andere de begrotingsrechtmatigheid van de Jaarrekening heeft vastgesteld. De Staten heeft zich in meerderheid dus al deze jaren kunnen vinden met de uitoefening van haar budgetrecht op dit verhoogd aggregatieniveau. De beoordeling van de Jaarrekening dient naar mijn mening plaats te vinden binnen het door de Staten gegeven toetsingskader

Verder zij aangegeven dat de koppeling met de LIM niet is losgelaten, dit zou immers betekenen dat elk Ministerie op elk willekeurig beleidsgebied, ook gebieden die bij andere Ministeries horen, ramingen zou kunnen laten opnemen in haar/zijn begroting. Dit is echter niet het geval. De LIM fungeert nog altijd als beleidsgebied-begrenzing voor elk Ministerie. Wellicht doelt de ARA hiermee wat zich binnen het beleidsdomein van elk Ministerie op elk individueel beleidsterrein afspeelt en de vertaling daarvan naar de autorisatie van de Staten. Dit wordt echter niet duidelijk aangegeven in het rapport.

Dit brengt ons tot het laatste door de ARA aangegeven punt, namelijk dat zij nodig acht dat de Staten bij verschuivingen tussen beleidsterreinen binnen het totale beleidsdomein vooraf instemming moet geven. Dit betoog wordt onderbouwd met een verwijzing naar artikel 14 CV. Artikel 14 spreekt echter, noch in het dictum, noch in de toelichting, over dit onderwerp en gaat dus volledig voorbij aan de wijze waarop in de begrotingsstaten inhoud wordt gegeven aan individuele beleidsterreinen. Sterker nog, de termen “beleid”, “beleidsgebied” en/of “beleidsterrein” komen er niet in voor. Uiteraard dienen verschuivingen zich wel te beperken tot zaken binnen het algehele beleidsdomein van het Ministerie dat wettelijk is bepaald in de LIM.

Tenslotte zij aangegeven dat het verhogen van de aggregatie als eerste stap in een moderniseringsproces rond de begroting tot een aantal gunstige gevolgen heeft geleid in het financieel beheer en wel als volgt:

- Het vermijden van onnodige administratieve lasten
- Het verleggen van de nadruk in het begrotingsproces van detailadministratie naar strategisch beleid en beleidskwaliteit



- Het structureel tijdig indienen van de Landsbegroting
- Het scheppen van rust en voorspelbaarheid door vaste wijzigingsmomenten en documenten
- Met het inhalen van de achterstanden in de Jaarrekening en de aanpassing in het Jaarrekeningsmodel, ook als gevolg van de aanpassing in het begrotingsmodel, wordt het voor het eerst mogelijk een volledige Planning en Control-cyclus te draaien.

Het vasthouden aan de oude werkwijze zou naar mening van ondergetekende niet ertoe geleid hebben dat de hiervoor genoemde resultaten bereikt konden worden.

Rechtmatigheid

Geldleningen

De ARA beschouwd 5 leningen als zijnde onrechtmatig omdat deze een looptijd hebben van langer dan 5 jaar en hiermee in strijd zouden zijn met het bepaalde in artikel 22 van de Comptabiliteitsverordening. Ten aanzien van één van deze geldleningen kan ondergetekende zich in beginsel vinden met de strekking van deze bevinding daar het hier daadwerkelijk ging om een geldlening die op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst tot stand werd gebracht. De ARA werd bij de constatering hiervan verzocht rekening te houden met de omstandigheden rond de totstandkoming van deze lening in combinatie met de begroting. De begroting en de daarbij horende machtiging tot het aangaan van geldleningen, kwam namelijk tot stand onder de grootste crisistoestand welke het Land in haar recente geschiedenis heeft moeten meemaken, de Covid-crisis. De overheid moest indertijd onder zware omstandigheden draaien en dit onderdeel schoot er helaas bij in. Deze context wordt evenwel niet genoemd door de ARA.

Ten aanzien van de overige 4 leningen zij aangegeven dat ondergetekende zich niet in het oordeel kan vinden daar artikel 22 van de Comptabiliteitsverordening slechts bedoeld is voor privaatrechtelijke overeenkomsten. De 4 aangegeven overige leningen waren namelijk obligatieleningen die vallen onder de werking van de Landsverordening Schatkistpapier en niet onder de werking van artikel 22 van de Comptabiliteitsverordening. Obligatie-emissies zijn geen privaatrechtelijke, maar publiekrechtelijke handelingen op basis van de voornoemde wetgeving. Er is geen contract met één of meerdere partijen, maar een Landsbesluit met obligaties aan toonder die aan de beste inschrijvers na gehouden veiling worden verstrekt. De Landsverordening Schatkistpapier hanteert een maximale looptijd van 20 jaren. Alle 4 aangegeven leningen voldoen aan dit vereiste en dienen dus als rechtmatig te worden beschouwd. Volledigheidshalve zij aangegeven dat het pas recentelijk naar voren is gekomen dat in het begrotingsproces met dit punt ten aanzien van geldleningen rekening moet worden gehouden. Als gevolg hiervan zullen binnenkort in het kader van de invoering van het verslaggevingsstelsel de comptabele regels aangepast worden. Dit betekent wel dat een groot aantal leningen uit het verleden, leningen die inmiddels voor een groot deel zijn afgelost, ook als onrechtmatig dienen te worden aangeduid. Eerdere onderzoeken op dit gebied, ook van de ARA, hebben dit feit niet aan het licht gebracht.



Het vorenstaande betekent evenwel niet dat deze geldleningen nietig dan wel vernietigbaar zijn. De schuldverplichtingen blijven gehandhaafd. Dit geldt ook voor de door de ARA terecht aangeduide ene lening. Deze lening is overigens door juristen van beide partijen bestudeerd en uit die studie is de conclusie getrokken dat beide partijen bevoegd waren tot het sluiten van de geldleningsovereenkomst zoals overeengekomen. Aan de geldigheid van de bedoelde geldlening wordt dus niet getwijfeld.

Begrotingsoverschrijdingen

De ARA constateert een negental overschrijdingen in haar rapport, hetgeen een substantiële verlaging is ten opzichte van voorgaande jaren en de ARA rekent deze verlaging toe aan het aangepaste autorisatieniveau. De overschrijdingen variëren in omvang tussen Afl. 9653 bij het Ministerie ROIM tot Afl. 5,17 miljoen bij het Ministerie TCPS en bedragen in totaal Afl. 12 miljoen florin. Deze overschrijdingen leiden er evenwel niet toe dat het financieel kader in gevaar is gekomen en evenmin zijn hiermee de totale kosten bij het individuele Ministerie overschreden. Gezien de overschrijdingen op de geautoriseerde bedragen is op een aantal plekken sprake van begrotingsonrechtmatigheid waarover uiteraard verantwoording moet worden gegeven. De ARA heeft geen commentaar over de toelichtingen op de overschrijdingen behoudens het uitblijven van de toelichting op de overschrijding bij het hoofdkostensoort Bijdragen en Afschrijvingen bij het Ministerie FEC welke uiteindelijk te maken heeft gehad met kwijtscheldingen van studieleningen. Ondanks dat de ARA geen commentaar op deze toelichtingen heeft, wordt de kwaliteit van toelichting in de Jaarrekening toch beneden peil geacht door de ARA. Hierover volgt in het hiernavolgend deel meer.

De grootste overschrijding blijkt voort te vloeien uit een her-classificatie van een besteding op advies van onder andere de ARA zelf. Een besteding die elders wel begroot was en dus door de Staten was geautoriseerd. Dit in het geval van de bijdrage aan de Post. Eng genomen is deze overschrijding dan weliswaar onrechtmatig, doch tast deze het budgetrecht van de Staten niet aan omdat de Staten deze besteding immers wel heeft geautoriseerd, alleen in een andere bestedingscategorie. Gewoonlijk houdt het Land vast bij de verantwoording aan dezelfde classificatie die door de begroting is gehanteerd. In dit geval is men echter, gezien de begrotingsopstelling en de verantwoording die elkaar hebben ingehaald na de gehouden inhaalslag van de Jaarrekeningachterstand, van deze praktijk afgeweken vanaf 2020. Dit betekent dat in de komende jaren deze afwijking in de begrotingsclassificatie aangehouden zal worden tot het huidige jaar, waarin het in de begroting aangepast zal worden en dus met elkaar zal gaan aansluiten.

De op één na grootste overschrijding wordt tenslotte veroorzaakt door een administratieve correctie op de waarde van materiele vaste activa. De vraag is hier ook of er sprake is van aantasting van het budgetrecht van de Staten. Deze handeling levert namelijk geen betalingsverplichting op voor het Land. Verder hebben de overige overschrijdingen, zoals eerder aangegeven, voor een groot deel te maken gehad met de kwijtschelding van studieleningen bij de hoofdkostensoort Bijdragen en Afschrijvingen en een niet voorziene boeterente van Afl. 2 miljoen die tot een overschrijding van Afl. 775.651 heeft geleid bij de hoofdkostensoort Rente.



De boeterente-perikelen zijn eenmalig van aard en hebben geleid tot het nemen van procesafspraken in de bedrijfsvoering, terwijl er ook over zal worden gegaan tot het ramen van schattingen van kwijtscheldingsbedragen ten behoeve van de studieleningen. Inmiddels is dit op basis van ervaringscijfers mogelijk geworden.

Kwaliteit jaarrekening en begroting

Sinds geruime tijd heeft de ARA kritiek geuit op de kwaliteit van de Jaarrekening, met name op gebied van de toelichting. Het knelpunt vanuit de Landsoverheid bezien is evenwel dat er vanuit de ARA geen duidelijke maatstaf hiervoor wordt aangereikt. Op de vraag: wanneer is een toelichting voldoende blijven betrokkenen dan zoekende naar antwoorden. Zolang er geen vooraf bekend zijnde operationele maatstaven worden aangeleverd, dan wel worden overeengekomen, is de vrees dat deze kritiek zich elk jaar zal herhalen. Ondergetekende roept dan ook alle betrokkenen op om tot overeenstemming te komen rond de bepaling van de piketpalen zodat over dit punt men uiteindelijk kan komen tot een voor allen bekend zijnde toetsingskader op dit specifiek gebied. Specifieke voorbeelden van waar het beter kan kunnen hierbij behulpzaam zijn in het zoeken naar een oplossing. Terecht geeft de ARA aan dat de Comptabiliteitsverordening geen vereisten voorschrijft ten aanzien van hoe uitgebreid de toelichting moet zijn. Reden te meer om tot duidelijke afspraken hieromtrent te komen.

Volledigheidshalve dient ondergetekende ten aanzien van kwaliteit van de Jaarrekening te wijzen op het feit dat, zoals de ARA zelf heeft kunnen constateren, op basis van deze Jaarrekening een verantwoording op grond van een bijzonder stelsel tot stand is gekomen. Deze verantwoording geeft, alhoewel geen Jaarrekening, een beeld van in ieder geval het financieel resultaat, welke een benadering is van de Jaarrekening. Deze verantwoording is gecontroleerd door de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) en is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring omtrent haar getrouwheid. Ondergetekende beschouwt dit als een gunstige ontwikkeling die door moet gaan.

In het eerdere deel van dit schrijven is reeds door ondergetekende ingegaan op de opmerkingen van de ARA ten aanzien van het verhogen van het aggregatieniveau in de begroting en dat hiermee de kwaliteit van de begroting niet is verbeterd. De directe toezichthouders op het begrotingsproces, de Raad van Advies en het College Aruba Financieel Toezicht zijn evenwel een andere mening toegedaan over dit onderwerp en geven sinds 2020 consequent aan dat op velerlei gebieden de kwaliteit van de begrotingsinformatie zichtbaar en structureel is verbeterd. Het nog overgebleven ontwikkel- en verbeterpunt ten aanzien van de kwaliteit is en blijft evenwel, zoals al eerder aangegeven, de vertaling van beleidsacties naar begrotingsramingen. Zoals ook eerder aangegeven was deze altijd gebrekkig, niet tegenstaande het lager aggregatieniveau van vroeger, en is nog altijd in afwezigheid van “policy-based budgeting” niet optimaal te noemen. De ophanden zijnde invoering van “policy-based

Pagina 5 van 6

budgeting” is dientengevolge van cruciaal belang in dit geheel en vormt dan een sluitstuk in het moderniseringsproces van de begrotingen van het Land.

Dank voor de door de ARA verrichtte werkzaamheden en ik hoop dat het vorenstaande de ARA helpt bij het afronden van haar rapport omtrent de Jaarrekening 2020.

Hoogachtend,



Geoffrey B. Wever

De Minister van Financiën, Economische Zaken en Primaire Sector

cc Directie Financiën

2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer wenst de minister te bedanken voor zijn reactie op het onderzoeksrapport. De toelichting op onder meer het aggregatieniveau van de begroting, de rechtmatigheid en de kwaliteit van de jaarrekening en begroting draagt bij aan de verdere duiding van de besproken onderwerpen.

De Algemene Rekenkamer constateert echter dat in de reactie niet wordt ingegaan op de aanbevelingen, noch wordt aangegeven op welke wijze aan de voorgestelde verbeterpunten opvolging zal worden gegeven. Het is voor de gebruikers van dit rapport evenwel belangrijk om van de minister te vernemen hoe hij voornemens is toe te zien op de implementatie van de noodzakelijke verbetermaatregelen.

Onderstaand zal de Algemene Rekenkamer enkele zaken nader toelichten.

Kwaliteit jaarrekening en begroting

Allereerst wenst de Algemene Rekenkamer in te gaan op de verwijzing van de minister naar de goedkeurende accountantsverklaring bij de Bijzondere Financiële Verantwoording 2020. De Algemene Rekenkamer staat huiverig tegenover de interpretatie die hieraan wordt gegeven en acht het van belang een duidelijke nuancering aan te brengen. De accountantsverklaring bij de Bijzondere Financiële Verantwoording staat los van de Jaarrekening 2020 als product en van het door de Algemene Rekenkamer verrichte onderzoek. Uit de verklaring van de ingehuurd accountant blijkt expliciet dat de controle zich uitsluitend heeft gericht op de (in brede zin opgevatte) juistheid van de ontvangen specificatie van het exploitatieresultaat en de kapitaaldienst. Er is geen oordeel gevormd over de volledigheid of getrouwheid van andere onderdelen van de financiële overzichten, noch over de interne beheersing in algemene zin.

De structurele tekortkomingen in het financieel beheer, waaronder de interne beheersing van processen, vormen juist één van de redenen waarom de Centrale Accountantsdienst respectievelijk de Algemene Rekenkamer, reeds geruime tijd, geen efficiënte en integrale accountantscontrole kunnen uitvoeren. In het onderzoeksrapport naar de jaarrekening van het Land over het dienstjaar 2019 is in dit verband verwezen naar de door de Centrale Accountantsdienst uitgevoerde nulmetingen inzake de controleerbaarheid van posten in de jaarrekening². Het dient te worden voorkomen dat de verwijzing naar een goedkeurende verklaring over een specifiek onderdeel het beeld oproept dat de volledige jaarrekening op korte termijn een goedkeurende accountantsverklaring zou kunnen verkrijgen. Een dergelijke conclusie zou prematuur zijn.

Ten aanzien van de kwaliteit van de jaarrekening en begroting merkt de Algemene Rekenkamer op dat zij reeds jaren zowel op ambtelijk niveau als in haar bestuurlijke onderzoeksrapporten uiteenzet wat zij onder een 'voldoende' toelichting verstaat. Op verzoek van de Directie Financiën zal dit onderwerp in een technische sessie worden

² Verwezen wordt naar het rapport onderzoek Jaarrekening Land Aruba 2019 d.d. 31 januari 2025, bijlage 5.

besproken. De Algemene Rekenkamer zal hieraan uiteraard haar medewerking verlenen, binnen de grenzen van haar wettelijke taak.

Rechtmatigheid geldleningen

Ten aanzien van de rechtmatigheid van de aangegane geldleningen merkt de Algemene Rekenkamer allereerst op dat zij zich bewust is van de omstandigheden waarin de leningen tot stand zijn gekomen en begrip heeft voor de context waarin deze besluiten zijn genomen. Voor wat betreft de begrotingsverordening en de daarbij behorende machtiging tot het aangaan van leningen blijkt echter uit documentatie dat deze machtiging al bij de voorbereiding van het ontwerp-begroting (vóór de uitbraak van de COVID-pandemie) niet toereikend was geformuleerd.

De taak van de Algemene Rekenkamer richt zich tot het toetsen aan de geldende wettelijke normen en het rapporteren over de bevindingen die daaruit voortvloeien. In dat kader benadrukt de Algemene Rekenkamer meerdere malen in haar rapport dat zij geen uitspraak doet over de rechtsgeldigheid of privaatrechtelijke aspecten van de leningen.

In reactie op het standpunt van de minister over de rechtmatigheid van de obligatieleningen wordt verwezen naar hoofdstuk 5.6.3 van dit rapport. Het is bij dit onderdeel duidelijk geworden dat zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau verschillende interpretaties bestaan over het artikel in de begrotingsverordening dat de machtiging aan de minister regelt. Bij de suppletoire begroting is aan dit artikel expliciet toegevoegd dat geldleningen voor een periode van langer dan vijf jaren kunnen worden aangegaan “in afwijking van artikel 22, tweede lid, van de CV 1989”. Deze toevoeging bevestigt dat de wetgever artikel 22 wel degelijk relevant achtte voor dergelijke leningen.

De Algemene Rekenkamer merkt voorts op dat besluiten tot uitgifte van obligaties naar hun aard publiekrechtelijke rechtshandelingen zijn. Echter creëert een obligatie-emissie wel financiële verplichtingen ten laste van de begroting, waaronder rente- en aflossingsverplichtingen. Hiervoor is een duidelijke, tijdige en toereikende machtiging aan de minister in de begrotingsverordening een vereiste.

Los van de beoordeling van het verleden acht de Algemene Rekenkamer het van belang hieruit lessen te trekken voor de toekomst. Het zorgvuldig en tijdig regelen van een eenduidige en toereikende machtiging in de begrotingsverordening voorkomt interpretatieverschillen en waarborgt de rechtszekerheid.

Aggregatieniveau begroting

Met betrekking tot het aggregatieniveau van de begroting merkt de Algemene Rekenkamer op dat zij de voorgenomen introductie van een beleidsbegroting als een positieve ontwikkeling beschouwt. Zij benadrukt het belang om de Staten hierin te betrekken. Dit biedt de Staten namelijk een belangrijk momentum om hun controlerende taak nadrukkelijk vorm te geven, door hun wensen en bezwaren expliciet kenbaar te maken. Het is immers aan de Staten om, in haar budgetrecht en controlerende rol, vast te stellen welk niveau van transparantie in de begrotingswet wenselijk is en in welke mate beleidsruimte aan een minister wordt toegekend.

De minister stelt dat de koppeling tussen begrotingsramingen en beleid inhoudelijk ongewijzigd is gebleven, maar dat deze niet langer op detailniveau in de autorisatie zelf wordt opgenomen, doch in de toelichting bij de opbouw van de ramingen. Juist daarin ligt de kern van de zorg van de Algemene Rekenkamer. Autorisatie vindt namelijk plaats op het wetsproduct zelf. Indien de inhoudelijke koppeling tussen middelen en beleid uitsluitend in toelichtingen wordt opgenomen, kan dit de uitoefening van het budgetrecht en de inspraak van de Staten beperken.

Het is daarom van belang dat in de autorisatie zelf een herkenbare koppeling tussen begrotingsramingen en beleidsdoelstellingen zichtbaar blijft. Binnen de planning- en controlcyclus dienen alle betrokken actoren een zorgvuldige balans zien te vinden tussen de mate van transparantie, inspraak en controle enerzijds en beleidsvrijheid van ministers anderzijds.

3 Het onderzoek naar de jaarrekening

In dit hoofdstuk wordt het jaarrekeningonderzoek en belangrijke begrippen verduidelijkt. Vervolgens wordt ingegaan op het belang van de jaarrekening. Afsluitend worden de bevindingen over de verplichte inhoud van de jaarrekening gepresenteerd.

3.1 Reikwijdte van het onderzoek

Het jaarrekeningonderzoek geschiedt ter uitvoering van de grondwettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Het betreft een onderzoek naar de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Land. Het doel van een rechtmatigheidsonderzoek is om vast te stellen of aan de wettelijke voorschriften is voldaan.

De CV 1989³ schrijft voor dat de minister van Financiën de jaarrekening over het afgelopen dienstjaar samenstelt en vóór 1 juni aan de Algemene Rekenkamer toezendt. De Algemene Rekenkamer dient haar onderzoeksrapport binnen twaalf weken na de datum van ontvangst van de jaarrekening, aan de minister van Financiën te doen toekomen.

Vertraagde oplevering Jaarrekening 2020

De Jaarrekening 2020 is met een vertraging van 3 jaar en 7 maanden, op 17 januari 2025⁴ aan de Algemene Rekenkamer ter controle aangeboden. Het onderzoek naar deze Jaarrekening is in maart 2025 aangekondigd en aangevangen. Het onderzoek heeft tot en met oktober 2025 geduurd.

Geen zekerheid getrouwe weergave cijfers Jaarrekening 2020

Vooropgesteld wordt dat, gezien de vele tekortkomingen, een accountantscontrole door de Centrale Accountantsdienst (CAD) of een externe accountant vooralsnog niet aan de orde is. Onder meer ontbreken er formeel vastgestelde verslaggevingsvoorschriften en zijn de interne beheersingsmaatregelen bij het Land niet op orde.

De Algemene Rekenkamer geeft bij haar onderzoek dan ook *geen zekerheid* over de getrouwe weergave van de cijfers zoals gepresenteerd in de jaarrekening van het Land.

Onderhavig onderzoek richt zich op het geven van inzicht in de financiële situatie van het Land, de uitvoering van de Landsbegroting en op het geven van een oordeel of deze rechtmatig ten uitvoer is gelegd. Vooruitlopend op het traject naar een controleerbare jaarrekening in 2026 worden in dit onderzoek ook tekortkomingen in onderliggende processen en de betekenis hiervan voor de gerealiseerde cijfers van de Jaarrekening 2020 (limitatief) onder de aandacht gebracht.

³ Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72).

⁴ De jaarrekening is bij de Algemene Rekenkamer officieel aangeboden op 17 januari 2025. Aanbiedingsbrief van de minister van Financiën is gedateerd 30 december 2024 en de jaarrekening heeft een versiedatum van 20 december 2024.

3.2 Vraagstelling

Het onderzoek richt zich op het beantwoorden van de volgende vragen:



Bij dit onderzoek wordt de begrotingsrechtmatigheid getoetst (deelvraag 1). Bij vraag twee wordt de impact van COVID-19 op de financiële positie van het Land in het dienstjaar 2020 geanalyseerd.

Dit onderzoek is voornamelijk oordelend van aard en wordt gecategoriseerd als een rechtmatigheidsonderzoek oftewel *Compliance Audit (CA)*. Daarnaast bevat het onderzoek elementen van een *Financial Audit (FA)*. De elementen van de FA kent een beperkte toepassing, aangezien een aanvaardbaar verslaggevingsstelsel ontbreekt. Dit onderzoek bevat ook inventariserende en beschrijvende onderdelen. De gehanteerde normen worden toegelicht in bijlage 1.

3.3 Belangrijke begrippen

De Algemene Rekenkamer hecht er waarde aan om een aantal begrippen die zij bij het uitvoeren van een CA hanteert, nader te omschrijven. Het gaat hier om de toespitsing van de soorten (on)rechtmatigheid, het begrip financieel beheer en duurzame overheidsfinanciën. Op deze manier wenst de Algemene Rekenkamer bij te dragen aan het verbeteringstraject van de jaarrekening en het hiermee samenhangend jaarrekeningonderzoek.

3.3.1 Onrechtmatigheid

Ondanks het feit dat geen accountantscontrole wordt verricht, kunnen er wel uitspraken worden gedaan over de rechtmatigheid. Bij onrechtmatigheid gaat het om een algemeen begrip en verwijst naar elke vorm van het niet naleven van wet- en regelgeving. De Algemene Rekenkamer richt zich vooral op onrechtmatigheden die te maken hebben met het beheer en gebruik van publieke middelen. De definitie van *onrechtmatigheid* en de verbijzondering hiervan, namelijk de *financiële onrechtmatigheid* en vervolgens de *begrotingsonrechtmatigheid*, worden hierna toegelicht.

Vooropgesteld dient te worden dat een onrechtmatigheid niet per definitie een strafbaar feit impliceert. Of een onrechtmatige handeling strafbaar is, hangt af van de aard hiervan en de wet- en regelgeving die van toepassing is. Onrechtmatigheden kunnen administratieve of procedurele inbreuken zijn die geen strafrechtelijke consequenties hebben. Voorbeelden hiervan zijn gevallen waarbij, zonder dat er sprake is van opzet, administratieve fouten worden gemaakt en/of interne regels niet worden nageleefd. Onrechtmatigheden waarbij sprake is van opzet, bedrog of ernstige nalatigheid kunnen wel tot een strafbaar feit leiden. Denk hierbij aan fraude, corruptie en omkoping.

Onrechtmatigheid

Een onrechtmatigheid is zoals reeds aangegeven een breed begrip en verwijst naar elke handeling of nalaten die inbreuk maakt op het recht. Het handelen of nalaten in strijd met wetten, regels, voorschriften of vastgestelde interne beleidslijnen (ongeacht of deze financieel van aard zijn) betreft een onrechtmatigheid.

In het kader van haar taakuitvoering merkt de Algemene Rekenkamer een besluit of de handeling en de daarmee samenhangende uitgaven als onrechtmatig aan indien:

- Het besluit of de handeling niet tot stand is gekomen in overeenstemming met de geldende wettelijke regelingen (bijvoorbeeld Landsverordening, landsbesluit houdende algemene maatregelen en ministeriële regeling).
- De uitvoering niet in overeenstemming is met de bepalingen in het eraan ten grondslag liggende besluit.
- Er geen wettelijke grondslag voor bestaat.

Ter verdere verduidelijking geeft de Algemene Rekenkamer aan dat een betaling/ betalingsverplichting alleen kan worden uitgevoerd/aangegaan, indien hiervoor een wettelijke grondslag/ een basis in een krachtens de CV 1989 tot stand gebrachte regeling of een ander wettelijk kader bestaat. Voorbeelden hiervan zijn:

- Een subsidie op basis van de Subsidieverordening instellingen van openbaar nut (AB 1990 no. GT 34).
- Een schenking overeenkomstig artikel 28 CV 1989 (hiervoor is een Landsverordening vereist, afhankelijk van de hoogte van het bedrag).
- Een geldlening overeenkomstig artikel 22, lid 3, CV 1989 (hiervoor is een bij of krachtens Landsverordening gegeven machtiging vereist).

- Een kapitaalverstrekking op basis van een machtiging conform artikel 27 CV 1989 bij oprichting geregeld (afhankelijk van de hoogte van het geldelijk belang, is een Landsverordening vereist).

Indien de betaling/ betalingsverplichting niet voldoet aan een wettelijk voorschrift of daarvoor geen wettelijke grondslag bestaat, classificeert de Algemene Rekenkamer deze als *onrechtmatig*.

Vooruitlopend op een controleerbare jaarrekening worden bij dit onderzoek specifieke onderdelen nader onderzocht en is de classificatie van de rechtmatigheidsbegrippen daarop toegespitst. Hiermee wordt beoogd het inzicht in mogelijke risico's en kwetsbaarheden te vergroten en het voorkomen van toekomstige onrechtmatigheden te bevorderen. Het doel is om transparantie en verantwoording over het gebruik van publieke middelen te bevorderen. De aandacht wordt in dit rapport gericht op de *financiële onrechtmatigheid* en de *begrotingsonrechtmatigheid*.

Financiële onrechtmatigheid

Het onderzoek naar de financiële rechtmatigheid richt zich specifiek op de beoordeling van financiële gegevens en de naleving van de financiële wet- en regelgeving. De nadruk bij een *financiële onrechtmatigheid* ligt vooral in de specifieke aard van de schending en de context waarin deze wordt geplaagd. Van een *financiële onrechtmatigheid* is bijvoorbeeld sprake indien de financiële administraties, de verslaglegging(en) of de verantwoording niet in overeenstemming zijn met de geldende wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is wanneer er geen schriftelijk bewijs ten grondslag ligt aan het verrichten van een privaatrechtelijke handeling conform de bepalingen van de CV 1989 of wanneer opdracht wordt gegund c.q. een betalingsverplichting wordt aangegaan (een uitbetaling wordt verricht) zonder dat aan de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen voor aanbesteding is voldaan.

De Algemene Rekenkamer heeft bij het beoordelen van de financiële rechtmatigheid bij het onderzoek naar de Jaarrekening 2020, alleen gekeken of de uitbetaling (en/of uitbetalingsverplichting) een geldige grondslag heeft. Hiermee wordt bedoeld een schriftelijk bewijs in de vorm van bijvoorbeeld een overeenkomst of factuur, dat aan een verplichting of uitbetaling ten grondslag ligt. Bij het ontbreken hiervan, classificeert de Algemene Rekenkamer dit als een *financiële onrechtmatigheid*. Bij de noodhulpuitkering in 2020, in verband met de COVID-19 pandemie, is bij de beoordeling van de financiële rechtmatigheid onderzocht of de geldende voorwaarden en de vooraf vastgestelde procedures van toekenning en uitbetaling in acht zijn genomen.

Waar mogelijk rapporteert de Algemene Rekenkamer in dit onderzoek tevens over geconstateerde fouten en over het (ontbreken van) waarborgen in de processen die de financiële rechtmatigheid moeten borgen. Opgemerkt wordt dat incidentele fouten in de centrale financiële administratie vooralsnog slechts als zodanig worden benoemd en dat deze fouten niet worden geclassificeerd als financiële onrechtmatigheden.

Begrotingsonrechtmatigheid

Een begrotingsonrechtmatigheid richt zich op een specifiek onderdeel binnen het financieel domein en richt zich op het opstellen, uitvoeren en verantwoorden van de Landsbegroting. Het betreft de onrechtmatigheden die ontstaan door het niet naleven van begrotingsregels, budgettaire voorschriften of het overschrijden van budgetten zonder de vereiste voorafgaande goedkeuring van de Staten. Het onderzoek bij de Jaarrekening 2020 richt zich specifiek op de autorisatie middels de begrotingsverordening en de rechtmatigheid van de uitbetalingsverplichtingen ter uitvoering van de Landsbegroting. Betalingsverplichtingen (kosten en investeringen) dienen namelijk in overeenstemming te zijn met de bij landsverordening vastgestelde begrotingen.

Begrotingsoverschrijdingen zijn een vorm van een begrotingsonrechtmatigheid. De begroting van het Land werd tot en met het dienstjaar 2019 ingedeeld en goedgekeurd op het niveau van hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort⁵. Vanaf het dienstjaar 2020 wordt de begroting van het Land ingedeeld en goedgekeurd op het niveau van hoofdkostensoorten en -middelensoorten ingedeeld per ministerie. Hierbij zijn een aantal hoofdkostensoorten samengevoegd⁶. Vanaf het dienstjaar 2020 betekent het dat indien de gerealiseerde cijfers op dit nieuwe en hogere aggregatieniveau, hoger zijn dan begroot (inclusief de suppletoire begroting), er niet aan de begrotingsverordening is voldaan. Deze overschrijdingen worden aldus aangemerkt als een *begrotingsonrechtmatigheid* door de Algemene Rekenkamer. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er in de begrotingsverordening ook middelen worden geraamd.

Bij de middelen is er sprake van een schatting van hetgeen naar verwachting zal worden ontvangen, om de kosten te dekken. Bij het niet realiseren van de middelen zoals opgenomen in de Landsbegroting, is er sprake van een *onderschrijding* in de middelen. Een onderschrijding in de middelen brengt echter niet per definitie een onrechtmatigheid met zich mee, maar kan wel leiden tot een hoger exploitatietekort, financieringstekort en financieringsbehoefte indien deze niet gecompenseerd wordt.

3.3.2 Financieel beheer

Onder het financieel beheer wordt verstaan: *het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing, beheersing en de verantwoording van financiële transacties met publieke middelen*. Elke minister draagt de medeverantwoordelijkheid voor het financieel beheer⁷. Enige elementen van financieel beheer zijn:

- Indienen van begrotingen met ramingen voor kosten, middelen, investeringen en een toelichting op het te voeren beleid.

⁵ Dit is het autorisatieniveau van de Staten en is de indeling die werd aangehouden in de Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2019 en eerder. *Hoofdbudgethouders* houden verband met de beleidsterreinen en taakgebieden en *Hoofdkostensoorten* zijn de financieel economische classificaties.

⁶ In de Landsbegroting en de Jaarrekening 2020 zijn hoofdkostensoorten 4100 *Personeel* en 4200 *Werkgeversbijdragen* samengevoegd en worden gepresenteerd als *Personeelslasten* en de hoofdkostensoorten 4619 *Overdrachten Binnenland* en 4629 *Overdrachten Buitenland* worden samen als *Overdrachten* gepresenteerd.

⁷ Deze verantwoordelijkheden zijn opgenomen in de Comptabiliteitsverordening (CV 1989, AB 1989 no. 72) en de Landsverordening instelling ministeries (LIM 2018, AB 2013 no. 94).

- Zorgdragen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.
- Sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen, gepaard met de informatievoorziening om beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.
- Zorgdragen dat - in het kader van de uitvoering van een bepaald beleid - de noodzakelijke verplichtingen en uitgaven binnen de grenzen van de beschikbaar gestelde budgetten op een verantwoorde wijze tot stand komen. Tevens het zorgdragen voor realisatie van de geraamde middelen oftewel de ontvangsten.
- Houden van administraties die inzicht bieden in het gevoerde beheer en die voldoen aan eisen van doelmatigheid en controleerbaarheid.
- Tijdig opstellen van de financiële verantwoording.

3.4 Onderzoek werkzaamheden

Ter uitvoering van haar grondwettelijke taak, dienen de jaarrekeningen van het Land aan een rechtmatigheidsonderzoek te worden onderworpen. De Algemene Rekenkamer moet op basis van het product (de jaarrekening), door middel van de achterliggende stukken en processen, in staat worden gesteld om haar onderzoek uit te voeren. Gepresenteerde cijfers dienen, voor wat de rechtmatigheid betreft, in overeenstemming te zijn met wet- en regelgeving. Er mogen geen onrechtmatigheden voorkomen.

De Algemene Rekenkamer heeft bij haar onderzoek naar de Jaarrekening 2019 de aandacht gericht op de door het Land aangegeven in gang gezette verbetertraject bedoeld om te komen tot een controleerbare jaarrekening per 2026. In dat kader heeft de Algemene Rekenkamer een verdiepende blik geworpen op het bestaan van achterliggende onderbouwing (de grondslag) voor het begroten, uitbetalen en de verantwoording hiervan in de jaarrekening. Bij het onderzoek naar de Jaarrekening 2020 heeft de Algemene Rekenkamer de nadruk gelegd op de begrotingsuitvoering, waarbij wederom aandacht is besteed aan het toetsen van de grondslag voor het begroten, uitbetalen en verantwoorden.

Er is bij het onderzoek naar de Jaarrekening 2019 ook stilgestaan bij ontwikkelingen in het financieel beheer. Gezien de hoeveelheid aan informatie en de relevante aanbevelingen waar nog opvolging aan dient te worden gegeven, is dit onderdeel niet specifiek meegenomen in het onderzoek naar de Jaarrekening 2020. Daar waar het financieel beheer een rol speelt in een geconstateerde tekortkoming, wordt dit in dit rapport benoemd. Volledigheidshalve dient opgemerkt te worden dat de Landsverordening tot vaststelling van het saldo van de exploitatierekening 2019⁸ op 17 november 2025 door de Staten werd goedgekeurd.⁹

⁸ Conform artikel 45 CV 1989 wordt de memorie van toelichting van het ontwerp landsverordening tot vaststelling van het saldo van de exploitatierekening vergezeld van de jaarrekening van het Land voor het desbetreffende dienstjaar en het rapport van de Algemene Rekenkamer.

⁹ Landsverordening van 21 november 2025 tot vaststelling van het saldo van de exploitatierekening over het dienstjaar 2019 en tot wijziging van het saldo van de exploitatierekening over het dienstjaar 2018 (AB 2025 no. 33).

Afstemmingswerkzaamheden bij de Jaarrekening 2020

Een onderdeel van het onderzoek zijn de afstemmingswerkzaamheden die door de Algemene Rekenkamer worden verricht. Het gaat hier om de interne consistentie en cijfermatige juistheid van de Jaarrekening 2020 en de externe afstemmingswerkzaamheden. Deze bevindingen zijn volledigheidshalve opgenomen in bijlage 3.

Jaarrekening niet controleerbaar

Het is reeds uit voorgaande jaarrekeningonderzoeken alsmede uit het onderhavige onderzoek duidelijk gebleken dat de jaarrekening van het Land nog niet aan de vereisten voor controleerbaarheid¹⁰ voldoet. Het is voor de controleerbaarheid noodzakelijk dat het financieel beheer van het Land op orde is en dat er een eenduidig normenkader in de vorm van jaarverslaggevingswetgeving vastgesteld is. Aan deze randvoorwaarden voldoet het Land nog niet. In navolging van de uitvoering van het Landspakket Aruba¹¹ (Landspakket) is een traject in gang gezet om tot een controleerbare jaarrekening te komen over het dienstjaar 2026. De Algemene Rekenkamer merkt tevens op dat bij de wijziging op de Landsverordening Aruba Tijdelijk financieel toezicht¹²(LAft) in artikel 18a is bepaald, dat een accountantsverklaring wordt verkregen ten aanzien van de financiële verantwoording in overeenstemming met een financieel stelsel voor bijzondere doeleinden. Dit vloeit voort uit afspraken conform het protocol Aruba Nederland 2019-2021¹³. De Algemene Rekenkamer heeft op 22 januari 2026 de controleverklaring van de ingehuurde accountant over de Bijzondere Financiële Verantwoording 2020 van de Directie Financiën ontvangen. Deze verantwoording en de daarbij behorende controle door de ingehuurde accountant staan volledig los van de Jaarrekening 2020 als product en van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Aan deze controleverklaring kunnen derhalve geen conclusies worden verbonden ten aanzien van de Jaarrekening 2020¹⁴.

Nadere uitspraken Algemene Rekenkamer

Het ontbreken van een verslaggevingsstelsel voor de jaarrekening betekent geenszins dat een jaarrekening naar willekeur kan worden opgesteld. Gezien het doel dat de jaarrekening heeft als verantwoordingsproduct, is het, ondanks het ontbreken van een wettelijk vastgesteld stelsel, noodzakelijk dat minimale basisvereisten, zoals ook opgenomen bij de CV 1989, worden aangehouden bij het opstellen hiervan. De Algemene Rekenkamer verwacht dat de grondslag aanwezig is, dat consistentie in de administratieve verwerking wordt gehanteerd en dat transparantie wordt geboden

¹⁰ Dit betekent dat een accountant/controleur in staat wordt gesteld om een oordeel te vormen over de getrouwheid van de jaarrekening. In die zin dat de (financiële) informatie volledig, juist en nauwkeurig is.

¹¹ Op 13 november 2020 is door de landen Aruba en Nederland een onderlinge regeling getekend voor de uitvoering van het Landspakket Aruba. Dit pakket bevat een breed palet aan hervormingen en voorstellen tot maatregelen, onderverdeeld in thema A tot en met H die zijn vastgelegd in diverse uitvoeringsagenda's.

¹² Landsverordening Aruba financieel toezicht AB 2015 no. 39 met wijzigingen voor opname nieuwe begrotingsnormen in AB 2023 no. 67.

¹³ Protocol Aruba Nederland 2019-2021 inzake inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba dd. 22 november 2018.

¹⁴ De ingehuurde accountant benadrukt in zijn controleverklaring van dd. 17 december 2025 dat de controle zich uitsluitend heeft gericht op de (in brede zin opgevatte) juistheid van de ontvangen specificatie van het exploitatieresultaat en de kapitaaldienst en geen betrekking had op de volledige jaarrekening van Land Aruba. De accountant heeft geen oordeel gevormd over de volledigheid of getrouwheid van andere onderdelen van de financiële overzichten, noch over de interne beheersing in het algemeen.

(adequate onderbouwing en toelichting). De Algemene Rekenkamer spreekt zich hierover uit in dit onderzoeksrapport.

4 Ontwikkelingen in de Landsbegroting en jaarrekening

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd over de ontwikkeling in de opzet en presentatie van zowel de begroting als de jaarrekening van het Land over 2020. Er wordt hierbij ook nader ingegaan op het belang van de jaarrekening. Afsluitend worden de bevindingen over de verplichte inhoud van de jaarrekening gepresenteerd.

4.2 Ontwikkeling begroting Land



De Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land betreft een machtiging (voor iedere begrotingspost afzonderlijk) tot het doen van uitgaven voor de daarbij genoemde doeleinden en tot het daarin genoemde bedrag in een dienstjaar. Iedere minister stelt voor het komende dienstjaar een ontwerp voor een landsverordening tot vaststelling van de begroting voor zijn ministerie op. Dit ontwerp dient vóór 1 april van het lopende dienstjaar te worden verzonden aan de minister van Financiën. Het ontwerp bevat een raming van de kosten, een raming van de middelen ter dekking van deze kosten en een raming van de investeringen in het komende dienstjaar. In het ontwerp voor het ministerie van Financiën wordt bovendien een financieringsplan voor het

komende dienstjaar opgenomen. Bovengenoemde ramingen worden volgens de CV 1989 onderverdeeld naar posten volgens een bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vast te stellen financieel-economische classificatie. Een ontwerp voor een landverordening tot vaststelling van de begroting van een ministerie voor een dienstjaar wordt vergezeld van een memorie van toelichting (hierna: MvT). De MvT bevat een uiteenzetting over het door de betrokken minister te voeren beleid en, wat de vaststelling van de kosten en investeringen en de middelen betreft, nauwkeurig en volledig de gronden en gegevens bevat, waarop elke raming berust, alsmede per post de raming voor het lopende jaar en de cijfers, voorkomende in de jaarrekening van het voorgaande jaar. In geval van aanmerkelijk verschil tussen de ramingen van het komende en het lopende dienstjaar worden de redenen van dit verschil, alsmede de gronden voor de voorgedragen nieuwe posten vermeld. De MvT dient tevens voor het ministerie van Financiën een per 1 januari van het jaar, voorafgaande aan het dienstjaar, gespecificeerd overzicht van de aangegane en verstrekte geldleningen, van de gegeven garanties en een liquiditeitsprognose van het Land over het komende dienstjaar te bevatten.

De begrotingsverordening over het dienstjaar 2020 heeft wijzigingen ondergaan in vergelijking met voorgaande dienstjaren. Deze wijzigingen zijn, volgens de Directie Financiën, de efficiëntie van het begrotingsproces ten goede gekomen. De begrotingsverordening over het dienstjaar 2020 is enerzijds, in vergelijking met voorgaande jaren, inzichtelijker in die zin dat deze minder details bevat. Anderzijds mist deze nieuwe opzet van de begrotingsverordening de relatie tussen het beleid en de begrotingscijfers.

Uit onderzoek blijkt dat de Staten wel geïnformeerd is over wijzigingen in de opzet van de landsbegroting (via Statencommissies), maar blijkt niet dat er formele besluitvorming of overeenstemming was over de gewijzigde opzet. Hoewel de Directie Financiën aangeeft geen bezwaren te hebben vernomen op de gewijzigde opzet, tonen de reacties van de fracties op de ontwerpbegroting 2020 aan, dat transparantie en juridische verduidelijking gewenst is. Uit de reacties van de fracties in het eindverslag van de Staten op de ontwerpbegroting 2020 blijkt, dat er onder andere een gemis is aan informatie en dat de wijzigingen als een beperking van de uitoefening van het budgetrecht van de Staten wordt beschouwd.

Vooruitlopend op de invoering van een beleidsbegroting is de begrotingsverordening momenteel ingericht op een hoger aggregatieniveau, terwijl de koppeling van de begrotingscijfers met beleid nog niet als zodanig wordt gepresenteerd. De koppeling met de Landsverordening Instelling Ministeries ¹⁵ (LIM) (waarin de beleidsterreinen per ministerie is ingedeeld) is losgelaten, zonder dat tegelijkertijd de informatiewaarde van de kosten van beleid(sterreinen) in de MvT is versterkt. Hierdoor is de begrotingsverordening, vanuit het perspectief van de Algemene Rekenkamer, minder transparant en beschikken ministers over een aanzienlijke beleidsvrijheid terwijl de Landsbegroting geen duidelijke informatie biedt over de inhoud of de richting van het beleid. Door het hoger aggregatieniveau kunnen begrote middelen zonder belemmering worden overgeheveld tussen beleidsterreinen onder een ministerie die geen inhoudelijke samenhang vertonen.

Een simpel voorbeeld: De minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur kan begrote middelen tussen beleidsterrein "*het verzamelen, verwerken en publiceren van statistische gegevens*" (hoofdbudgethouder 151 Statistiek onder het ministerie van Financiën, Economische Zaken en Cultuur) en "*de cultuur*" (hoofdbudgethouder 206 Cultuur onder het ministerie van Financiën, Economische Zaken en Cultuur) verschuiven zonder hiervoor enige vorm van goedkeuring van de Staten nodig te hebben. Dit voorbeeld betreft een geval waarvoor artikel 14 CV 1989 is geschreven. Een dergelijke overheveling dient vervolgens bij landsverordening te worden vastgelegd. In de nieuwe opzet van de begrotingsverordening zou een dergelijk geval niet langer de voorafgaande goedkeuring van de Staten vereisen. In deze opzet blijven soortgelijke gevallen buiten het goedkeuringsterrein van de Staten, waardoor het uitsluitend aan de minister wordt overgelaten of, en zo ja in welke mate, de Staten hierover worden geïnformeerd.

De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat, hoewel de nieuwe opzet voor het bestuur/ de ministers de mogelijkheid biedt om een minder omslachtige uitvoering van de wetgevingsprocedure (onder meer de toepassing van artikel 14 CV 1989) te volgen, het van belang is dat de wetgever de CV 1989 onder de loep neemt, om te bezien welke wijzigingen daarin aangebracht moeten worden. De Algemene Rekenkamer wijst er verder op dat, met het thans gehanteerde aggregatieniveau, het niet tegelijkertijd met

¹⁵ De geldige LIM in het dienstjaar 2020 is LIM 2018 (AB 2013 no. 94 met wijzigingen in AB 2018 no. 22 en AB 2020 no. 40).

de begrotingscijfers presenteren van expliciete beleidsinformatie als gevolg heeft een lager niveau van transparantie.

4.2.1 Wijzigingen in de Landsbegroting vanaf 2020

Onderstaand worden de voornaamste wijzigingen in de begroting van het Land behandeld.

Wijziging in aggregatieniveau

De Staten heeft, als gevolg van een wijziging in aggregatieniveau, de begrotingsverordening van het dienstjaar 2020 op het niveau van hoofdkostensoorten en -middelensoorten per ministerie goedgekeurd. Zoals reeds in sub paragraaf 3.3.1 is aangegeven, was deze goedkeuring tot en met de begrotingsverordening over het dienstjaar 2019 nog op het niveau hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort. In tegenstelling tot het dienstjaar 2019, zijn per 2020 de hoofdbudgethouders (functionele indeling) niet opgenomen. De hoofdbudgethouders vormden in de oude opzet de koppeling naar de LIM waarin de beleidsterreinen en taakgebieden (functionele indeling) van de ministeries zijn gedefinieerd. De presentatie van de hoofdkostensoorten in de begrotingsverordening zijn ook gewijzigd in vergelijking met het dienstjaar 2019 in die zin dat deze geclusterd zijn. Dit wordt onderstaand gepresenteerd.

Tabel 4.1: Presentatie hoofdkostensoorten in de begrotingen van 2019 en 2020

Begroting 2019	Begroting 2020
4100 Personeel	Personeelslasten
4200 Werkgeversbijdragen	
4300 Goederen en diensten	Goederen en diensten
4530 Rente LV & VV	Rente
4619 Overdrachten binnenland	Overdrachten
4629 Overdrachten buitenland	
4700 Bijdragen en afschrijvingen	Bijdragen en afschrijvingen

*Hoofdkostensoort 4509 Rente en koersverschillen wordt niet begroot. Werkelijke cijfers worden samengevoegd bij hoofdkostensoort Rente.

Wijziging in opzet

De Landsbegroting 2020 kent ook wijzigingen in de opzet. De begrotingsverordening over 2020 bestaat, net als het voorgaand dienstjaar, uit twee artikelen. Echter is de weergave hiervan in 2020 beknopter. De verschillen worden onderstaand kort samengevat.

Tabel 4.2: Verschil in opzet van de vastgestelde begrotingen van 2019 en 2020

Begroting 2019	Begroting 2020
Artikel 1	
De begrotingen van de kosten, middelen, investeringen en kapitaaluitgaven respectievelijk van de financieringsmiddelen van de ministeries.	De begrotingen van de ministeries weergegeven in een begrotingsstaat. De begrotingsstaat bestaat uit een exploitatierekening met een raming van de kosten en de middelen, en een kapitaalrekening met een raming van de kapitaaluitgaven en de financieringsmiddelen.
De bovengenoemde onderdelen worden gepresenteerd per ministerie en zijn ingedeeld per hoofdbudgethouder/ hoofd(middelen/	De exploitatierekening en de kapitaalrekening worden in

Begroting 2019	Begroting 2020
kosten/rekening)soort, met een totalisering per ministerie en een totalisering van de algemene dienst. <i>De cijfermatige presentatie van artikel 1 neemt 35 pagina's in beslag.</i>	de staat ingedeeld per hoofdmiddelensoortniveau respectievelijk hoofdkostensoortniveau, met een totalisering per ministerie, per hoofdmiddelen-/hoofdkostensoort en op totaalniveau. <i>De cijfermatige presentatie van artikel 1 is in tabelvorm en neemt 1¼ pagina in beslag.</i>
Artikel 2	
De machtiging aan de minister van Financiën om ter financiering van de financieringsbehoefte ten name en ten laste van de rechtspersoon Aruba een of meer geldleningen, waarvoor de looptijd langer dan vijf jaar kan bedragen, aan te gaan tot een op ieder moment maximum uitstaand bedrag van de financieringsbehoefte. Het bedrag wordt expliciet genoemd in de wettekst.	De machtiging aan de minister van Financiën om ter voorziening in de financieringsbehoefte ten name en ten laste van het Land een of meer geldleningen aan te gaan tot maximaal het bedrag van de financieringsbehoefte zoals opgenomen in de financieringsstaat. *Bij de suppletoire begroting 2020 ¹⁶ is bij artikel 2 een derde lid toegevoegd: De geldleningen kunnen voor een periode van langer dan vijf jaren worden aangegaan. De financieringsstaat bevat een cijfermatige weergave van het financieringssaldo, de aflossingen, de financieringsbehoefte en het financieringssaldo uitgedrukt in BBP%.

Ook de MvT bij de begrotingsverordening 2020 en bijbehorende bijlagen zijn anders opgezet ten opzichte van voorgaande jaren. Zo zijn de cijfermatige overzichten in de MvT bij de begrotingsverordening over het dienstjaar 2020 ingekort. Er worden in 2020 verwachte meerjarige mutaties vermeld (ofwel prognoses voor begrotingen 2020 tot en met 2024). Er worden in de MvT bij de begrotingsverordening 2020 beleidsprioriteiten genoemd, alhoewel er nog geen koppeling te zien is tussen het beleid en de budgettaire gevolgen gekoppeld aan het beleid. De budgettaire gevolgen die per ministerie gepresenteerd worden zijn een presentatie van het gehele ministerie, zowel kosten en investeringen & kapitaaluitgaven als de middelen, zonder dat dit gekoppeld is aan het voorgenomen beleid. De SDG-doelstellingen per ministerie worden ook in de MvT opgenomen, echter wordt het verband hiervan met het voorgenomen beleid niet toegelicht. De begrotingsverordening 2020 bevat minder bijlagen in vergelijking met 2019.

Ten opzichte van 2019 is een belangrijke wijziging dat in de Landsbegroting 2020 geen (voorlopige) realisatiecijfers worden opgenomen. De wetgever heeft beoogd een referentiekader te bieden door het mogelijk te maken begrotingscijfers te vergelijken met realisatiecijfers blijkende uit artikel 3 van de CV 1989. Het is vanuit transparantie- en verantwoordingsperspectief een duidelijk gemis dat in de Landsbegroting 2020 geen voorlopige realisatiecijfers zijn opgenomen zoals dit in 2019 wel het geval was¹⁷. Ondanks het feit dat het om voorlopige cijfers gaat, geven realisatiecijfers de Staten inzicht in de uitputting van het voorgaande jaar en bieden zij een referentiekader bij het beoordelen en autoriseren van de conceptbegroting.

¹⁶ AB 2020 no. 170.

¹⁷ Uit analyse van Landsbegrotingen van 2021 tot en met 2025 merkt de Algemene Rekenkamer op dat de (voorlopige) realisatiecijfers ook in deze begrotingen, niet zijn opgenomen.

4.2.2 Overwegingen tot wijziging en input belangrijkste actoren

Over de jaren heen is door verschillende toezichthoudende entiteiten (opbouwende) kritiek gegeven op de begrotingen van het Land. Hierdoor is de Directie Financiën aangevangen met de modernisering van dit document, waarbij de Landsbegroting beknopter dient te zijn en meer stuurkracht dient te hebben. De inhoud van de begroting van het Land dient kaders te stellen voor de inhoud en uitvoering van beleid, en een duidelijke basis neer te leggen voor latere verantwoording over de resultaten van het gevoerde beleid. De intentie is en blijft om de informatiewaarde van de begroting van het Land jaarlijks te blijven verhogen.¹⁸ Om het streven te halen om de begrotingscyclus volledig te sluiten en goed draaiend te krijgen, vond de Directie Financiën het van belang om een aantal vernieuwingen aan te brengen aan de daarbij behorende producten. Het betreft processen, systemen, modellen, sjablonen en een verduidelijking van rollen. In dat kader is de hulp van het Caribisch onderdeel betreffende technische ondersteuning van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) genaamd CARTAC¹⁹ ingeschakeld.

De aangebrachte wijzigingen in de begrotingsverordening 2020 vloeiden voort uit onder andere aanbevelingen van het IMF, adviezen van de Raad van Advies over het voldoen aan de CV 1989 en kritiek van het College Aruba financieel toezicht (CAft) over de beperkte informatiewaarde en verlate indiening van de Landsbegroting. Aanleiding voor de Directie Financiën om wijzigingen door te voeren was ook de aan autorisatieniveaus gekoppelde presentatiewijze die besluitvorming bemoeilijkte. Ook de technische beperkingen (in E1²⁰) bij het genereren van omvangrijke rapporten als gevolg van de mate van detail in de presentatie en onvoldoende beleidsmatige context wat de beraadslagingen in de Staten bemoeilijkte. De belangrijkste doelstellingen voor het doorvoeren van wijzigingen in de begroting van het Land waren de efficiënte productie van de begroting om tijdig aan de wettelijke aanleverdatum van 1 september te kunnen voldoen en de verhoging van de doelmatigheid van het begrotingsproduct. Dit door de focus te verleggen van detailcijfers naar beleidsgerichte begrotingspresentatie per ministerie, het creëren van een basis voor de toekomstige invoering van "*policy-based budgeting*" en het bevorderen van de ontwikkeling van meerjarenkaders en -ramingen. Het *policy based* begroten is onderdeel van de afspraken in het kader van het Landspakket. In 2025 is de opdracht van onder andere het maken van een implementatieplan en een blauwdruk voor de introductie van *policy-based budgeting* in uitvoering. De eerste zichtbare resultaten daarvan zullen, conform planning van de Directie Financiën, terug te zien zijn vanaf de begroting van het Land over 2027. Aruba zal een aantal begrotingscycli meemaken ter verfijning van het *policy based* aspect van de begroting. Het ultieme doel van de Directie Financiën is dat in de begroting van het Land beleidsartikelen worden opgenomen met de hieraan verbonden raming, en dat de Staten de begroting op dit niveau goedkeurt.

¹⁸ Bron: MvT ontwerp-IV tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020.

¹⁹ Cartac staat voor *Caribbean Regional Technical Assistance Centre*.

²⁰ Centrale financiële administratie van het Land *Enterprise One* (E1).

Input en reactie belangrijkste actoren

De wijziging van het aggregatieniveau van de begrotingsverordening leidde niet tot formele bezwaren van de Raad van Advies of het CAft. Het CAft erkent verbeteringen in inzicht en leesbaarheid van de begroting. De Staten, als belangrijkste stakeholder, was vooraf niet betrokken bij de wijzigingen, maar de Statencommissie belast met financiële aangelegenheden kreeg nadien toelichting over onder andere het model en andere nieuwe producten en (werk)processen. De Staten krijgt ook extra informatie-instrumenten. Opmerkingen en kritiek van zowel het advies- en toezichtorgaan en de fracties in de Staten betreffen voornamelijk:

- de noodzaak om beleidsdoelen en begrotingscijfers sterker met elkaar te verbinden.
- het nog niet volledig voldoen aan artikel 3 van de CV 1989. Zo ontbreken er in het ontwerp een gespecificeerd overzicht van het gegeven/te geven garanties en een overzicht van de vorderingen en schulden per ministerie.
- het niet voldoen van de begrotingsverordening 2020 aan de eisen van de CV 1989 en de LIM 2018.
- de beperking van het amendementsrecht en het budgetrecht van de Staten dat het nieuwe format met zich meebrengt.
- het niet voldoen aan de voorgeschreven vergelijkingen conform de CV 1989 bij het vaststellen van het saldo voor het dienstjaar 2020.

Het bestuur beschouwt het ontwerp als een eerste stap in de richting van een meer beleidsgerichte en duurzame begrotingsopzet. Er wordt gewerkt aan de verbetering van de presentatie van de Landsbegroting om de informatiewaarde en het budgetrecht van de Staten te versterken en aan de verbetering van de financiële informatievoorziening tussen ministeries en diensten. Volgens het bestuur vergt de operationalisering hiervan tijd en moet een cultuuromslag plaatsvinden binnen het overheidsapparaat²¹.

4.3 Ontwikkeling in de jaarrekening van het Land



Het doel van de jaarrekening van het Land is om een transparant en overzichtelijk beeld te geven van de resultaten over een bepaald boekjaar. De jaarrekening dient als middel om verantwoording af te leggen door de ministers aan zowel de Staten, de burgers en andere gebruikers (zoals financiële instellingen) over het gevoerde financieel beleid en de resultaten hiervan (*accountability*). Het totale financieel overzicht dat door middel van een jaarrekening wordt gegeven dient de ministers en de Staten te ondersteunen bij het nemen van beslissingen en dient bij te dragen aan goedkeuring van een onderbouwde Landsbegroting, saldo van de rekening en het gevoerde beleid. De jaarrekening is nodig om als input te dienen voor toekomstige begroting(en) en betreft het sluitstuk van de

begrotingscyclus. De jaarrekening dient een getrouw beeld van de financiële positie en de resultaten van het Land te geven. Het dient daarnaast inzicht te geven in waaraan de belastingmiddelen en financieringsmiddelen zijn besteed. Om het bovenstaande te waarborgen dient een jaarrekening aan minimale eisen te voldoen. Ook is het belangrijk dat de jaarrekening van het Land op een zodanige wijze

²¹ Nota naar aanleiding van het verslag dd. 3 maart 2020 met kenmerk SMR-W-05/2020.

is opgesteld dat deze begrijpelijk (duidelijke presentatie) en helder leesbaar (toegankelijk) is voor de gebruiker. Toelichtingen dienen concreet, relevant en kwantificeerbaar te zijn. Een toereikende toelichting op de oorzaken van de over- en onderschrijdingen is uitermate belangrijk. Naast het afleggen van verantwoording aan de Staten geeft een toereikende toelichting in de jaarrekening, de gebruiker de mogelijkheid deze te beoordelen en binnen de juiste context te plaatsen.

De opzet van de Jaarrekening 2020 heeft, net als de begrotingsverordening 2020, wijzigingen ondergaan. De verhoging van het aggregatieniveau van de begroting van het Land over het dienstjaar 2020 heeft invloed gehad op de diepgang (en transparantie) van de verantwoording over 2020 in de jaarrekening. De Directie Financiën heeft, na het opstellen van de Jaarrekening 2019, stappen gezet voor verbetering in het proces van samenstelling van de jaarrekening. Er is ook vervolg gegeven aan het opschoningstraject.

Gezien de achterstand in oplevering van de jaarrekeningen van het Land, heeft de Directie Financiën nadruk gelegd op het inhalen van deze achterstanden²², waarbij gaandeweg de verantwoording verbeterd zal worden. Dit betekent dat de kwaliteit van de Jaarrekening 2020 (nog) niet optimaal is. Uit onderzoek blijkt dat, net als de Landsbegroting, ook de Jaarrekening 2020 beknopter is. De Jaarrekening 2020 bevat alle wettelijk vereiste onderdelen conform artikel 42, lid 2 (onderdelen a tot en met c), maar voldoet niet aan artikel 42 lid 2f. Dit betekent dat de toelichtingen op de balans, exploitatierekening en staat van investeringen in onvoldoende mate een nauwkeurige en volledige verklaring van de gegevens weergeven. Het onderzoek wijst ook uit dat, als gevolg van de ontstane achterstand in de oplevering van de jaarrekeningen de financiële administratie van het Land niet tijdig wordt afgesloten. Hierdoor worden boekingen in oude dienstjaren verricht op basis van voortschrijdende inzichten. Onderstaand wordt verder ingegaan op de wijzigingen in en de opbouw van de Jaarrekening 2020.

4.3.1 Wijzigingen in de opzet van de Jaarrekening 2020

De Jaarrekening 2020 is in vergelijking met voorgaande jaren, qua presentatie en toelichting op een aantal onderdelen verschillend. Zo heeft de jaarrekening (het jaarverslag en -rekening) een andere hoofdstukindeling dan voorgaande jaren. Er zijn nieuwe onderdelen toegevoegd, zoals de presentatie van kernindicatoren en de beleidsverantwoording per ministerie. Er is in de Jaarrekening 2020 ook informatie herschikt. Zo zijn onder andere de informatie over het economische en budgettaire beeld en informatie over de stand van het financieel beheer uit het voorwoord gehaald en wordt dit in 2020 in aparte hoofdstukken gepresenteerd. De cijfermatige verantwoordingen in de Jaarrekening 2020 wordt, in tegenstelling tot voorgaande jaren, in duizenden florins gepresenteerd.

Voor wat de exploitatierekening betreft, is te zien dat de Jaarrekening 2020 de opzet van de begrotingsverordening 2020 volgt. De exploitatierekening(en) worden in de

²² Ten tijde van het schrijven van dit rapport zijn ook de Jaarrekeningen 2021 tot en met 2024 bij de Algemene Rekenkamer ingeleverd.

toelichting gepresenteerd. Het nieuwe aggregatieniveau van de begrotingsverordening heeft invloed op de diepgang (en transparantie) van de verantwoording op de exploitatierekening en de staat van investeringen. De exploitatierekening wordt in de Jaarrekening 2020 eerst op het niveau van hoofdkostensoort/ -middelensoort op totaalniveau gepresenteerd, gevolgd door een exploitatierekening op hetzelfde niveau per ministerie. In tegenstelling tot voorgaande jaren, wordt geen exploitatierekening op hoofdbudgethouderniveau in de Jaarrekening 2020 opgenomen. In de Jaarrekening 2020 wordt de staat van investeringen gepresenteerd in de vorm van een specificatie per ministerie op totaalniveau. Dit was in voorgaande jaren een overzicht per hoofdsoort, per ministerie en per hoofdbudgethouder inclusief toelichting.

Kwaliteit van de jaarrekening als product

De Directie Financiën heeft bij de Jaarrekening 2020 stappen gezet voor verbeteringen in het proces van samenstelling van de jaarrekening en het stapsgewijs verbeteren van de kwaliteit van de jaarrekening. De Algemene Rekenkamer merkt echter op dat de kwaliteit van de Jaarrekening 2020 nog niet op pijl is. Zo blijkt uit onderzoek dat er onder andere sprake is van inconsistentie tussen cijfers en de bijbehorende (cijfermatige) toelichtingen, is de toelichting op de collectieve sector niet afgemaakt, wordt verwezen naar een bijlage die niet in de jaarrekening is opgenomen, zijn cijfermatig onjuiste toelichtingen over de deelnemingen opgenomen en zijn geen tekstuele toelichtingen bij de kernindicatoren van de stand openbare financiën Land Aruba opgenomen. De jaarrekening van het Land is de weerspiegeling van het financieel beheer en vertegenwoordigt daarmee het Land. Een betrouwbare jaarrekening van hoogwaardige kwaliteit is essentieel, omdat gebruikers hieruit afleiden hoe zorgvuldig met publieke middelen wordt omgegaan. Een jaarrekening van onvoldoende kwaliteit kan het vertrouwen schaden en een negatieve indruk achterlaten.

Verantwoording in 2020 op basis van voortschrijdende inzichten

Uit onderzoek blijkt dat de centrale financiële administratie van het Land over het dienstjaar 2020 niet tijdig is afgesloten. Hierdoor hebben boekingen, op basis van voortschrijdende inzichten, alsnog in de financiële administratie over 2020 plaatsgevonden. Onderstaand worden gevallen gepresenteerd die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Tabel 4.3: Gevallen van boekingen op basis van voortschrijdende inzichten in het boekjaar 2020

Geval	Omschrijving
Vrijval voorziening oninbaarheid Banco Arubano di Desaroyo N.V. (BAD N.V.) van circa Afl. 1,6 miljoen.	In de jaarrekening wordt onder het <i>kortlopend gedeelte verstrekte langlopende geldleningen</i> een bedrag van circa Afl. 1,6 miljoen opgenomen dat te maken heeft met BAD N.V. Het betreft een deelneming van het Land dat met ingang van het jaar 2001 met haar activiteiten was gestaakt. De instelling was nog niet formeel geliquideerd. Er zou per 31 december 2011 een voorziening zijn getroffen voor de totale vordering. In <u>2024</u> is een besluit genomen om de vordering op BAD N.V. te storten in een Agri Fund. Het Land, BAD N.V. en de stichting Qredits Microfinancing Aruba hebben hiervoor een Agri Fund Agreement getekend. Door dit besluit is de voorziening voor oninbaar ten gunste van het jaarrekeningresultaat 2020 vrijgevallen. Het verantwoorden van de vrijval van de

Geval	Omschrijving
	voorziening oninbaarheid met betrekking tot de vordering op BAD N.V. gaat in tegen het matching principe, de realisatiebeginsel en het voorzichtigheidsbeginsel ²³ . Volgens het realisatie- en voorzichtigheidsbeginsel mag een voorziening uitsluitend vrijvallen indien de onzekerheid omtrent de onderliggende verplichting vóór of op balansdatum is weggenomen. De feitelijke situatie van deze deelneming in 2020 is dat er werd ingestemd met het opstarten van het proces tot ontbinding en liquidatie daarvan. Besluiten omtrent deze deelneming die (financiële) gevolgen kunnen hebben op de vordering van het Land op deze deelneming zijn later genomen.
Betaling boeterente wegens late betaling aan APFA van Afl. 2 miljoen.	In augustus 2024 heeft APFA aan de minister van Financiën per correspondentie geïnformeerd over de openstaande boeterente wegens late betaling van premiebijdragen en duurtetoelagen van het Land over de periode van 2014 tot en met juni 2024. Op basis van deze correspondentie uit 2024 heeft het Land de betaling van de boeterente gedeeltelijk (over de periode 2013 tot en met 2020) in de financiële administratie van het Land over het boekjaar 2020 verwerkt.
Terugontvangen FASE-bedrag Afl. 1.900.	Uit analyse van de realisatiecijfers is een verschil van Afl. 1.900 geconstateerd tussen de cijfers conform het rapport over FASE-noodhulp van de CAD ²⁴ en de stand uitgedraaid bij het onderzoek naar de Jaarrekening 2020. Dit wordt veroorzaakt door een boeking die is verricht in de centrale financiële administratie van het Land op de FASE-rekening met boekdatum 31 december 2020, nadat de CAD in 2021 deze cijfers heeft uitgedraaid. Het gaat om een (credit) mutatie van een terugontvangen FASE bedrag van Afl. 1.900, welke in mindering werd gebracht op de totale gemaakte kosten. Hoewel het om een klein bedrag gaat, geeft dit blijk van tekortkomingen in het financieel beheer.

Het niet tijdig afsluiten van de financiële administratie over een dienstjaar is een tekortkoming in het financieel beheer. Het boeken in een oud boekjaar dat niet tijdig is afgesloten, op basis van nieuwe informatie (facturen, correcties of inzichten die pas later bekend worden), heeft tot gevolg dat de jaarrekening haar betrouwbaarheid verliest.

Vervolg opschoningstraject na Jaarrekening 2019

Er is in de Jaarrekening 2020 een vervolg gegeven aan het opschoningstraject²⁵, dat in 2019 was aangevangen. De post Materiële Vaste Activa is een van de posten waar de Directie Financiën in 2020 verder mee is gegaan en waarvoor correcties zijn doorgevoerd. In tegenstelling tot voorgaande jaren, kunnen vanaf het dienstjaar 2020 geen vermogensmutaties meer direct worden verwerkt onder de balanspost *Geaccumuleerde exploitatietekorten* (eigen vermogen). Vanaf 2020 zullen, bij een vervolg aan de

²³ Het matchingprincipe en de realisatie- en voorzichtigheidsbeginsel zijn algemeen aanvaarde regels waaraan het Land zich dient te houden ook als er geen expliciet verslaggevingsstelsel is vastgesteld.

²⁴ Rapport onderzoek naar de kosten en bijdragen van derden van de FASE aangaande het begrotingsjaar 2020 d.d. 16 september 2021 (CAD.2021.005). De CAD heeft bij dit onderzoek in 2021 cijfers uit de centrale financiële administratie van het Land (E1) uitgedraaid.

²⁵ In het dienstjaar 2019 heeft de DF een opschoningsproject uitgevoerd. Het uitgangspunt van de opschoning in 2019 hield in om, voor zover er geen voorziening was gevormd bij de geselecteerde balansposten of de voorziening ontoereikend was, zoveel mogelijk op te schonen ten laste of ten gunste van het eigen vermogen. Bevindingen over het opschoningsproject zijn terug te lezen in het rapport onderzoek Jaarrekening Land Aruba 2019 van de Algemene Rekenkamer dd. 31 januari 2025.

opschoningen, correcties in de exploitatierekening verwerkt worden. Correcties, onder andere in het kader van opschoningen, hebben effect gehad op de posten *Kosten voorgaande jaren* onder de diverse hoofdkostensoorten. Dit wordt in de onderstaande tabel gepresenteerd.

Tabel 4.4: **Vergelijking Kosten voorgaande jaren (bedragen in Afl.)**

Kostensoort	2019	2020	Verschil	In % t.o.v. 2019
4399 Kosten voorgaande jaren	271.441	-5.162.326	-5.433.767	-2.002%
4699 Kosten voorgaande jaren	193.065	14.878.457	14.685.393	7.606,5%
4798 Kosten voorgaande jaren	-	3.154.174	3.154.174	-
Totaal	464.506	12.870.305	12.405.799	2.760,8%

Bron: Centrale financiële administratie van het Land (E1)

Bovenstaande tabel laat zien dat de kosten voorgaande jaren op totaalniveau een stijging van Afl. 12,4 miljoen tonen in vergelijking met 2019.

4.3.2 Opbouw van de Jaarrekening 2020

De CV 1989²⁶ geeft aan waar de jaarrekening van het Land aan dient te voldoen. In deze paragraaf wordt ingegaan op artikel 42 en 43 van de CV 1989.

Artikel 42 van de CV 1989 benoemt de onderdelen waaruit de jaarrekening dient te bestaan. Het onderzoek wijst uit dat de jaarrekening 2020 alle vereiste onderdelen bevat behalve de nauwkeurige en volledige verklaring van de gegevens van de balans, de exploitatierekening en de Staat van herkomst en besteding van middelen. Vooropgesteld wordt dat de Algemene Rekenkamer geen uitspraak kan doen over de juistheid van de genoemde onderdelen in de Jaarrekening 2020. Dit wordt onderstaand geïllustreerd en uitgelegd.

²⁶ Zie hoofdstuk VIII, artikelen 41 tot en met 45 CV 1989 (AB 1989 no. 72).

Figuur 4.1: Opbouw Jaarrekening 2020 ten opzichte van wettelijk vereiste onderdelen

AB 1989 no. 72 *****
 CENTRAAL WETTENREGISTER 01 oktober 2024

Intitulé : LANDSVERORDENING van 28 december 1989 houdende regelen
 met betrekking tot de wijze van beheer en verantwoor-
 ding van 's Lands gelden

Citeertitel: Comptabiliteitsverordening 1989

Vindplaats : AB 1989 no. 72 (inwtr.: AB 1989 no. 73)

Wijzigingen: AB 1999 nos. 34, 37; AB 2008 no. 63 (inwtr. AB 2008
 no. 65); AB 2009 no. 75; AB 2019 no. 39 (inwtr. AB
 2019 no. 61)¹; AB 2021 no. 43 (inwtr. AB 2021 no. 90);
 AB 2020 no. 145) (inwtr. AB 2023 no. 51)

=====

Voldoen aan CV 1989 artikel 42 lid 2

A. een balans	☒
B. een exploitatierekening	☒
C. een staat van investeringen	☒
D. een staat van herkomst en besteding der middelen	☒
E. een exploitatieoverzicht van elk ministerie	☒
F. een toelichting, houdende een nauwkeurige en volledige verklaring van de gegevens, van onderdelen a tot en met c	☐

De CV 1989 schrijft geen vereisten voor over hoe uitgebreid de toelichtingen moeten zijn. Wel wordt aangegeven dat voor iedere post afzonderlijk, een verklaring moet worden gegeven van de verschillen tussen werkelijkheid en ramingen, zomede eventuele andere bijzonderheden die voor een juiste verantwoording benodigd zijn²⁷. Ook schrijft de CV 1989 voor, dat de toelichtingen een *nauwkeurige en volledige verklaring* van de onderdelen 1 tot en met 3 dient te bevatten. Dit is in de Jaarrekening 2020 nog niet het geval.

Samenvattend zijn de bevindingen bij de toets aan artikel 42 lid 2 CV 1989:

- *Toelichtingen ontbreken*; bij belangrijke onderdelen ontbreekt een toelichting volledig. Voorbeeld hiervan zijn toelichtingen op overschrijdingen.
- *Toelichtingen zijn niet toereikend*; er ontbreekt bijvoorbeeld een onderbouwing van het bedrag. Voorbeeld hiervan is de toelichting op de investeringen bij de post materiële vaste activa. Er is bij diverse toelichtingen meer informatie nodig om de context of de oorzaak te begrijpen. Dit is voornamelijk bij de toelichtingen op de over- en onderschrijdingen het geval.

²⁷ Opgenomen in de Memorie van Toelichting (MvT) op de CV 1989.

- *Toelichtingen bevatten fouten;* bedragen zoals genoemd in de toelichting kloppen niet of bedragen zoals gepresenteerd in verloopstaten komen niet overeen met hetgeen vermeld wordt in individuele toelichtingen.
- *Vergelijkende cijfers niet correct overgenomen;* de cijfers over 2019 zijn niet correct overgenomen van de definitieve Jaarrekening 2019, als vergelijkende cijfers in de toelichtingen in de Jaarrekening 2020.

Voor de volledigheid wordt meegegeven dat de Directie Financiën zich heeft gericht op het project “inhalen achterstand opstellen jaarrekeningen”. Het project is niet alleen gericht op het opstellen van de achterstallige jaarrekeningen, maar ook op het stapsgewijs verbeteren van de kwaliteit van de verslaggeving. In dat kader zijn de toelichtingen, presentatie en onderbouwing van de cijfers, naar inziens van de Directie Financiën, gedurende het proces verder verbeterd, met een start bij de Jaarrekening 2020. De Directie Financiën geeft aan bewust te hebben gekozen voor een jaarlijkse verdere verbetering van de verslaggeving, in plaats van het volledig en tot in detail uitwerken van de Jaarrekening 2020. Een dergelijke detailuitwerking zou het opstellingsproces volgens de Directie Financiën aanzienlijk verlengen en de inhaalslag vertragen.

Het ontbreken van belangrijke toelichtingen in de jaarrekening betekent wel dat onvoldoende transparantie wordt gegeven aan de gebruiker van de jaarrekening, en in het bijzonder de Staten, die uiteindelijk het saldo van de exploitatierekening dient vast te stellen.

Inrichting van de jaarrekening van het Land

Artikel 43 van de CV 1989 geeft aan dat de inrichting van de bestanddelen van een jaarrekening overeenkomstig bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen (landsbesluit ham), vastgestelde modellen dient te geschieden. Het Landsbesluit modellen jaarrekening Land (AB 2025 no. 35) is in december 2025 in werking getreden²⁸.

Voldoen aan de Landsverordening instelling ministeries (LIM 2018)

Naast het voldoen aan de bepalingen van de CV 1989, is het ook van belang dat de jaarrekening voldoet aan de indeling van de van toepassing zijnde LIM 2018. Uit onderzoek blijkt dat de indeling van de ministeries in de vastgestelde begroting van het Land voor het dienstjaar 2020 conform de LIM 2018 (AB 2013 no 94) is. De LIM 2018 bevat alle ministeries en de aangelegenheden waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De ministeries in 2020 conform de LIM 2018 waren:

- Algemene Zaken, Integriteit, Overheidszorg, Innovatie en Energie (AIOIE);
- Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu (ROIM);
- Transport, Communicatie en Primaire Sector (TCPS);
- Toerisme, Volksgezondheid en Sport (TVS);

²⁸ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 2 december 2025 ter uitvoering van artikel 43 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (Landsbesluit modellen jaarrekening Land) AB 2025 no. 35.

- Sociale Zaken en Arbeid (SZA);
- Onderwijs, Wetenschap en Duurzame Ontwikkeling (OWDO);
- Justitie, Veiligheid en Integratie (JVI);
- Financiën, Economische Zaken en Cultuur (FEC).

Deze indeling is ook gehanteerd in de presentatie van de exploitatierekening in de Jaarrekening 2020. De taakgebieden/ beleidsterreinen conform de LIM 2018 komen echter niet terug in de begroting van het Land en de Jaarrekening 2020.

5 Rechtmatigheid begrotingsuitvoering

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden bevindingen over de *begrotingsrechtmatigheid* gepresenteerd. Dit betekent dat aangegeven wordt of er zich in 2020 begrotingsoverschrijdingen hebben voorgedaan op het realisatieniveau van *hoofdkostensoort per ministerie*. Indien de gerealiseerde bedragen op dit niveau hoger zijn dan hetgeen is begroot (inclusief wijzigingen middels de suppletoire begroting), is er niet voldaan aan de machtiging verstrekt door de Staten. Volledigheidshalve worden in dit hoofdstuk ook de overschrijdingen van de hoofdmiddelensoorten per ministerie gepresenteerd.

Het hoofdstuk bevat ook de bevindingen inzake de (*financiële*) *rechtmatigheid*. De uitleg en bevindingen worden in paragraaf 5.5 gepresenteerd. De toelichting op de soorten onrechtmatigheden is reeds aan de orde gekomen in hoofdstuk 3.

5.2 Realisatie per hoofdkostensoort per ministerie

De begroting van het Land over het dienstjaar 2020 wordt opgesteld en door de Staten goedgekeurd op het niveau van hoofdkostensoort en -middelensoort per ministerie. Overschrijdingen in de kosten op dit niveau worden door de Algemene Rekenkamer als *begrotingsonrechtmatig* beschouwd. De nadere analyse wordt beperkt tot de overschrijdingen boven de Afl. 0,5 miljoen²⁹.

Over- en overschrijdingen op autorisatieniveau Staten

In 2020 laat de begrotingsrealisatie een totaal van Afl. 12 miljoen aan onrechtmatigheden zien. De realisatie van de Landsbegroting 2020 kent op het nieuwe autorisatieniveau minder overschrijdingen in de kosten in vergelijking met het dienstjaar 2019. Figuur 5.1 toont het effect van deze nieuwe aggregatieniveau op de over- en overschrijdingen bij de begrotingsrealisatie van 2020 vergeleken met 2019.

²⁹ Conform de algemene toelichting op de exploitatierekening in de Jaarrekening 2020 worden alleen afwijkingen van Afl. 0,5 miljoen of meer nader toegelicht.

Figuur 5.1: Effect nieuwe aggregatieniveau begroting op de verantwoording



Conform het nieuwe aggregatieniveau zijn er in het dienstjaar 2020 negen (9) overschrijdingen in de kosten geconstateerd. Dit waren in 2019, conform het toen van toepassing zijnde autorisatieniveau, negentig (90) overschrijdingen³⁰. Als gevolg van een hoger aggregatieniveau, waarbij de realisatie per hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort niet wordt meegenomen, is er sprake van een lager bedrag aan totale overschrijdingen in de kosten.

Hoewel een onderschrijding in de middelen geen onrechtmatigheid betekent, wordt volledigheidshalve de vijf grootste onderschrijdingen op dit niveau toegelicht. Bovenstaande figuur laat zien dat hoewel het aantal onderschrijdingen in de middelen in 2020 lager zijn dan in 2019, het totaalbedrag aan onderschrijdingen in 2020 hoger is.

Overschrijdingen in de kosten

De in 2020 geconstateerde overschrijdingen op het autorisatieniveau van de Staten wordt in tabel 5.1 gepresenteerd. Deze tabel toont het aantal overschrijdingen op dit niveau en het hiermee samenhangend bedrag.

Tabel 5.1: Overschrijdingen op niveau hoofdkostensoort per ministerie (bedragen in Afl.)

Ministerie	Aantal overschrijdingen	Totaalbedrag overschrijding
AIOE	0	0
ROIM	1	9.653
TCPS	1	5.171.490
TVS	0	0
SZA	2	210.845
OWDO	2	4.202.532
JVI	0	0
FEC	3	2.435.202
Totaal	9	12.029.722

Bron: Centrale financiële administratie van het Land (E1)

³⁰ Voor de resultaten van de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering over het dienstjaar 2019 wordt verwezen naar het rapport onderzoek Jaarrekening Land Aruba 2019 van de Algemene Rekenkamer dd. 31 januari 2025.

Van de negen (9) overschrijdingen op het niveau van *hoofdkostensoort per ministerie* zijn vier (4) hiervan boven het bedrag van Afl. 0,5 miljoen. Het Land beschouwt de voorzieningen, koers- en rentevershillen, rente wegens late betaling, kasverschillen en kosten die betrekking hebben op voorgaande jaren als kosten die moeilijk voorspelbaar zijn en die daarom niet begroot worden³¹. Eén (1) van bovengenoemde overschrijdingen heeft voornamelijk betrekking op rente wegens late betaling. In tabel 5.2 worden de overschrijdingen, boven de Afl. 0,5 miljoen, in absolute bedragen weergegeven en toegelicht. In bijlage 4 is het totaaloverzicht opgenomen waarin alle overschrijdingen over 2020 op dit niveau zijn opgenomen.

Tabel 5.2: **Kostenoverschrijdingen in 2020 boven Afl. 0,5 miljoen (bedragen in Afl.)**

1

Hoofdkostensoort/ ministerie

Bijdragen & afschrijvingen/ TCPS

Begroot	1.039.000
Werkelijk	6.210.490
Overschrijding	5.171.490
In % begroting	497,7%

2

Hoofdkostensoort/ ministerie

Bijdragen & afschrijvingen/ OWDO

Begroot	4.452.800
Werkelijk	8.296.700
Overschrijding	3.843.900
In % begroting	86,3%

Van de circa Afl. 5,2 miljoen overschrijding, wordt Afl. 3,8 miljoen veroorzaakt door een niet begrote bijdrage aan Post Aruba N.V. Daarnaast zijn de afschrijvingskosten Afl. 1,4 miljoen hoger dan geraamd.

Post Aruba N.V.

Het bedrag voor Post Aruba N.V. was in de Landsbegroting 2020 geraamd in de kapitaalrekening (Kapitaaluitgaven) als kapitaalstorting onder lokale vermogensoverdracht (op investeringssoort 6541 *vermogen ander bedrijf*). Dit is in 2020 uiteindelijk verantwoord via de exploitatierekening (op kostensoort 4707 *Uitkering aan landsbedrijf*), wat een overschrijding heeft veroorzaakt. De administratieve verwerking en verantwoording van de Afl. 3,8 miljoen aan Post Aruba N.V. in 2020 is inconsistent met zowel de Landsbegroting als de concept-jaarrekening van Post Aruba N.V. De vennootschap verantwoordt dit als een informele kapitaalstorting onder haar Eigen vermogen en geen exploitatiebijdrage (ofwel een bate voor Post Aruba N.V.). De Algemene Rekenkamer heeft reeds in eerdere onderzoeken aangegeven dat de middelen die naar Post Aruba N.V. worden overgemaakt onjuist geclassificeerd worden als vermogensoverdracht, omdat het hier niet gaat om overdrachten ter verkrijgen van aandelen of andere investeringen. Het gaat hier om bijdragen vanuit het Land om de continuïteit van de vennootschap te waarborgen. Het is van belang dat deze wijziging ook in de begroting van het Land wordt doorgevoerd. Volledigheidshalve merkt de Algemene Rekenkamer op dat, net als voorgaande jaren, een wettelijke grondslag voor bovengenoemde bijdrage nog steeds ontbreekt. Hierdoor classificeert de Algemene Rekenkamer deze bijdrage in 2020 wederom als onrechtmatig³². Het Land heeft tot en met de begroting over het dienstjaar 2025 deze bijdrage in de kapitaaldienst begroot als lokale vermogensoverdracht aan Post Aruba N.V.

De overschrijding van Afl. 3,8 miljoen wordt voornamelijk veroorzaakt door administratieve correcties die hebben plaatsgevonden. Het ging hier om afschrijvingen op verschillende infrastructuurprojecten, gebouwen en productiemiddelen. De reden en/of oorzaak voor deze correcties wordt niet vermeld in de toelichting in de jaarrekening. Uit nader onderzoek blijkt dat op kostensoort 4701 *Afschrijvingen* circa Afl. 4,1 miljoen begroot was. De werkelijke kosten waren Afl. 7,8 miljoen, wat het grootste deel (namelijk Afl. 3,7 miljoen) van de totale overschrijding veroorzaakt. Uit onderzoek blijkt verder dat dit het gevolg is van het toevoegen van investeringen die al in eerdere jaren verwerkt hadden

³¹ Bron: Jaarrekening Land 2020 algemene toelichting op de exploitatierekening 2020.

³² De Algemene Rekenkamer heeft bij het onderzoek van de Jaarrekening 2019 van het Land uitgebreid stilgestaan bij de casus Post Aruba N.V. en de classificatie onrechtmatig.

		moeten worden. Deze toevoegingen leiden ertoe dat in 2020 meer afschrijvingen zijn opgevoerd.
3 Hoofdkostensoort/ ministerie		Deze overschrijding is niet toegelicht in de jaarrekening. Uit nader onderzoek blijkt dat op kostensoorten 4720 <i>Restituties</i> , 4730 <i>Kwijtschelding (hoofdsom en rente)</i> , 4740 <i>Afboeking (sub-debiteuren overig en hoofdsom studieleningen)</i> , 4798 <i>Kosten voorgaande jaren</i> en 4799 <i>Voorzieningen</i> kosten zijn geboekt, terwijl er hiervoor geen ramingen zijn opgenomen. Op kostensoort 4730 is een totaalbedrag van circa Afl. 1,1 miljoen aan kwijtschelding studieleningen (hoofdsom en rente) geboekt. Onder kostensoort 4740 is er totaal circa Afl. 0,3 miljoen geboekt aan afboeking sub-debiteuren en hoofdsom studieleningen. Onder kostensoort 4798 kosten voorgaande jaren is circa Afl. 3,2 miljoen geboekt. Tot slot is onder rekening 4799 een vrijval voorziening geboekt van negatief (credit) circa Afl. 1,6 miljoen dat betrekking heeft op de vrijval van de voorziening oninbaarheid op BAD N.V., ten gunste van het resultaat. Dit is reeds in hoofdstuk 4.3.1 behandeld.
Bijdragen & afschrijvingen/ FEC		
<i>Begroot</i>	5.776.700	
<i>Werkelijk</i>	7.435.962	
<i>Overschrijding</i>	1.659.262	
<i>In % begroting</i>	28,7%	
4 Hoofdkostensoort/ ministerie		De overschrijding op de rentekosten is met name veroorzaakt door de boeterente wegens te late betalingen die het Land aan APFA heeft betaald. Hiervoor was geen raming opgenomen in de begrotingsverordening, omdat het Land rente wegens late betaling beschouwt als moeilijk voorspelbare kosten die daarom niet begroot worden. Uit nader onderzoek blijkt dat het Land in de financiële administratie over 2020 een betaling aan APFA van Afl. 2 miljoen heeft verantwoord met betrekking tot boeterente over 2014-2020, op basis van correspondentie die in augustus 2024 aan de minister van Financiën is aangeboden. Dit is in hoofdstuk 4.3.1 reeds behandeld.
Rente/ FEC		
<i>Begroot</i>	236.004.900	
<i>Werkelijk</i>	236.780.551	
<i>Overschrijding</i>	775.651	
<i>In % begroting</i>	0,3%	

Onderschrijdingen in de middelen

Naast de kosten zijn ook de middelen van belang. Een goede prognose en realisatie van de middelen zijn cruciaal bij de begrotingsopstelling successievelijk de begrotingsuitvoering. De middelen zijn namelijk bedoeld om de kosten te dekken³³. Een lagere realisatie van de middelen brengt met zich mee dat het exploitatietekort hoger is, het financieringstekort toeneemt, waardoor de vermogenspositie van het Land zwakker wordt. Het is van belang dat ook een onderschrijding van middelen goed wordt toegelicht in de jaarrekening.

In de volgende tabel worden de vijf (5) grootste onderschrijdingen van de middelen in 2020 gepresenteerd in de volgorde van de grootte van de onderschrijdingen in absolute getallen en nader toegelicht.

Tabel 5.3: Vijf (5) grootste middelenonderschrijdingen in 2020 (bedragen in Afl.)

1 Hoofdmiddelensoort/ ministerie		Hoofdmiddelensoort Rechten boeten en overig bij het ministerie JVI heeft per eind 2020 een debet (negatief) saldo van Afl. 1,6 miljoen. Dit wordt niet juist toegelicht in de Jaarrekening 2020. Conform de toelichting hebben door projecten van justitiële diensten en via een aantal projecten van Departamento di Impuesto grotere ontnemings- en strafzaken geleid tot hogere inkomsten van Afl. 7,3 miljoen. Dit blijkt niet uit de realisatiecijfers. Uit nader onderzoek blijkt dat de raming van circa Afl. 6 miljoen bij deze hoofdmiddelensoort uit Afl. 3,5 miljoen voor controlekosten bij Casinowezen en circa Afl. 2,5 miljoen voor kosten met betrekking tot opgemaakte processen-verbaal en executie-activiteiten bij het Openbaar Ministerie bestaat. Uit onderzoek van de realisatiecijfers zijn bovengenoemde inkomsten van Afl. 7,3 miljoen niet terug te zien. In tegenstelling hiervan, is onder deze hoofdmiddelensoort een debet (negatief) realisatie verantwoord onder middelensoort 8449
Rechten boeten en overig/ JVI		
Begroot	5.995.000	
Werkelijk	-1.629.358	
Onderschrijding	7.624.358	
In % begroting	127,2%	

³³ Conform artikel 2 lid 2b CV 1989.

		Inkomen voorgaande jaren van Afl. -7,8 miljoen. Dit veroorzaakt de onderschrijding en het debet eindsaldo bij de hoofdmiddelensoort Rechten boeten en overig. Van deze debet boekingen heeft Afl. -6,8 miljoen betrekking op een correctie van opgenomen middelen in voorgaande jaren voor KPA die eigenlijk voor het Criminaliteitsbestrijdingsfonds bestemd waren.
2	Hoofdmiddelensoort/ ministerie Niet-belastingopbrengsten/ ROIM	De onderschrijding wordt veroorzaakt door een gerealiseerde lagere opbrengst erfpachtrechten. De opbrengst is ruim Afl. 6,6 miljoen lager dan geraamd. De oorzaak van deze lagere opbrengsten wordt niet toegelicht in de jaarrekening.
	Begroot	24.920.000
	Werkelijk	18.264.074
	Onderschrijding	6.655.926
	In % begroting	26,7%
3	Hoofdmiddelensoort/ ministerie Overige ontvangsten/ FEC	Een toelichting op deze onderschrijding is in de jaarrekening niet gegeven. Uit nader onderzoek blijkt dat de onderschrijding wordt veroorzaakt door een onderschrijding van Afl. 3,7 miljoen in ontvangen deviezenprovisie en een onderschrijding van Afl. 2,2 miljoen op middelensoort <i>Agio op gesloten geldleningen</i> . In 2020 heeft het Land per saldo Afl. -2,2 miljoen aan disagio verantwoord op gesloten obligatieleningen ³⁴ .
	Begroot	45.014.800
	Werkelijk	39.094.605
	Onderschrijding	5.920.195
	In % begroting	13,2%
4	Hoofdmiddelensoort/ ministerie Retributies leges & rechten/ JVI	De onderschrijding van Afl. 5,7 miljoen wordt voor een belangrijk deel verklaard door fors lagere inkomsten bij de DIMAS (Afl. 6,6 miljoen) en de KPA (Afl. 0,7 miljoen). Daartegenover staat hogere inkomsten (Afl. 1,7 miljoen) van griffiekosten in de eerste aanleg. De oorzaak van deze lagere realisaties wordt niet toegelicht in de jaarrekening.
	Begroot	10.493.600
	Werkelijk	4.746.368
	Onderschrijding	5.747.232
	In % begroting	54,8%
5	Hoofdmiddelensoort/ ministerie Niet-belastingopbrengsten/ AIOIE	In de Landsbegroting is uitgegaan van een hoger bijdrage vanuit Nederland voor de opvang van de migranten/ vluchtelingen uit Venezuela (operations Bullseye) dan werkelijk is ontvangen. Dit verklaart Afl. 2,1 miljoen van de totale onderschrijding bij deze hoofdmiddelensoort. De oorzaak van deze lagere realisatie wordt niet toegelicht in de jaarrekening.
	Begroot	20.930.300
	Werkelijk	18.611.925
	Onderschrijding	2.318.375
	In % begroting	11,1%

5.3 Totale realisatie

De totale realisatie van de exploitatierekening over 2020 ten opzichte van de Landsbegroting is als volgt:

Tabel 5.4: Totale realisatie kosten en middelen 2020 (bedragen in Afl.)

Algemene Dienst	Begroting 2020	Jaarrekening 2020	Verschil
Totale middelen	1.015.959.200	1.100.688.871	-84.729.671
Totale kosten	2.015.808.800	1.840.243.366	175.565.434
Exploitatiesaldo	-999.849.600	-739.554.495	-260.295.105

Bron: Centrale financiële administratie van het Land (E1)

De tabel laat zien dat de werkelijke kosten circa Afl. 175,6 miljoen lager zijn dan begroot. De middelen zijn volgens de Jaarrekening 2020 Afl. 84,7 miljoen hoger dan begroot. In afwijking van de prognose, die uitging van een exploitatietekort van Afl. 999,8 miljoen, is het werkelijke exploitatieresultaat uitgekomen op een tekort van circa Afl. 739,6 miljoen.

³⁴ Agio en disagio ontstaan doordat de uitgifteprijs van aandelen of obligaties afwijkt van de nominale waarde. Deze afwijking is in belangrijke mate het resultaat van de heersende omstandigheden en waarderingsmechanismen op de kapitaalmarkt.

5.4 Realisatie per ministerie

Ieder minister is verantwoordelijk voor de begrotingsuitvoering van zijn ministerie. De ministeries zijn:

- Algemene Zaken, Integriteit, Overheidszorg, Innovatie en Energie (AIOIE);
- Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu (ROIM);
- Transport, Communicatie en Primaire Sector (TCPS);
- Toerisme, Volksgezondheid en Sport (TVS);
- Sociale Zaken en Arbeid (SZA);
- Onderwijs, Wetenschap en Duurzame Ontwikkeling (OWDO);
- Justitie, Veiligheid en Integratie (JVI);
- Financiën, Economische Zaken en Cultuur (FEC).

Onderstaand wordt de totale kosten- en middelenrealisatie per ministerie gepresenteerd.

Kostenrealisatie per ministerie

Uit het onderzoek blijkt dat de totale kosten bij alle ministeries onder het bedrag van de goedgekeurde begrotingsverordening (inclusief suppletoire begroting) is gebleven. Dit wordt in onderstaande tabel gepresenteerd.

Tabel 5.5: Totale realisatie kosten per ministerie (bedragen in Afl.)

Ministerie	Begroting 2020	Jaarrekening 2020	Overschrijding (-) of onderschrijding (+)	In % t.o.v. de begroting
AIOIE	106.451.200	89.667.017	16.784.183	15,8%
ROIM	184.123.300	172.329.056	11.794.244	6,4%
TCPS	32.061.500	31.555.664	505.836	1,6%
TVS	237.422.300	208.542.965	28.879.335	12,2%
SZA	129.827.200	120.784.887	9.042.313	7,0%
OWDO	257.831.700	249.959.708	7.871.992	3,1%
JVI	211.700.200	205.412.049	6.288.151	3,0%
FEC	856.391.400	761.992.020	94.399.380	11,0%
Totaal	2.015.808.800	1.840.243.366	175.565.434	8,7%

Bron: Centrale financiële administratie van het Land (E1)

De tabel laat zien dat de grootste overschrijding in de kosten zich voordoet bij het ministerie FEC voor een bedrag van circa Afl. 94,4 miljoen (11%). De tweede grootste overschrijding in de kosten doet zich voor bij het ministerie TVS voor een bedrag van circa Afl. 28,9 miljoen (12,2%). Afsluitend komt op de derde plaats het ministerie AIOIE met een overschrijding van circa Afl. 16,8 miljoen (15,8%). De overschrijdingen bij de ministeries worden voornamelijk veroorzaakt door lagere realisatie in Personeelslasten, Goederen en diensten, Overdrachten en Bijdragen en afschrijvingen. Overschrijdingen in Personeelslasten komen bij alle ministeries voor. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de salarisinhouding van ambtenaren als steunmaatregel voor het FASE-programma tijdens de COVID-19 periode³⁵.

³⁵ AB 2020 no 108 Lv tijdelijke versobering bezoldigingen en voorzieningen overheid.

Middelenrealisatie per ministerie

De middelen dienen ter dekking van de kosten waardoor de werkelijke realisatie hiervan van groot belang is. Bij de middelenrealisatie doen zich bij vier (4) van de acht (8) ministeries een *onderschrijding* voor ten opzichte van de begrote middelen (inclusief suppletoire). De realisatie van de middelen wordt in de volgende tabel gepresenteerd.

Tabel 5.6: Totale realisatie middelen per ministerie (bedragen in Afl.)

Ministerie	Begroting 2020	Jaarrekening 2020	Overschrijding (-) of onderschrijding (+)	In % t.o.v. de begroting
AIOIE	29.404.100	24.507.889	4.896.211	16,7%
ROIM	30.375.800	22.782.116	7.593.684	25,0%
TCPS	26.014.700	27.729.503	-1.714.803	-6,6%
TVS	14.522.300	39.087.054	-24.564.754	-169,2%
SZA	10.551.800	18.386.646	-7.834.846	-74,3%
OWDO	1.094.500	194.620	899.880	82,2%
JVI	17.503.700	3.135.916	14.367.784	82,1%
FEC	886.492.300	964.865.127	-78.372.827	-8,8%
Totaal	1.015.959.200	1.100.688.871	-84.729.671	-8,3%

Bron: Centrale financiële administratie van het Land (E1)

In bovenstaande tabel is te zien dat er bij de ministeries AIOIE, ROIM, OWDO en JVI een onderschrijding in de middelen voordoet. Het ministerie van JVI heeft de grootste onderschrijding van middelen in absolute bedragen, namelijk circa Afl. 14,4 miljoen (82,1%). Op de tweede plaats komt het ministerie ROIM met een onderschrijding van bijna Afl. 7,6 miljoen (25%) en afsluitend het ministerie AIOIE voor een totaalbedrag van circa Afl. 4,9 miljoen.

Bij de overige vier ministeries is er sprake van overschrijdingen ten opzichte van de begrote middelen. De grootste overschrijdingen doen zich voor bij de ministeries van FEC (circa Afl. 78,4 miljoen, ofwel 8,8%) en TVS (circa Afl. 24,6 miljoen, ofwel 169,2%). De grootste positieve afwijking bij het ministerie van TVS ten opzichte van de Landsbegroting wordt veroorzaakt door de middelenontvangst van ATA van Afl. 25,9 miljoen. Het betreft een niet begrote resultaat over het jaar 2019. Bij het ministerie van FEC komen overschrijdingen voor bij de directe belastingen (circa Afl. 68,5 miljoen), indirecte belastingen (Afl. 11,9 miljoen) en rente (circa Afl. 6,4 miljoen).

5.5 Wettelijke grondslag en (financiële) rechtmatigheid FASE-noodhulp

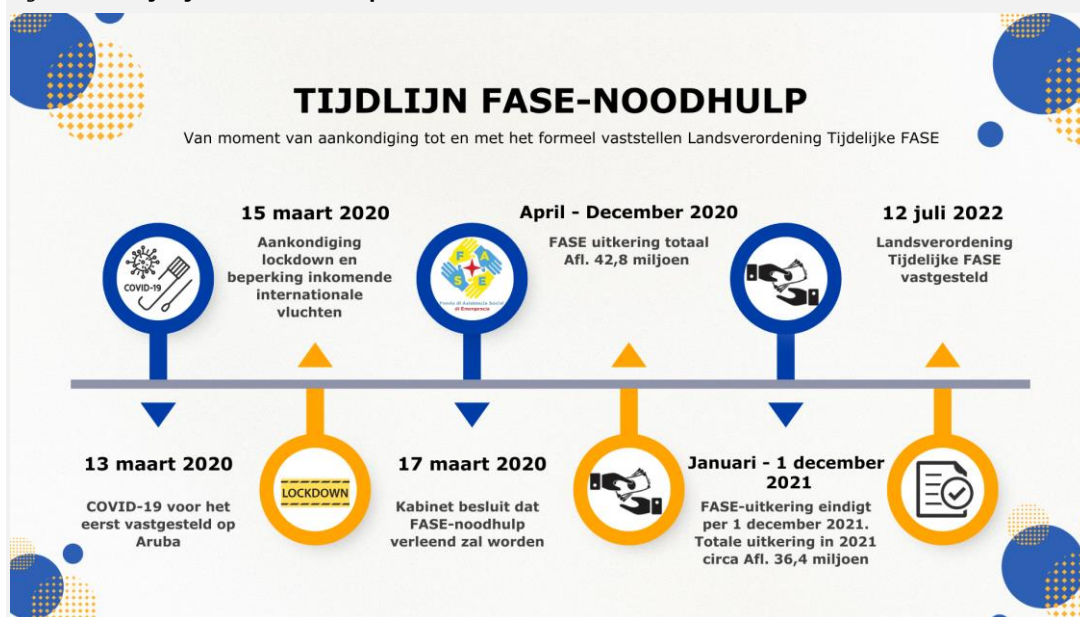
Om te komen tot een controleerbare jaarrekening is het van belang dat ook onderliggende processen in orde zijn en dat er waarborgen zijn ingebouwd om de (financiële) rechtmatigheid te garanderen. Met het oog op het invoeren daarvan tracht de Algemene Rekenkamer een bijdrage te leveren aan verbeteringen. Bij dit onderzoek doet zij dit door de (financiële) rechtmatigheid van het in het dienstjaar 2020 uitgekeerde noodhulp te beoordelen waar een financieel belang van Afl. 42,8 miljoen

mee is gemoeid. Het gaat hier om de FASE³⁶-uitkering, in verband met de COVID-19 pandemie. Bij de beoordeling van de financiële rechtmatigheid wordt ten eerste onderzocht of er een grondslag is voor de toekenning en uitbetaling van deze noodhulp. Daarbij wordt beoordeeld of de geldende voorwaarden en de vooraf vastgestelde procedures van toekenning en uitbetaling in acht zijn genomen. Het doel is om bestaande tekortkomingen te identificeren, zodat maatregelen kunnen worden genomen om risico's van (financiële) onrechtmatigheid bij soortgelijke en/ of toekomstige projecten te mitigeren. De Algemene Rekenkamer³⁷ en de Centrale Accountantsdienst (CAD)³⁸ hebben beide een onderzoek verricht naar FASE-noodhulp. Deze onderzoeken richtten zich op de opzet van de noodhulp die gedurende de COVID-19 pandemie verstrekt werd. Onderstaand worden de bevindingen uitgewerkt.

5.5.1 FASE-noodhulp over 2020 onrechtmatig

Uit onderzoek blijkt dat er in 2020 geen wettelijke grondslag was tijdens het uitkeren van FASE-noodhulp, van april 2020 (eerste uitkering) tot en met december 2020. Uitkeringen gedaan ten behoeve van FASE-noodhulp in het dienstjaar 2020 waren derhalve onrechtmatig.

Figuur 5.2: Tijdlijn FASE-noodhulp



Het ramen van de FASE-uitkering in de Landsbegroting van 2020 betekent niet dat de uitbetalingen in 2020 een wettelijke grondslag³⁹ hadden. Ook na het goedkeuren van de Landsverordening tijdelijke FASE, twee jaar na dato, blijven de gedane uitkeringen in het dienstjaar 2020 evenwel in strijd met de CV 1989. Dit omdat in het begrotingsjaar

³⁶ FASE staat voor Fondo di Asistencia Social di Emergencia.

³⁷ Rapport Doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoek naar FASE-noodhulp dd. 28 april 2022.

³⁸ Rapport onderzoek naar de kosten en bijdragen van derden van de FASE aangaande het begrotingsjaar 2020 dd. 16 september 2021 (CAD.2021.005).

³⁹ De Algemene Rekenkamer geeft in hoofdstuk 1 aan dat een betaling/ betalingsverplichting alleen kan worden uitgevoerd/aangeaan, indien hiervoor een wettelijke grondslag/ een basis in de wet via de CV 1989 of een ander wettelijk kader bestaat op het moment dat de verplichting wordt aangegaan/ de betaling wordt verricht.

2020 er, op het uitkeringsmoment, procedureel gezien geen wettelijke grondslag aanwezig was.

Landsverordening tijdelijke FASE

De wettelijke grondslag voor de FASE-uitkering is bij AB 2022 no. 98 op 12 juli 2022 vastgesteld.⁴⁰ Deze grondslag is iets langer dan twee jaar na de eerste FASE-uitkering tot stand gekomen. De Landsverordening bevat onder andere het type regeling, de vorm van de financiële steun, de doelgroep die in aanmerking kon komen voor de financiële steun, de aan de noodhulp gekoppelde voorwaarden, de hoogte van de te ontvangen noodhulp per doelgroep en de bij de uitvoering van het project betrokken actoren. Deze landsverordening is ook voorzien van een (juridische) gedekt verklaring gericht op de opheffing van een eventuele aansprakelijkheidsstelling ingevolge artikel 31 CV 1989.

Een achteraf bij landsverordening verleende goedkeuring voor de toekenning, twee jaar na dato, herstelt de onrechtmatigheid van de reeds gedane uitkeringen in het desbetreffende jaar niet. Ook de Raad van Advies (RvA) geeft aan dat het telkens aan de voorschriften van de CV 1989 moeten voldoen met daartoe in het leven geroepen fictie en een gedekt verklaring achteraf, niet in overeenstemming is met de strekking van de betreffende bepalingen uit de CV 1989⁴¹. In de toelichting op de CV 1989 staat namelijk dat schenking aan derden van een aan het Land toebehorende zaak naar de mening van de regering een voorbeeld is van een rechtshandeling, waarbij de bewegingsvrijheid van de vertegenwoordigers van de regering op privaatrechtelijk terrein ter waarborging van het algemeen belang aan een zekere beperking moet worden onderworpen. Derhalve wordt als voorwaarde voor het verrichten van een schenking gesteld dat de desbetreffende minister *tevorens* een machtiging van, gezien de hoogte van het totaal te schenken bedrag, de formele wetgever moet hebben verkregen.

5.5.2 Financiële rechtmatigheid FASE-noodhulp onvoldoende gewaarborgd

Bij de uitvoering van het project FASE-noodhulp in het dienstjaar 2020 is sprake van een financiële onrechtmatigheid. Deze onrechtmatigheid is veroorzaakt door tekortkomingen in de opzet en uitvoering van het FASE-proces. Zoals reeds aangegeven is de Landsverordening tijdelijke FASE in 2022 vastgesteld. Vooruitlopend op deze Landsverordening waren de toelatingseisen, toetsingscriteria, versoepelingen in doelgroep en uit te keren bedragen⁴² opgenomen in een nota Procesverloop FASE⁴³ dat werd opgesteld en vastgesteld door de FASE-beoordelingscommissie. Dit document is niet voorzien van een zichtbare formele goedkeuring van de toenmalige minister van Sociale Zaken en Arbeid.

⁴⁰ Landsverordening van 12 juli 2022 houdende regels inzake de tijdelijke verstrekking van financiële steun in de vorm van een loontoelage aan werknemers en zelfstandigen die door de gevolgen van de COVID-19 pandemie geen of een zeer beperkt loon respectievelijk geen of een zeer beperkt inkomen genieten (Landsverordening tijdelijke FASE), AB 2022 no. 98.

⁴¹ Advies Raad van Advies d.d. 9 december 2020 kenmerk RvA 165-20.

⁴² Voor een overzicht hiervan wordt verwezen naar bijlagen 4 en 5 van het onderzoeksrapport FASE-noodhulp van de Algemene Rekenkamer.

⁴³ Document Procesverloop FASE (20 maart tot heden 8 juni 2020).

Door tekortkomingen in de opzet van het FASE-proces is de (financieel) rechtmatige uitbetaling van FASE-noodhulp in onvoldoende mate gewaarborgd. Zowel de Algemene Rekenkamer als de CAD hebben tekortkomingen in de opzet van het FASE-proces geconstateerd. Zo is bij de opzet van het FASE-proces in de nota Procesverloop FASE een belangrijk aspect ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) niet meegenomen in het proces. Het gaat hier om het uitvoeren van inkomenstoets. Vanwege het ontbreken van een wettelijke regeling vooraf, waren er geen sanctiebepalingen die ook vooraf aan de burger bekend gemaakt konden worden ter voorkoming van M&O. Ook belangrijke risicoanalyses voor de uitvoerders van activiteiten binnen het proces zijn of niet meegenomen, of gaandeweg niet geactualiseerd. Reeds bij de opzet van het FASE proces in de nota Procesverloop FASE is onvoldoende functiescheiding aangebracht tussen de beoordeling van de juistheid/ volledigheid en ontvankelijkheid van aanvragen. Specifiek bij de diverse onderdelen van het proces zijn ook tekortkomingen geconstateerd. Zo is bij de inrichting van het aanvraagproces en doorvertaling daarvan in de configuratie van het digitale aanvraagproces onvoldoende tot geen rekening gehouden met de afdekking van risico's betrekking hebbend op het doen van meerdere aanvragen door dezelfde persoon. Het ontbreken van een loggingssysteem voor de registratie van wijzigingen in de oorspronkelijke aanvraaggegevens gedurende het beoordelings- en toekenningsproces raakt direct de integriteitswaarborging van de gegevens. Er was verder bij het uitbetalingsproces geen effectieve waarborging aanwezig ter voorkoming van dubbele uitbetalingen. In bijlage 5 wordt een uitgebreid overzicht van de bevindingen van de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en de CAD gepresenteerd.

Gevolgen van tekortkomingen in de opzet FASE-noodhulp

De tekortkomingen in de opzet van FASE-noodhulp hebben bij de uitvoering geleid tot financiële onrechtmatigheden. Het gaat onder andere om dubbele uitbetalingen, betaling aan meerdere personen middels eenzelfde bankrekeningnummer, betaling aan personen die tevens in genot zijn van financiële steun uit andere ((nood)steun)regelingen, betalingen aan personen die in loondienst waren⁴⁴, uitbetaling fulltime-bedrag FASE-noodhulp aan parttimers, doorbetaling aan personen die geëmigreerd of overleden zijn, misbruik en oneigenlijk gebruik door ZZP'ers, uitbetaling aan personen op overheidspayrolls en uitbetaling aan personen die goederen en of diensten hebben geleverd aan het Land.

Aanvullende bevinding FASE-noodhulp

Conform de financiële administratie van het Land bedraagt de werkelijke kosten aan FASE-noodhulp Afl. 42,8 miljoen in het dienstjaar 2020.

⁴⁴ In de periode van augustus – december 2020.

Bij vergelijking tussen de gerapporteerde werkelijke cijfers aan FASE-uitkering uit de centrale financiële administratie van het Land met het onderzoeksrapport van de CAD is een verschil geconstateerd.

In het rapport van de CAD wordt aangegeven dat de werkelijke uitkering aan FASE-noodhulp per

december 2020 Afl. 42,847.222 bedroeg⁴⁵. Dit is reeds in hoofdstuk 4.3.1 aan bod gekomen.



5.6 Rechtmatigheid aangegane leningen

Bij het vaststellen van de begroting van het Land over 2020 wordt ook de financieringsbehoefte vastgesteld. Dit is het maximale bedrag waarvoor ten name en ten laste van het Land een of meer geldleningen kunnen worden aangegaan⁴⁶. Voor het dienstjaar 2020 is dit maximumbedrag Afl. 1.324.749.000⁴⁷. In artikel 2 van de begrotingsverordening voor het dienstjaar 2020 wordt de minister van Financiën gemachtigd om, boven het in artikel 4 van de Landsverordening schatkistpapier (AB 1987 no. 3) genoemde bedrag⁴⁸, gedurende het jaar 2020 ten name en ten laste van het Land een of meer geldleningen aan te gaan tot maximaal het bedrag van de financieringsbehoefte⁴⁹. Conform artikel 2 lid 2 van de begrotingsverordening voor het dienstjaar 2020⁵⁰ kunnen de geldleningen worden aangegaan in de vorm van schatkistpromessen dan wel in de vorm van onderhandse of obligatieleningen. In tegenstelling tot voorgaande jaren is de machtiging aan de minister om, in afwijking van artikel 22, tweede lid, van de CV 1989, leningen voor een periode van langer dan vijf jaren te kunnen aangaan, niet in de Landsverordening van 25 maart 2020 (AB 2020 no. 40) tot vaststelling van de Landsbegroting geregeld. Dit is pas in de Landsverordening tot wijziging van de begroting (suppletoire begroting 2020) geregeld⁵¹. Deze landsverordening (suppletoire begroting) trad in werking met ingang van de dag na die van haar plaatsing in het Afkondigingsblad van Aruba (bij AB 2020 no. 170 van 10 november 2020, geplaatst 13 november 2020).

⁴⁵ Het rapport van de CAD gebruikt een uitdraai van E1 met datum 20 juli 2021.

⁴⁶ Zie artikel 2 lid 1 van de Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020 (AB 2020 no. 40).

⁴⁷ De financieringsbehoefte was conform de Landsverordening van 25 maart 2020 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020 en tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2018 (AB 2020 no. 40) Afl. 1.646.730.200. Dit is middels de suppletoire begroting van 2020 (AB 2020 no. 170) in november 2020 gewijzigd.

⁴⁸ De laatste wijziging in artikel 4 van de Landsverordening schatkistpapier heeft in 2017 plaatsgevonden. Hier werd het bedrag Afl. 65.000.000 vervangen door Afl. 195.000.000. (zie AB 2017 no. 77).

⁴⁹ Zie artikel 2 lid 1 van de landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020 (AB 2020 no. 40).

⁵⁰ Begroting Land 2020 AB 2020 no. 40 d.d. 25 maart 2020.

⁵¹ In de suppletoire begroting (AB 2020 no. 70 d.d. 10 november 2020) is aan artikel 2 een derde lid toegevoegd; "de geldleningen bedoeld in het eerste lid, kunnen, in afwijking van artikel 22, tweede lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72), voor een periode van langer dan vijf jaren worden aangegaan".

5.6.1 Afgesloten langlopende leningen in 2020

In 2020 zijn in totaal elf (11) langlopende leningen afgesloten voor een totaalbedrag van Afl. 1.103.593.760. Het gaat hier om Staatsobligaties, bilaterale leningen en een buitenlandse lening. De in 2020 afgesloten langlopende leningen zijn in totaal circa Afl. 221,2 miljoen lager dan hetgeen in de begrotingsverordening is gemachtigd. De in 2020 afgesloten leningen worden onderstaand gepresenteerd.

Tabel 5.7: Afgesloten langlopende leningen in 2020 (bedragen in Afl.)

	Wettelijke grondslag	Maximum-bedrag lening	Bedrag geplaatste lening	Looptijd	Rente
	Staatsobligaties				
1	LB Financieringsbehoefte 2020-I dd. 31 maart 2020. (Geen AB. LB 31 maart 2020 no. 1)	61.345.606	61.345.606	5 jaren	4,75%
2	LB Financieringsbehoefte 2020-III dd. 14 september 2020. (AB 2020 no. 134, tranche I)	400.000.000	60.000.000	7 jaren	5,30%
3	LB Financieringsbehoefte 2020-III dd. 14 september 2020. (AB 2020 no. 134, tranche II)		13.042.060	7 jaren	5,30%
4	Financieringsbehoefte 2020-IV dd. 23 september 2020. (AB 2020 no. 142, tranche III)	325.000.000	40.000.000	7 jaren	5,30%
5	Financieringsbehoefte 2020-IV dd. 23 september 2020. (AB 2020 no. 142, tranche IV)		58.766.700	7 jaren	5,30%
	<i>Totale Staatsobligaties</i>	786.345.606	233.153.760		
	Bilaterale leningen				
6	Overeenkomst Liquiditeitslening 2020 Land Aruba		42.800.000	2 jaren	0%
7	Overeenkomst Liquiditeitslening 2020 Land Aruba		63.900.000	2 jaren	0%
8	Overeenkomst Liquiditeitslening 2020 Land Aruba		49.400.000	2 jaren	0%
9	Overeenkomst Liquiditeitslening 2020 Land Aruba		49.400.000	2 jaren	0%
10	Overeenkomst Liquiditeitslening 2020 Land Aruba		209.000.000	2 jaren	0%
	<i>Totale bilaterale leningen</i>		414.500.000		
	Overige buitenlandse leningen				
11	Financieringsbehoefte 2020-I dd. 5 juni 2020. (AB 2020 no. 90)	586.080.000	455.500.000	7 jaren	4,50%
	<i>Totale overige buitenlandse leningen</i>	586.080.000	455.500.000		
	Totaal	1.369.185.606	1.103.593.760		

Bron: Landsbesluiten financieringsbehoefte 2020-I, III en IV

Lening 1 uit bovenstaande tabel betreft een conversie van een onderhandse lening van Stichting APFA in een obligatielening. De aflossing van deze lening moest in maart 2020 plaatsvinden. Door de opkomst van de COVID-19 pandemie werd financiering op de kapitaalmarkt, om deze lening tijdig te kunnen aflossen, onmogelijk. Om te voorkomen dat het Land niet aan haar betalingsverplichting zou voldoen, werd een staatsobligatie uitgegeven ter waarde van de schuld aan Stichting APFA, die vervolgens volledig door de stichting is opgekocht. Het bijbehorende Landsbesluit is niet gepubliceerd in het

Afkondigingsblad van Aruba en heeft derhalve geen AB nummer. Dit wordt in sub paragraaf 5.6.3 verder behandeld.

De obligatieleningen 2 en 3 (AB 2020 no. 134) en obligatieleningen 4 en 5 (AB 2020 no. 142) uit tabel 5.7, zijn in vier tranches geplaatst. Voor wat betreft de obligatieleningen 2 en 3, werd tranche I (Afl. tranche) volledig geplaatst, terwijl tranche II (USD tranche) voor 12,2% werd geplaatst. Deze plaatsingen hebben in totaal Afl. 742.833 aan agio opgeleverd. Van obligatieleningen 3 en 4, werd tranche III (Afl. tranche) volledig geplaatst, terwijl tranche IV (USD tranche) voor 66% werd geplaatst. Deze plaatsingen hebben in totaal Afl. 2.964.500 aan disagio opgeleverd. Per saldo hebben deze plaatsingen een disagio opgeleverd van Afl. 2,2 miljoen dat in de Jaarrekening 2020 verwerkt is (debet) op de middenpost *8981 Agio op gesloten geldlening*. Dit is reeds in hoofdstuk 5.2 aan bod gekomen.

Agio en Disagio

Agio ontstaat wanneer een obligatie **boven de nominale waarde** wordt uitgegeven of verhandeld. Dit geeft aan dat beleggers bereid zijn extra te betalen, vaak omdat de couponrente hoger ligt dan de actuele marktrente.

Disagio is het omgekeerde: de obligatie wordt **onder de nominale waarde** verkocht, meestal omdat de couponrente lager is dan de marktrente of omdat het risico hoger wordt ingeschat door de markt.

Bilaterale leningen

Naast bovengenoemde geldleningen zijn in 2020 vijf (5) bilaterale leningen afgesloten. Deze leningen zijn de bijzondere buitenlandse leningen die het Land met De Staat der Nederlanden is aangegaan. Deze leningen zijn aan Aruba verstrekt op grond van artikel 36⁵² van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Nederland en Aruba zijn overeengekomen dat de leningen worden verstrekt in de vorm van een bulletlening met een looptijd van 2 jaren met 0% rente. De leningen zijn in tranches uitbetaald en neergelegd in overeenkomsten. In de overeenkomsten wordt onder andere geregeld dat het Land maandelijks aan het CAft dient te rapporteren over de financiële situatie van het Land. Het Land dient in ieder geval in zijn rapportages in te gaan op de liquiditeitspositie en de inzet van deze liquiditeitssteun. De leningen bedragen in 2020 totaal Afl. 414.500.000. Nederland stelde als voorwaarden voor de steun dat Aruba een versobering van de personeelskosten zou doorvoeren, topinkomens van de verbonden partijen zou plafonneren, in zou stemmen met een landspakket en het bij Rijkswet regelen van het financieel toezicht. Het landspakket en de daarbij ingestelde werkorganisatie is in 2023 in een Onderlinge regeling samenwerking bij hervormingen (AB 2023 no 17) geregeld.

5.6.2 Afgesloten kortlopende leningen in 2020

Het Land heeft in 2020 in totaal twaalf (12) schatkistpromessen voor een totaalbedrag van Afl. 520 miljoen en twee (2) kasgeldleningen voor een totaalbedrag van Afl. 13

⁵² Het artikel geeft het volgende aan: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten verlenen elkander hulp en bijstand.

miljoen uitgegeven⁵³. Schatkistpromessen zijn kortlopende schulden van het Land. Deze hebben een looptijd van drie maanden tot een jaar⁵⁴.

Tabel 5.8: Afgesloten kortlopende leningen in 2020 (bedragen in Afl.)

	Wettelijke grondslag	Maximum-bedrag lening	Uitgegeven bedrag	Looptijd
	Schatkistpromessen			
1	LB 8 jan 2020 no. 1 (AB 2020 no. 4)	100.000.000	100.000.000	3 maanden
2	LB 27 maart 2020 no. 3 (AB 2020 no. 44)	100.000.000	100.000.000	3 maanden
3	LB 27 maart 2020 no. 4 (AB 2020 no. 45)	95.000.000	25.000.000	3 maanden
4	LB 24 juni 2020 no. 2 (Geen AB)	125.000.000	125.000.000	3 maanden
5	LB 16 sept 2020 no. 1 (AB 2020 no. 135)	125.000.000	125.000.000	3 maanden
6	LB 17 dec 2020 no. 1 (AB 2021 no. 15)	125.000.000	45.000.000	3 maanden
	<i>Totale schatkistpromessen</i>	670.000.000	520.000.000	
	Kasgeldleningen⁵⁵			
7	Kasgeldlening (27 maart 2020)		8.000.000	
8	Kasgeldlening (25 sept. 2020)		5.000.000	
	<i>Totale kasgeldleningen</i>		13.000.000	
	Totaal		533.000.000	

Bron: CBA Report on the Government of Aruba (GOA) securities for the year 2020 en Afkondigingsbladen jaargang 2020

Bovenstaande tabel laat zien dat het Landsbesluit van 24 juni 2020 no. 2 geen AB nummer heeft. Dit komt omdat bovengenoemde Landsbesluit niet is gepubliceerd in het Afkondigingsblad van Aruba. Dit wordt in sub paragraaf 5.6.3 verder behandeld.

Het saldo van uitstaande schatkistpromessen per eind 2020 is Afl. 150 miljoen. Het saldo van de uitstaande schatkistpromessen per eind 2019 bedroeg Afl. 100 miljoen. Deze (twee) schatkistpromessen zijn in het eerste kwartaal van 2020 vervallen⁵⁶. Van het totaal van Afl. 633 miljoen is in 2020 Afl. 483 miljoen afgelost. De mutatie tussen de uitgifte (Afl. 533 miljoen) en vervallen (Afl. 483 miljoen) van schatkistpromessen (en kasgeldleningen) in 2020 bedraagt Afl. 50 miljoen.

5.6.3 Classificatie Algemene Rekenkamer

De afgesloten leningen in 2020 bedragen in totaal Afl. 1.153.593.760. Dit bestaat uit de langlopende leningen en de mutatie schatkistpromessen in 2020. Uit het onderzoek is gebleken dat de leningen in 2020 binnen de machtiging van de begrotingsverordening (inclusief de suppletoire begroting) zijn gebleven. Toch classificeert de Algemene Rekenkamer leningen 2 tot en met 5 en lening 11 (uit tabel 5.7) als onrechtmatig. Deze onrechtmatigheid wordt veroorzaakt door het gebrek aan een ten tijde van de sluiting

⁵³ In de jaarrekening wordt abusievelijk aangegeven dat er in totaal 14 schatkistpromessen in 2020 waren uitgegeven met een totale waarde van Afl. 533 miljoen.

⁵⁴ Landsverordening schatkistpapier artikel 1 AB 1987 no. 3.

⁵⁵ Conform Landsverordening betreffende het aangaan van kasgeldleningen (AB 1999 no. GT 15)

⁵⁶ CBA Report on the Government of Aruba (GOA) securities for the year 2020.

van bovengenoemde leningen bestaande machtiging aan de minister van Financiën om, in afwijking van artikel 22, lid 2 CV 1989, leningen voor een periode van langer dan 5 jaren aan te kunnen gaan. Dit is afgeleid van het feit dat in de Landsverordening tot vaststelling van de Landsbegroting van maart 2020 (AB 2020 no. 40), deze machtiging niet is opgenomen. De minister van Financiën heeft in juni 2020 en september 2020 bovengenoemde leningen aangegaan voor een looptijd van langer dan 5 jaren, namelijk 7 jaren. Deze machtiging is pas middels suppletoire begroting in november 2020 geregeld, echter is geen regeling getroffen om deze machtiging op een eerdere datum te laten ingaan. De suppletoire begroting trad in werking met ingang van de dag na die van haar plaatsing in het Afkondigingsblad van Aruba (bij AB 2020 no. 170 van 10 november 2020, geplaatst 13 november 2020). Bovenstaande leningen bevatten wel de nodige documentatie voor een rechtmatige totstandkoming, met uitzondering van de tijdige machtiging aan de minister van Financiën om af te wijken van artikel 22, tweede lid, CV 1989 op het moment van aangaan van de leningen. De Algemene Rekenkamer benadrukt dat zij bij dit onderdeel geen onderzoek heeft gedaan naar de rechtsgeldigheid van de leningen, noch de privaatrechtelijke handelingen hierbij. De Algemene Rekenkamer onderzoekt uitsluitend of, bij het aangaan van geldleningen namens het Land, de wet- en regelgeving is nageleefd.

Bevinding rechtmatigheid naar aanleiding van bestuurlijke reactie minister van Financiën

De minister van Financiën geeft in zijn bestuurlijke reactie (zie hoofdstuk 2.1) aan zich niet in het oordeel van de Algemene Rekenkamer te kunnen vinden over de onrechtmatige classificatie van de vier obligatieleningen (leningen 2 tot en met 5 uit tabel 5.7). Volgens de minister is artikel 22 van de CV 1989 slechts bedoeld voor privaatrechtelijke overeenkomsten. De obligatieleningen vallen, volgens de minister, onder de werking van de Landsverordening Schatkistpapier die een maximale looptijd van 20 jaren hanteert.

De Landsverordening Schatkistpapier dekt een maximumbedrag van Afl. 195.000.000 (conform AB 2017 no. 77, waarin deze wijziging heeft plaatsgevonden). Zelfs als de Algemene Rekenkamer de redenering van de minister volgt, betekent dit voor de obligatieleningen (zie tabel 5.7) dat het bedrag boven Afl. 195.000.000 als onrechtmatig zou moeten worden geclassificeerd. Dit betreft namelijk het maximale bedrag dat op basis van deze grondslag aan leningen kan worden aangegaan, bij een looptijd van maximaal twintig jaar. De Algemene Rekenkamer merkt daarbij op dat in de landsbesluiten die aan de leningen ten grondslag liggen op verschillende plaatsen wordt verwezen naar zowel de begrotingsverordening als naar de Landsverordening Schatkistpapier. Deze verwijzingen houden echter niet steeds rekening met de reikwijdte en begrenzingen van de betreffende wettelijke grondslagen, zoals het in de landsverordening vastgestelde maximumbedrag. Het is daarom van belang dat wettelijke grondslagen consistent en overeenkomstig hun inhoud worden toegepast.

De Algemene Rekenkamer baseert haar oordeel op wat er in de wet staat (of niet staat). De verschillende interpretaties over de formulering van de machtiging aan de minister in

artikel 2 van de begroting zijn zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau zichtbaar. Ook uit de ambtelijke reacties constateert de Algemene Rekenkamer dat geen eenduidige interpretatie wordt gegeven aan dit begrotingsartikel. Het benadrukt des te meer het belang van een zorgvuldige formulering om de minister van een tijdige en toereikende machtiging te voorzien en om interpretatieverschillen te voorkomen.

Voldoen aan publicatieplicht

Volledigheidshalve meldt de Algemene Rekenkamer dat de langlopende lening nummer 1 (tabel 5.7) en schatkistpromessen nummer 4 (tabel 5.8) niet voldoen aan de bepaling conform artikel 3, lid 3 van de Landsverordening schatkistpapier⁵⁷. De Landsverordening schatkistpapier schrijft voor dat publicatie in het Afkondigingsblad van Aruba verplicht is, opdat aan eenieder bekend kan zijn welke verplichtingen het Land op zich genomen heeft.⁵⁸ De publicatie in het Afkondigingsblad van Aruba heeft echter niet plaatsgevonden.

5.6.4 Registratieplicht Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is belast met de registratie van geldleningen die, ten laste of onder waarborg van het Land worden aangegaan⁵⁹. Er is met betrekking tot de aangegane leningen in het dienstjaar 2020 niet geheel voldaan aan de registratieplicht bij de Algemene Rekenkamer conform artikel 34 van de LARA. Niet alle leningen over het dienstjaar 2020 waren bij de Algemene Rekenkamer (tijdig) aangeboden ter registratie. Tijdens het onderzoek heeft de Directie Financiën alsnog vier (4) Staatsobligatieleningen verzonden ter registratie. Hoewel de LARA geen termijn stelt voor de registratie dient deze, in relatie tot en conform de CV 1989, in het kader van een goed functionerend financieel beheer binnen een redelijke termijn, zijnde maximaal één kwartaal na de afsluiting van het dienstjaar en de financiële administratie van het voorafgaande dienstjaar, te worden aangeboden aan de Algemene Rekenkamer. Bovengenoemde leningen zijn vijf (5) jaar later aan de Algemene Rekenkamer aangeboden ter registratie.

Juistheid bijlage III leningen

Uit nadere analyse van de leningen in bijlagen III-1 tot en met 4 in de Jaarrekening 2020, zijn onjuistheden geconstateerd. Zo hebben enkele Staatsobligatieleningen⁶⁰ een looptijd van 2020-2037, terwijl in de achterliggende documenten een looptijd van 2020-2027 is vermeld. Verder blijkt dat een reeds bestaande binnenlandse onderhandse lening in de jaarrekening als nieuwe lening wordt aangemerkt. Dit terwijl het gaat om een samenvoeging onder één uniek nummer van drie bestaande leningen met hetzelfde unieke nummer⁶¹. Het vermelden van een saldo in kolom "Nieuwe leningen 2020" voor deze bestaande lening wekt onterecht de indruk dat het hier om een nieuwe lening gaat.

⁵⁷ Landsverordening schatkistpapier AB 1987 no. 3.

⁵⁸ Conform memorie van toelichting op de Lv. Schatkistpapier (AB 1987 no. 3).

⁵⁹ Conform artikel 24 Landsverordening Algemene Rekenkamer (AB 1998 no GT 20).

⁶⁰ Staatsobligatieleningen met nummers 178 tot en met 181 conform bijlage III-1 in de Jaarrekening 2020.

⁶¹ Directie Financiën heeft, om de administratie overzichtelijk te houden, drie leningen onder dezelfde unieke nummer 147-2014-5 samengevoegd onder het unieke nummer 150-2014-8 in bijlage III-2 van de Jaarrekening 2020.

Uit nadere analyse van de bijlagen blijkt ook dat het bedrag voor de in 2020 afgesloten buitenlandse lening niet aansluit op de achterliggende documentatie⁶².

5.7 Voldoen aan relevante wettelijke bepalingen

De Algemene Rekenkamer onderzoekt of bij dreigende begrotingsoverschrijdingen relevante wettelijke bepalingen zijn gevolgd bij de begrotingsrealisatie. De CV 1989 geeft aan dat een landsverordening tot vaststelling van de Landsbegroting dan wel tot wijziging van de Landsbegroting een eigensoortig karakter heeft. Uit de toelichting op de CV 1989⁶³ blijkt dat het machtigingskarakter hierbij prevaleert. Het is namelijk een machtiging *vooraf* tot het doen van uitgaven voor de daarbij genoemde doelstellingen en tot het daarin genoemde bedrag.

Artikel 14 CV 1989

Volgens artikel 14 van de CV 1989 kan aan een minister bij landsbesluit machtiging worden verleend tot:

- a. Overschrijding van de in de begroting voor zijn ministerie geraamde kosten of het maken van niet in die begroting geraamde kosten.
- b. Overschrijding van in de begroting van zijn ministerie geraamde investeringen of het doen van niet in die begroting geraamde investeringen.

Mits het betreft het aangaan van betalingsverplichtingen die dermate urgent zijn dat deze geen uitstel gedogen tot het volgend begrotingsjaar. Hiertoe dient een procedure te worden gevolgd waarbij de Raad van Advies een advies geeft en de Staten gedurende twee weken de gelegenheid wordt geboden hun wensen en bezwaren ter kennis te brengen van de betrokken minister en de minister van Financiën.

Naleving voorhangprocedure conform artikel 14 CV 1989

De Landsbegroting 2020 is in november 2020 gewijzigd. Uit onderzoek blijkt dat de Raad van Advies in 2020 geen adviezen heeft uitgebracht conform artikel 14 CV 1989, noch heeft de Staten concept-landsbesluiten voorgelegd gekregen door de regering. Hoewel de Staten gedurende 2020 verzoeken heeft gekregen om gevoelens kenbaar te maken, hebben deze niet geleid tot het starten en doorlopen van de voorhangprocedure conform artikel 14 CV 1989.

⁶² In de Jaarrekening 2020 wordt voor lening 177-2020-6 in bijlage III-4 het bedrag van Afl. 455,400 miljoen vermeld, terwijl in de achterliggende documentatie het bedrag van Afl. 455,940 miljoen wordt vermeld.

⁶³ Memorie van toelichting op de CV 1989 (AB 1989 no. 72) pagina 2 en 3.

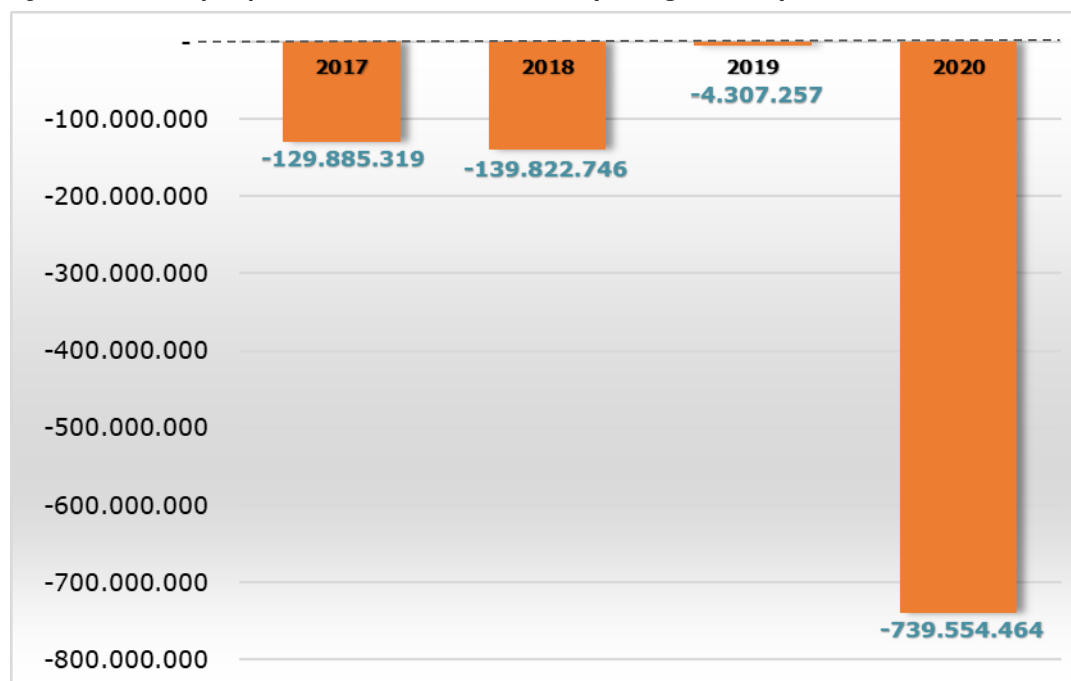
6 Effecten COVID-19 op de financiële positie van het Land

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen in de exploitatiecijfers van het dienstjaar 2020 besproken, vergeleken met 2019 en, waar relevant, met eerdere dienstjaren. Hierbij wordt de effecten van de COVID-19 pandemie op de resultaten over 2020 in kaart gebracht.

6.1 Effect op het resultaat

Het Land behaalt al jaren negatieve exploitatieresultaten. Het exploitatieresultaat zag een verbetering in 2019⁶⁴, toen er een daling in het tekort was van Afl. 135,6 miljoen (ofwel 96,9%) ten opzichte van het dienstjaar 2018. Het jaar 2020 vormde een dieptepunt in de openbare financiën van Aruba. Aan het einde van het eerste kwartaal brak de COVID-19 pandemie uit, die vervolgens wereldwijd ingrijpende gevolgen had. Het exploitatietekort nam daardoor fors toe, met een stijging van Afl. 735,2 miljoen ten opzichte van het jaar 2019.

Figuur 6.1: Verloop exploitatieresultaten 2017-2020 (bedragen in Afl.)

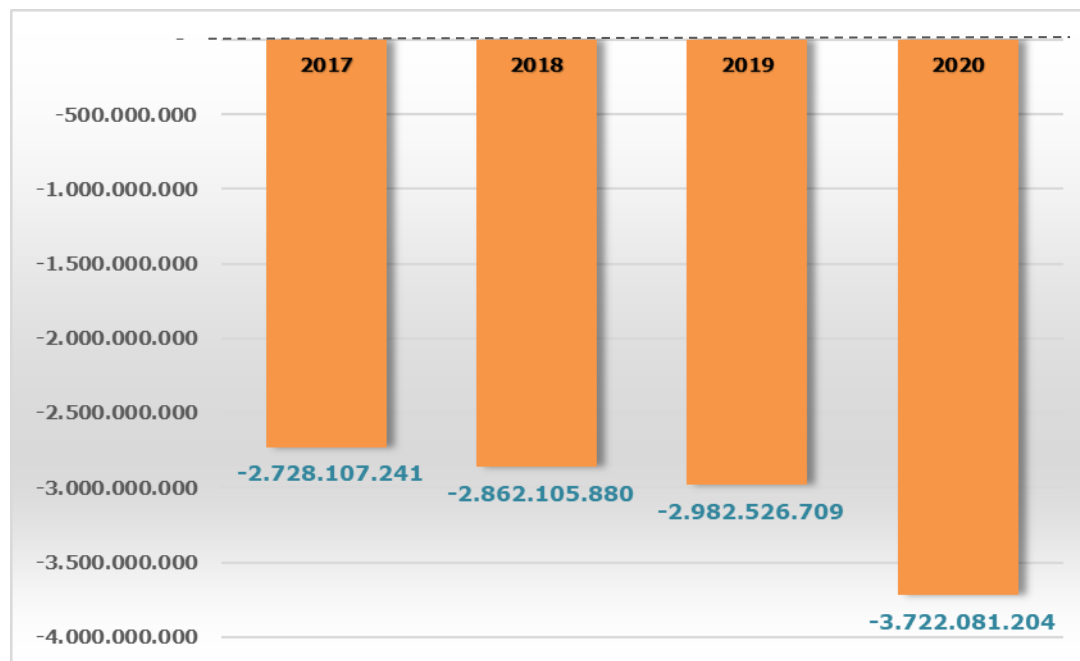


⁶⁴ De Algemene Rekenkamer constateerde in het onderzoek naar de Jaarrekening 2019 dat het lagere exploitatieresultaat over 2019 in belangrijke mate het gevolg was van de opschoningsactiviteiten en correcties die hebben plaatsgevonden in verband met het verbeteringstraject om tot een controleerbare jaarrekening te komen.

Geaccumuleerde exploitatietekorten

De jarenlange behaalde negatieve exploitatieresultaten hebben een negatief cumulatief effect op het eigen vermogen van het Land, verantwoord onder *Geaccumuleerde exploitatietekorten* op de balans van het Land. In het volgende figuur wordt het verloop van de *Geaccumuleerde exploitatietekorten* over de dienstjaren 2017 tot en met 2020 weergegeven.

Figuur 6.2: Verloop geaccumuleerde exploitatietekorten 2017-2020 (bedragen in Afl.)



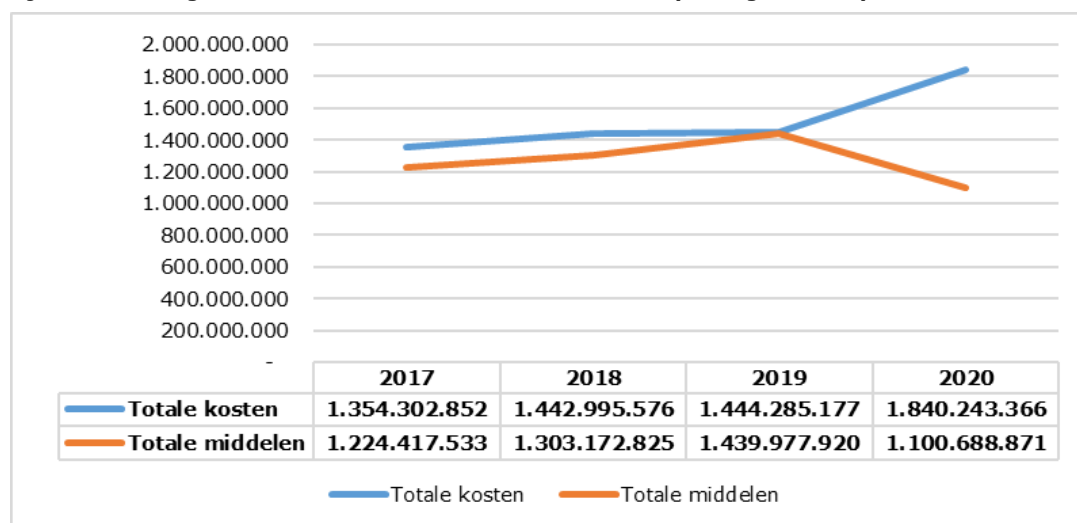
Het behaalde negatieve resultaat in het dienstjaar 2020 betekent een verdere verslechtering van de financiële positie van het Land. Het eindsaldo van de geaccumuleerde exploitatietekorten bedraagt eind 2020 Afl. 3.722 miljoen.

6.2 Effect op de kosten en middelen

De stijging van het exploitatietekort in 2020 is veroorzaakt door een stijging van circa Afl. 396 miljoen in de realisatie van de kosten en een daling van circa Afl. 339,3 miljoen in de realisatie van de middelen ten opzichte van 2019.

Het verloop van de totale kosten en middelen over de jaren 2017 tot en met 2020 wordt in onderstaande figuur gepresenteerd.

Figuur 6.3: Weergave totale kosten en middelen 2017-2020 (bedragen in Afl.)

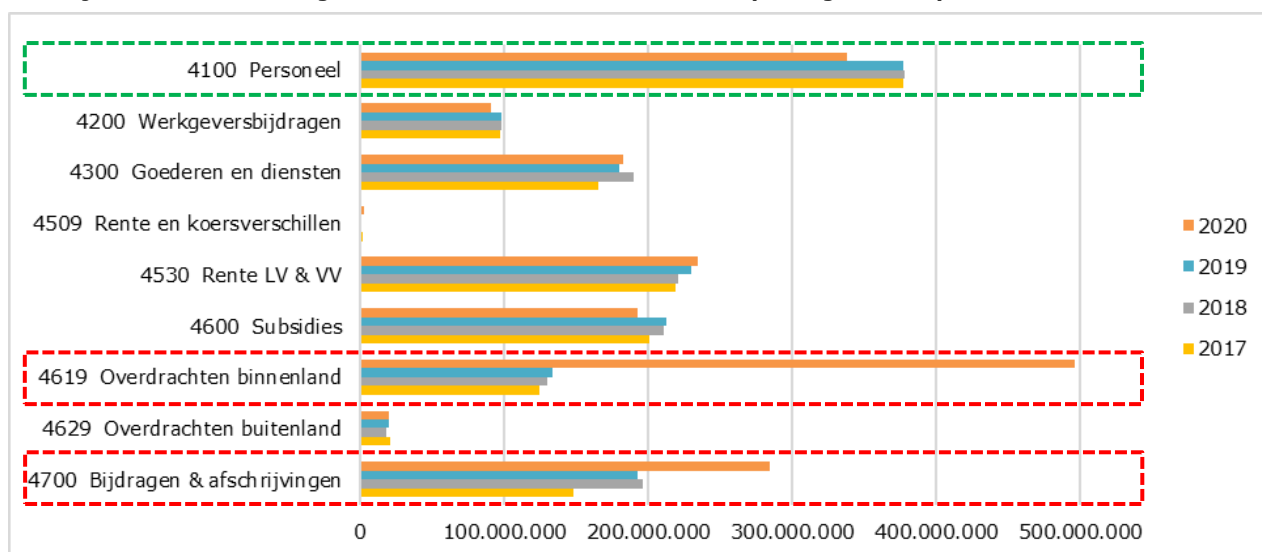


Bron: centrale financiële administratie Land Aruba (E1)

De weergegeven kosten en middelen worden in de volgende sub paragrafen nader geanalyseerd.

6.2.1 Ontwikkeling van de kosten

In het dienstjaar 2020 is in de kosten een duidelijke trendbreuk te zien ten opzichte van voorgaande jaren. Uitschieters in 2020 zijn voornamelijk de hoofdkostensoorten *Overdrachten binnenland* en de *Bijdragen en afschrijvingen*, terwijl hoofdkostensoort Personeel (met daarbij Werkgeversbijdragen) een verlaging laat zien in vergelijking met voorgaande jaren⁶⁵. Dit wordt in onderstaande figuur gepresenteerd.

Figuur 6.4: Ontwikkeling van de kosten 2017 tot en met 2020 (bedragen in Afl.)⁶⁶

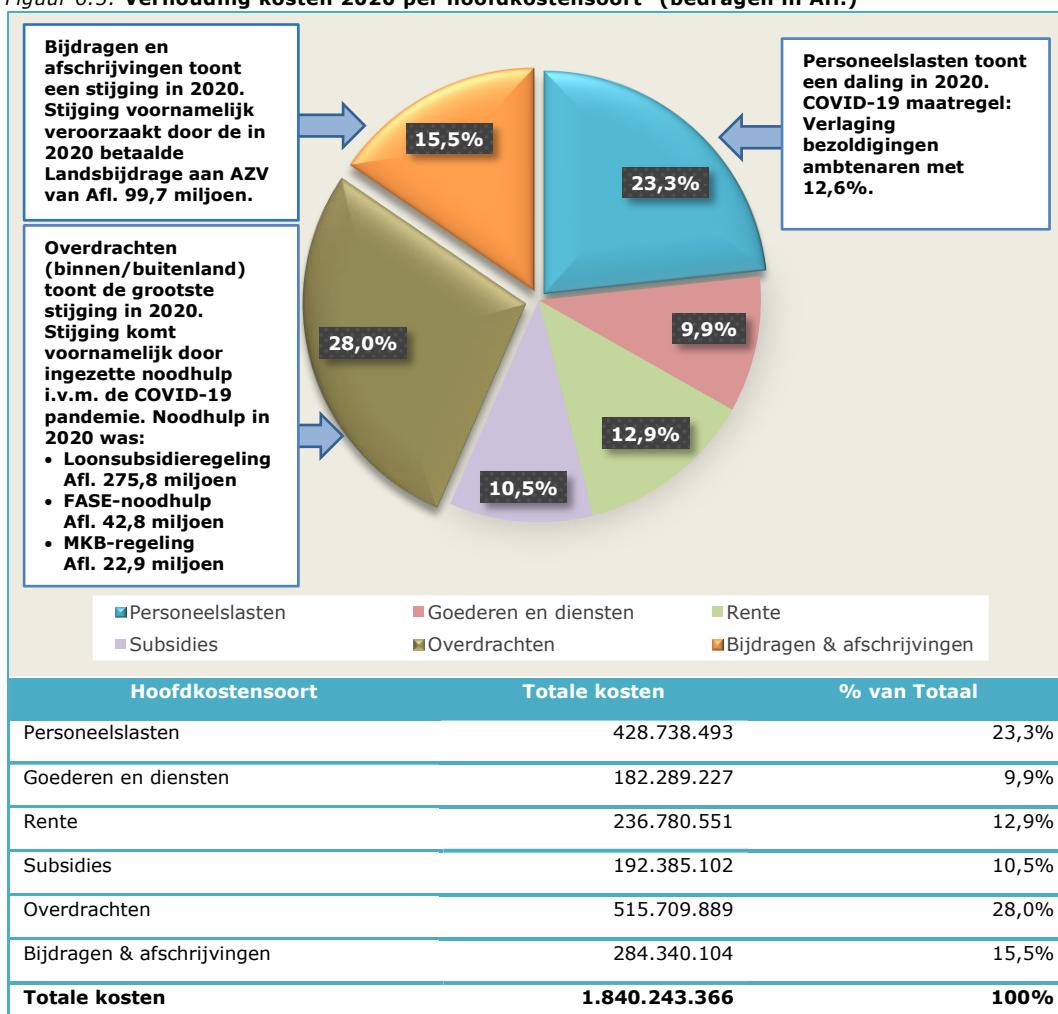
⁶⁵ Voor de vergelijkbaarheid over de jaren heen wordt de indeling van de hoofdkostensoorten, zoals verantwoord in E1 en jaarrekeningen van 2019 en eerder, gehanteerd.

⁶⁶ De tabellarische weergave van de figuur is opgenomen in de bijlage 6.

De hoofdkostensoort *Overdrachten (binnen- en buitenland)* is in 2020 per saldo met circa Afl. 362 miljoen gestegen ten opzichte van 2019. De hoofdkostensoort *Bijdragen en afschrijvingen* is in 2020 met circa Afl. 91,4 miljoen gestegen ten opzichte van 2019. De hoofdkostensoort *Personeelslasten* is in 2020 per saldo met Afl. 46,3 miljoen gedaald ten opzichte van 2019.

In het dienstjaar 2020 zijn de Overdrachten (binnen- en buitenland), de Bijdragen en afschrijven en de Personeelslasten de drie grootste hoofdkostensoorten. De COVID-19 pandemie heeft effect gehad op de ontwikkeling van deze hoofdkostensoorten. Dit wordt in onderstaande figuur gepresenteerd.

Figuur 6.5: Verhouding kosten 2020 per hoofdkostensoort* (bedragen in Afl.)



*Presentatie conform indeling hoofdkostensoorten in de Jaarrekening 2020

Het Land zag zich genoodzaakt diverse maatregelen te treffen in reactie op de COVID-19 pandemie. Zo heeft het Land noodhulp verstrekt aan personen en bedrijven die door de pandemie te maken kregen met een inkomensdaling of met volledig inkomensverlies. Bovenstaande figuur laat de soorten noodhulp en bijbehorende uitgekeerde bedragen in 2020 zien. De Personeelslasten zijn in 2020 met 12,6% naar beneden bijgesteld in

verband met genomen solidariteitsmaatregelen⁶⁷ voor het FASE-programma tijdens de COVID-periode. Deze maatregelen zijn in werking getreden per 1 mei 2020. De ingevoerde solidariteitsmaatregelen hebben ook gezorgd voor een daling in de subsidies, omdat ook de subsidiekosten voor salarisdoeleinden zijn ingekort.

Ontwikkeling van de rentekosten

De rentekosten waren in 2020 de vierde hoogste kostenpost. De rentekosten bestaan uit hoofdkostensoorten 4509 Rente en koersverschillen en 4530 Rente LV en VV. De totale rentekosten worden in onderstaande tabel gepresenteerd.

Tabel 6.1: **Vergelijking Rente 2020 vs. 2019 (bedragen in Afl.)**

Kostensoort	2020	2019	Vershil	% t.o.v. 2019
Totaal Rente en koersverschillen	2.367.974	334.246	2.033.728	608%
Totaal Rente LV & VV	234.412.577	229.388.064	5.024.513	2%
TOTAAL Rente	236.780.551	229.722.310	7.058.241	3%

Hoofdkostensoort *Rente* toont een stijging van circa Afl. 7,1 miljoen in vergelijking met 2019. Het Land heeft in 2020 Afl. 2 miljoen aan boeterente betaald aan APFA wegens te late betalingen van premiebijdragen en duurtetoeslagen van het Land over de periode van 2014 tot en met juni 2020⁶⁸.

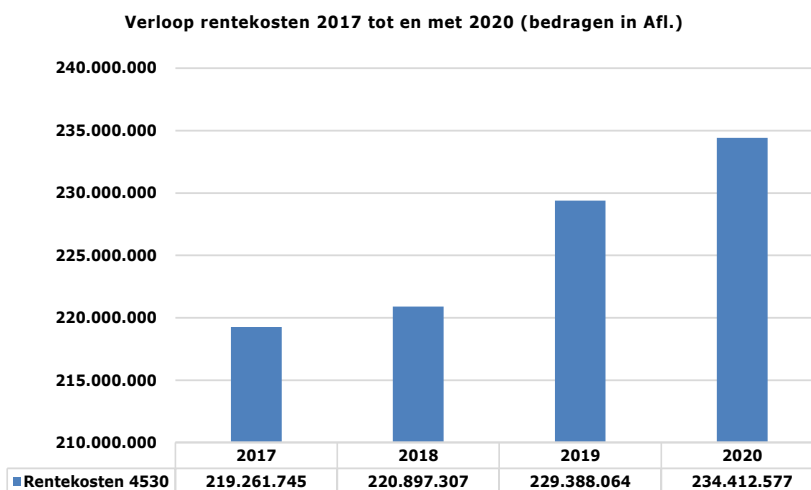
De rentekosten die in directe relatie staan tot de aangegane geldleningen worden verantwoord op de hoofdkostensoort

4530 Rente LV en VV.

Deze

hoofdkostensoort laat een stijging zien van per saldo Afl. 5 miljoen ten opzichte van 2019. Het verloop van de rentekosten over de jaren 2017 tot en met 2020 vertoont een

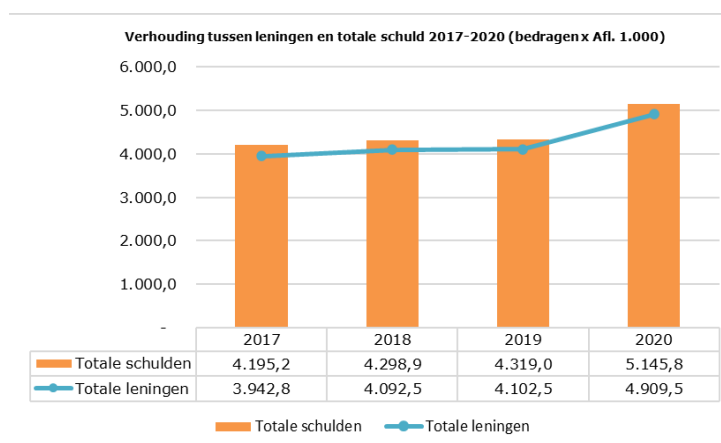
stijgende trend.



De omvang van de overheidsschuld is van directe invloed op de hoogte van de rentekosten. Als de overheidsschuld stijgt, dan stijgen ook deze kosten. Dit betekent dat het Land een groter deel van zijn middelen dient aan te wenden aan de betaling van deze rentelasten.

⁶⁷ AB 2020 no. 108 Landsverordening tijdelijke versoering bezoldigingen en voorzieningen overheid.

⁶⁸ De boeterente heeft betrekking op late betalingen over de periode 2014-2024. Het Land heeft, op basis van documentatie ontvangen in 2024, de boeterente van 2014-2020 in het dienstjaar 2020 verantwoord.



De totale schuld van het Land bedraagt per eind 2020 Afl. 5.145,8 miljoen⁶⁹. Dit bedroeg eind 2019 Afl. 4.319 miljoen. De totale schuld is in 2020 met Afl. 826,8 miljoen toegenomen. De totale leningen bedroegen in 2020 Afl. 4.909,5 miljoen. Dit is een stijging van Afl.

807 miljoen ten opzichte van 2019.

Als de rentekosten worden afgezet tegen de totale kosten en totale middelen van het Land, is te zien dat de rentekosten in 2020 12,7% van de totale kosten bedragen. Dit was 15,9% in 2019. De procentuele daling in 2020 ten opzichte van 2019 wordt veroorzaakt door de stijging in totale kosten in 2020 ten opzichte van 2019. De rentekosten in 2020 bedragen 21,3% van de totale middelen. Dit was in 2019 15,9%. De stijging van de rentekosten tegenover een daling in de middelen heeft tot gevolg dat er relatief gezien 21,3% van de gerealiseerde middelen naar het dekken van de rentekosten gaat. Dit wordt in onderstaande tabel gepresenteerd.

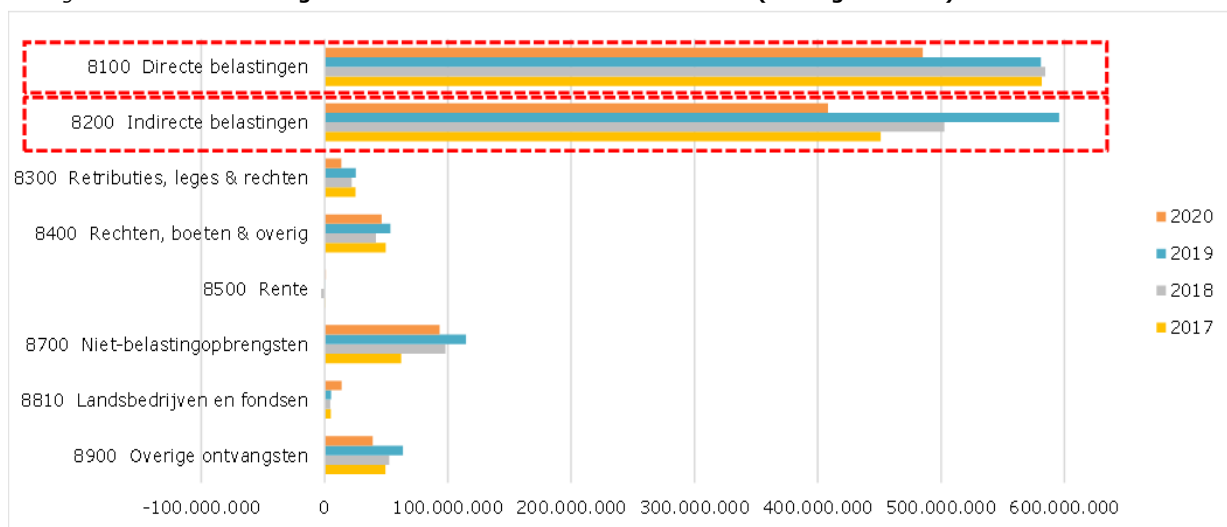
Tabel 6.2: Verloop rentekosten in verhouding tot totale kosten en middelen (bedragen in Afl.)

	2017	2018	2019	2020
4530 Rente LV & VV	219.216.745	220.897.307	229.388.064	234.412.577
Totale kosten	1.354.302.852	1.442.995.576	1.444.285.167	1.840.243.366
In % van de totale kosten	16,2%	15,3%	15,9%	12,7%
Totale middelen	1.224.417.533	1.303.172.825	1.439.977.921	1.100.688.871
In % van de totale middelen	17,9%	17%	15,9%	21,3%

6.2.2 Ontwikkeling van de middelen

Vrijwel alle hoofdmiddelensoorten tonen een daling in 2020 ten opzichte van 2019. De grootste dalingen doen zich voor bij de *Directe*- en *Indirecte belastingen*. Dit wordt in onderstaande figuur weergegeven.

⁶⁹ Jaarrekening Land Aruba 2020.

Figuur 6.6: Ontwikkeling van de middelen 2017 tot en met 2020 (bedragen in Afl.)⁷⁰

De *Indirecte belastingen* laat de grootste daling zien in 2020, namelijk Afl. 187,5 miljoen (ofwel 31,5%). Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door dalingen in invoerrechten (circa Afl. 59 miljoen), BBO (circa Afl. 34 miljoen) en BAVP (circa Afl. 32 miljoen). De invoerrechten zijn tijdens de *lockdown* periode (maanden april-juni 2020) gedaald als gevolg van genomen maatregelen in verband met de COVID-19 pandemie. De BAVP en de BBO zijn belastingen die worden berekend over de bedrijfsomzetten die de onderneming heeft gerealiseerd door het leveren van goederen en het verrichten van diensten in Aruba⁷¹. Bij de *Directe belastingen* wordt de daling voornamelijk veroorzaakt door dalingen in *Loonbelasting* (circa Afl. 48 miljoen), *Dividendbelasting* (circa Afl. 26 miljoen) en *Winstbelasting* (circa Afl. 24 miljoen). Deze dalingen zijn het gevolg van de COVID-19 pandemie, waarbij mensen hun baan verloren en bedrijven minder tot geen omzet genereerden.

Ontvangsten van derden ter bekostiging FASE-noodhulp

Als gevolg van de COVID-19 pandemie heeft het Land verschillende maatregelen moeten nemen. Een van deze maatregelen was het verlenen van noodhulp, waaronder FASE-noodhulp. FASE-noodhulp werd gefinancierd door onder meer looninkorting bij ministers, Statenleden, ambtenaren en arbeidscontractanten van het Land⁷². Er is vanuit het Land ook een beroep gedaan op de solidariteit van overheidsbedrijven en instellingen. Zij zijn in 2020 verzocht om salarisinkorting gelijkwaardig aan die van het Land door te voeren. Dit verzoek vloeit voort uit de afspraken met Nederland voor financiële steun als gevolg van de COVID-19 pandemie.

De in 2020 ontvangen bijdragen van overheidsbedrijven en instellingen voor de bekostiging van FASE-noodhulp zijn verantwoord onder de hoofdmiddelensoort 8400

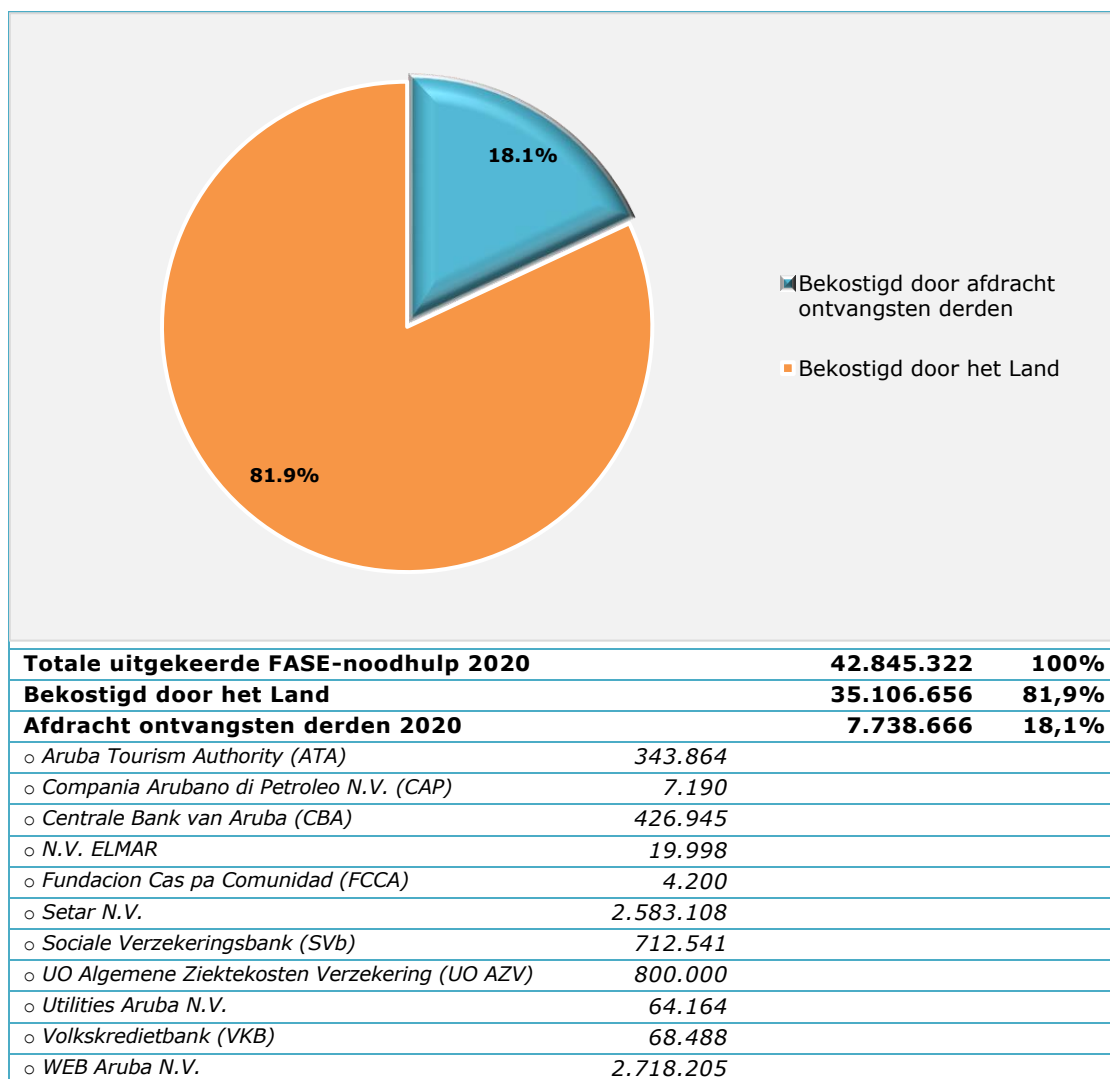
⁷⁰ De tabellarische weergave van de figuur is opgenomen in de bijlage 6.

⁷¹ Landsverordening belasting over bedrijfsomzetten en additionele voorzieningen PPS-projecten artikel 1 (AB 2006 no. 83).

⁷² Conform de Landsverordening tijdelijke verlaging voorzieningen leden der Staten (AB 2020 no. 86), de Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening tijdelijke verlaging voorzieningen leden der Staten (AB 2020 no. 199) en Landsverordening tijdelijke versobering bezoldigingen en voorzieningen overheid.

Rechten, boeten & overig, onder het ministerie SZA. In 2020 is een bedrag van Afl. 7.738.666 verantwoord als ontvangen middelen aan FASE. Deze in 2020 ontvangen afdrachten van derden hebben 18,1% van de totaal uitgekeerde FASE-noodhulp gedekt. Het verschil, ofwel 81,9% is bekostigd via de begroting van het Land middels salarisinhouding en andere bezuinigingsmaatregelen door het Land. In onderstaande figuur wordt de verhouding tussen de afdrachtsontvangsten van derden en de totaal uitgekeerde FASE-noodhulp in 2020 gepresenteerd. Hierbij worden ook de afdrachten per instelling gepresenteerd.

Figuur 6.7: Verhouding ontvangsten van derden en FASE-noodhulp 2020 (bedragen in Afl.)



Bijlage 1: Onderzoeksvragen, scopeafbakening en normen

Onderzoeksvragen

1. In hoeverre is er sprake van een rechtmatige begrotingsuitvoering over het dienstjaar 2020?
 - a. Is de Jaarrekening 2020 intern consistent en cijfermatig juist?
 - b. Sluit de Jaarrekening 2020 cijfermatig aan op de centrale financiële administratie (E1) van het Land?
 - c. Sluiten de in de Jaarrekening 2020 opgenomen begrotingscijfers aan op bij landsverordening afgekondigde cijfers tot vaststelling van de begroting 2020, inclusief wijzigingen hierop middels de suppletoire begroting?
 - d. Bevat de Jaarrekening 2020 de onderdelen die deze volgens artikel 42, lid 2, van de CV 1989 zou moeten bevatten?
 - e. Hebben zich (financiële) onrechtmatigheden voorgedaan bij de begrotingsrealisatie over 2020 en welke zijn de meest significante?
 - f. Wat is de ontwikkeling van de kosten en middelen in 2020 en hoe vergelijken deze zich ten opzichte van 2019?
 - g. Zijn afwijkingen ten opzichte van de begroting toegelicht?
 - h. Hebben de afgesloten leningen een rechtmatige grondslag?
 - i. Hebben de ministers zich bij de begrotingsrealisatie gehouden aan de relevante wettelijke bepalingen?
2. Welke invloed had de COVID-19 pandemie op de financiële positie van het Land in het dienstjaar 2020?
 - a. Welke kosten zijn er gemaakt als gevolg van de COVID-19 pandemie?
 - b. Welke middelen zijn er geïnd in het kader van de COVID-19 pandemie?
 - c. Wat is het effect van de COVID-19 pandemie op het exploitatieresultaat?
 - d. Zijn er ontwikkelingen rondom de COVID-19 pandemie die van invloed zijn geweest op het verantwoordingsproces, het verantwoordingsproduct en de begrotingscyclus? Zo ja, welke?
 - e. Wat voor effect hebben deze ontwikkelingen gehad op de verantwoording(cijfers)?

Scopeafbakening

Rechtmatigheid begrotingsuitvoering

Bij dit onderdeel zal worden beoordeeld of de Jaarrekening 2020 intern en extern consistent is. Dit betekent onder andere dat de jaarrekening cijfermatig juist is en dat deze aansluit op zowel de centrale financiële administratie als bij de bij Landsverordening vastgestelde begroting. Ook zal de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in 2020 worden beoordeeld. Voor wat de begrotingsrealisatie betreft, zal een analyse worden gemaakt van significante overschrijdingen in de kosten en significante onderschrijdingen bij de middelen. Beoordeeld zal worden of afwijkingen ten opzichte van de begrotingsverordening, zoals wordt aangegeven in de Jaarrekening 2020, voldoende zijn toegelicht.

De scope omtrent de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in 2020 wordt als volgt beperkt:

- Het beoordelen of bij de dreigende overschrijdingen in de kosten, de voorhangprocedure conform artikel 14 CV 1989 is gevolgd.
- Het beoordelen of de afgesloten leningen ter financiering van de financieringsbehoefte in 2020 rechtmatig zijn.
- Het toetsen van de (financiële) rechtmatigheid van nooduitkering tijdens COVID-19 pandemie. Dit is FASE-noodhulp welke onder hoofdkostensoort 4619 Overdrachten Binnenland is verantwoord.

- Het in kaart brengen van de effecten van de nieuwe format/model van de begroting op de verantwoording. Hierbij zullen wij ook stilstaan op aspecten, waaronder het gebruik van producten zoals de najaarsnota in het begrotingsproces.

De Algemene Rekenkamer zal gebruik maken van de werkzaamheden van de CAD⁷³. Alvorens hiervan gebruik te kunnen maken heeft de Algemene Rekenkamer een review verricht van de uitgevoerde werkzaamheden van de CAD. Hiermee stelt de Algemene Rekenkamer vast, dat de cijfers in de jaarrekening van het Land over het dienstjaar 2020 aansluiten met hetgeen in de centrale financiële administratie van het Land is opgenomen.

Normen

Het onderzoek naar de Jaarrekening 2020 wordt gecategoriseerd als een *compliance audit* en bevat limitatieve elementen van een *financial audit*. Dit betekent dat, voor zover mogelijk, de *International Standards for Supreme Audit Institutions* (ISSAI-standaarden) die gelden voor *compliance audits* zijn toegepast. Het gaat in dit geval om de ISSAI 400 en 4000. Voor wat de financial audit betreft zijn elementen van de ISSAI 200 en 2000 als leidraad gehanteerd.

Als algemene normen gelden bij het onderzoek naar de Jaarrekening 2020 de volgende stukken:

- De vigerende wet- en regelgeving, zoals de Staatsregeling van Aruba, Landsverordening instelling ministeries 2018, CV 1989, de Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020, de Landsverordening tot wijziging van de Landsbegroting 2020 en de Subsidieverordening instellingen van openbaar nut.
- Van toepassing zijnde wet- en regelgeving met betrekking tot de diverse nooduitkeringen;
- Vastgestelde beleidsdocumenten, waaronder het beleid zoals is opgenomen in de Memorie van Toelichting bij de vastgestelde (wijziging)begroting Land Aruba 2020;
- Schriftelijke toezeggingen van de minister op voorgaande onderzoeken van de Algemene Rekenkamer.

⁷³ Conform artikel 24 lid 3 van de LARA kan de Algemene Rekenkamer gebruik maken van de werkzaamheden van de CAD. De CAD verricht geen accountantscontrole op de jaarrekening, maar doet specifieke werkzaamheden met als doel het nagaan of de Jaarrekening 2019 van het Land ontleend is aan c.q. aansluit met de centrale financiële administratie die door Directie Financiën wordt gevoerd.

Bijlage 2: Gebruikte afkortingen

AB	Afkondigingsblad
ATA	Aruba Tourism Authority
AZV	Algemeen Ziekenfonds Verzekering
BAD	Banco Arubano di Desaroyo
BAVP	Belasting over bedrijfsomzetten en additionele voorzieningen PPS-projecten
BBP	Bruto Binnenlands Product
CA	<i>Compliance Audit</i>
CAD	Centrale Accountantsdienst
CAft	College Aruba financieel toezicht
CAP	Compania Arubano di Petroleo
CBA	Centrale Bank van Aruba
CV 1989	Comptabiliteitsverordening 1989
DF	Directie Financiën
E1	Enterprise One
FA	<i>Financial Audit</i>
FASE	Fondo di Asistencia Social di Emergencia
FCCA	Fundacion Cas pa Comunidad Arubano
FLPD	Fundacion Lotto pa Deporte
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
IWIF	Interim-Wegeninfrastructuurfonds
Jaarrekening 2019	Jaarrekening Land Aruba 2019
Jaarrekening 2020	Jaarrekening Land Aruba 2020
LAft	Landsverordening Aruba financieel toezicht
LARA	Landsverordening Algemene Rekenkamer Aruba
LB	Landsbesluit
LIM	Landsverordening Instelling Ministeries
het Land	Land Aruba
Ministerie AIOIE	Ministerie van Algemene Zaken, Integriteit, Overheidszorg, Innovatie en Energie
Ministerie ROIM	Ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu
Ministerie TCPS	Ministerie van Transport, Communicatie en Primaire Sector
Ministerie TVS	Ministerie van Toerisme, Volksgezondheid en Sport
Ministerie SZA	Ministerie van Sociale Zaken en Arbeid
Ministerie OWDO	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, en Duurzame Ontwikkeling
Ministerie JVI	Ministerie van Justitie, Veiligheid en Integratie
Ministerie FEC	Ministerie van Financiën, Economische Zaken en Cultuur
MVA	Materiële Vaste Activa
MvT	Memorie van Toelichting
n.a.v.	Naar aanleiding van
Staten	Staten van Aruba
SVb	Sociale Verzekeringsbank
TPEF	Tourism Product Enhancement Fund
UO AZV	Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekosten Verzekering
VKB	Volkskredietbank
WEB N.V.	Water en Energiebedrijf Aruba N.V.

Bijlage 3: Aansluiting cijfers jaarrekening

Rekenkundige juistheid en interne consistentie

Rekenkundige juistheid houdt in dat de tellingen in de jaarrekening kloppen en interne consistentie betekent dat de opgenomen cijfers in de verschillende onderdelen van de jaarrekening, op elkaar aansluiten.

Het onderzoek wijst uit dat de Jaarrekening 2020 rekenkundig juist is en intern consistent is, met uitzondering van een aantal verschillen. De verschillen hebben betrekking op onder andere tekortkoming in versiebeheer van de jaarrekening, verschuivingen wegens een gewijzigde indeling en re classificatie. De verschuivingen hadden geen effect op de bedragen op de balans of exploitatierekening. Ook is er sprake van een aantal inconsistenties waarbij bedragen in de toelichting niet overeenkomen met de bedragen in de balanspost of exploitatierekening.

Externe afstemming

De Jaarrekening 2020 is afgestemd met de centrale financiële administratie van het Land (E1), de Jaarrekening 2019 (voor de vergelijkende cijfers), de vastgestelde Landsbegroting over 2020 en met de (tussentijdse) jaarrekening 2020 van verbonden partijen. Dit betekent dat nagegaan is of de Jaarrekening 2020 overeenstemt met de genoemde externe bronnen.

Afstemming Jaarrekening 2020 met de centrale financiële administratie van het Land (E1)

De Jaarrekening 2020 (versie dd. 20 december 2024, ontvangen op 17 januari 2025) sluit aan op E1 met uitzondering van de volgende verschillen:

- o Een evenwichtsverschil in de saldibalans, waarbij het creditsaldo Afl. 89.031 hoger is dan het debetsaldo per ultimo 2020. De oorzaak van dit verschil is een systeemtechnische oorzaak die grotendeels al een aantal boekjaren bestaat en nog steeds niet is opgelost.
- o Er kan geen aansluiting gemaakt worden tussen de realisatie van de investeringen van 2020 ad. Afl. 9,6 miljoen in de specificaties in de jaarrekening en de financiële administratie (E1). De specificatie van de investeringen per ministerie op totalen (H.12) en de specificatie met de investeringen van 2020 in de toelichting op de balanspost Materiële Vaste Activa (H.8) worden gepresenteerd op het niveau van realisatie. In de administratie zijn de investeringen niet bijgehouden op dit niveau. Het bedrag van Afl. 28,6 miljoen opgenomen als sub totaal in tabel 2 op pagina 62 is aan te sluiten met E1.
- o Een verschil van Afl. 15.772 tussen het saldo per ultimo 2020 van de grootboekrekening 10.1610 crediteuren van de saldibalans en het openstaande crediteurensaldo per ultimo 2020 volgens de sub administratie crediteuren.
- o Een verschil van Afl. 29.640 bij aansluiting van de sub administratie van de debiteuren met de saldibalans (grootboekrekening 10.1015).

Afstemming met de vastgestelde begroting 2020

De begrotingscijfers van 2020 in de Jaarrekening 2020 van het Land sluiten aan met de afgekondigde Landsbegroting 2020 inclusief de wijzigingen middels de suppletoire begroting.

Er kan geen aansluiting worden gemaakt tussen de projectbegrotingen in de specificatie investeringen van 2020 opgenomen in de jaarrekening (pagina 29) als toelichting van de balanspost Materiële Vaste Activa (MVA) en de administratie. Dit omdat de investeringen die in de administratie worden bijgehouden tot op kostenplaatsniveau. Op totaalniveau zijn zowel het totale begrotingscijfer als het totale begrotingscijfer per ministerie in de specificatie van de investeringen 2020 in overeenstemming met de vastgestelde Landsbegroting inclusief suppletoire begroting (AB 2020 no. 170).

Afstemming met de Jaarrekening 2019

De vergelijkende cijfers over 2019, zoals opgenomen in de Jaarrekening 2020 (versie 20 december 2024), komen overeen met de cijfers uit de Jaarrekening 2019 (versie 25 september 2024), met uitzondering van afrondingsverschillen, groeperingen bij een aantal balansposten, verschuivingen vanwege herindeling (re classificatie), overname uit

**Externe
afstemming
(vervolg)**

verkeerde versie van de Jaarrekening 2019 van de cijfers over 2019 als vergelijkende cijfers in de toelichtingen op *Deelnemingen* en *Vorderingen* (op verbonden partijen (in de vlottende activa) en Overige vorderingen).

Afstemming Jaarrekening 2020 met jaarrekening 2020 van verbonden partijen

De gepresenteerde financiële verhoudingen tussen het Land en haar verbonden partijen in de Jaarrekening 2020 is consistent met de jaarrekeningen van deze partijen met uitzondering van de volgende verschillen:

- Collectieve sector: Het resultaat voor A.T.A. dat is opgenomen in de Jaarrekening 2020 is niet consistent met de jaarrekening van de instelling. Er wordt geen toelichting over A.T.A. opgenomen in de Jaarrekening 2020. Er wordt onder de collectieve sector ook Afl. 26,5 miljoen verantwoord als consolidatieverschillen, zonder afgeronde toelichting. Uit ontvangen informatie tijdens het onderzoek is niet duidelijk gebleken wat de consolidatieverschillen veroorzaakt. Een aansluiting uit ontvangen informatie over een aantal instellingen was ook niet te vinden.
- Deelnemingen: De deelnemingen in de Jaarrekening 2020 zoals opgenomen in de toelichting op de kapitaalbelangen onder Financiële vaste activa zijn consistent met de jaarrekeningen van deze instellingen, met uitzondering van Post Aruba N.V. en Renobacion Aruba N.V. De deelnemingen zijn, met uitzondering van vorengenoemde instellingen, ook gewaardeerd conform de in de jaarrekening opgenomen waarderingsgrondslagen. Naast bovengenoemde deelnemingen, wijst het onderzoek verder uit dat de toelichtingen op het eigen vermogen, ofwel de verloopstaten, van een aantal deelnemingen niet correct en niet consistent zijn met de jaarrekeningen van deze deelnemingen. Het gaat hier om de Aruba Airport Authority N.V. (AAA N.V.), de Aruba Ports Authority N.V. (APA N.V.) en de Setar N.V.
- Kapitaalverstrekkingen: De opgenomen bedragen aan kapitaalverstrekkingen opgenomen in de toelichting op de Financiële vaste activa zijn consistent met de jaarrekeningen van de instellingen. Uit onderzoek blijkt dat de toelichting op het eigen vermogen van de Volkskredietbank (VKB) niet consistent is met de jaarrekening 2020 van de instelling.
- Verstrekte geldleningen: Uit onderzoek blijkt dat de stand per eind 2020 van verstrekte geldleningen aan verbonden partijen (langlopend en kortlopend deel) consistent zijn met de jaarrekeningen van deze partijen met uitzondering van Fundacion Cas pa Comunidad Arubano (FCCA), Fundacion Lotto pa Deporte (FLPD) en Water en Energiebedrijf Aruba N.V. (WEB N.V.).
- Vordering verbonden partijen: Uit onderzoek blijkt dat de, onder de vlottende activa, opgenomen vorderingen op verbonden partijen over 2020 niet consistent zijn met de jaarrekeningen van deze instellingen.
- (Kortlopende) schulden verbonden partijen: Uit onderzoek blijkt dat de, onder de vlottende passiva, opgenomen schulden aan verbonden partijen over 2020 niet consistent zijn met de jaarrekeningen van deze instellingen. Een aansluiting tussen de Jaarrekening 2020 van het Land en de jaarrekeningen van Elmar N.V. en Tele Aruba N.V. was niet mogelijk.
- Rekening courant verhoudingen: De rekening courant saldi van de Hoog Colleges van Staat zijn niet af te stemmen met de jaarverslagen van deze Colleges. Uit onderzoek blijkt dat de vordering en schulden in rekening courant met de begrotingsfondsen aansluiten met de, door de DF, bijgehouden financiële administratie. Dit met uitzondering van het Interim-Wegeninfrastructuurfonds (IWIF), het Narcotica fonds en het Tourism Product Enhancement Fund (TPEF). Voor wat betreft het *Onderwijsfonds blijkt uit onderzoek dat het fonds niet actief is. Voor wat betreft het Operation Bullseye is de opgenomen schuld in de jaarrekening niet aan te sluiten met de centrale financiële administratie van het Land (E1). Dit komt omdat er geen administratie wordt bijgehouden in E1. Dit fonds betreft een bankrekening. Er zijn geen jaarrekeningen over 2020 van de begrotingsfondsen.

**In de Jaarrekening 2020 wordt deze begrotingsfondsen incorrect als Europees Onderwijsfonds opgenomen.*

Bovengenoemde bevindingen hebben niet geleid tot de aanpassing van de cijfers over de verbonden partijen in de Jaarrekening 2020. De Directie Financiën geeft aan stappen te hebben gezet in de verbetering hiervan, maar dit heeft nog niet tot een gewenst resultaat geleid. Zij geven aan in de komende periode hiermee verder te gaan.

Bijlage 4: Exploitatieoverzicht 2020 inclusief overschrijdingen kosten

Exploitatieoverzicht 2020 op autorisatieniveau Staten

MIDDELEN	Totaal			AZIOIE		ROIM		TCPS		TVS		SZA		OWDO		JVI		FEC									
	Begroting	Realisatie		Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie								
Directe belastingen	416.678.000	485.154.842	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	416.678.000	485.154.842	✓							
Indirecte belastingen	396.310.700	408.178.845	✓	-	-	51.700	8.160	✗	-	-	-	-	-	-	-	-	-	396.259.000	408.170.685	✓							
Retributies,leges & rechten	25.833.500	13.621.883	✗	4.000.000	1.682.606	✗	2.192.800	1.578.111	✗	1.487.500	728.252	✗	4.999.700	3.617.054	✗	89.400	11.384	✗	10.493.600	4.746.368	✗	2.538.500	1.255.242	✗			
Rechten, boeten & overig	36.748.900	46.297.934	✓	672.000	603.940	✗	2.140.200	2.588.072	✓	15.927.200	19.248.100	✓	9.507.500	9.560.551	✓	505.000	8.370.629	✓	990.000	170.085	✗	5.995.000	-1.629.358	✗	1.012.000	7.385.915	✓
Rente	425.000	1.009.741	✓	-	-	✗	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	425.000	1.009.741	✓		
Niet-belastingopbrengsten	79.015.300	93.306.394	✓	20.930.300	18.611.925	✗	24.920.000	18.264.074	✗	8.600.000	7.740.000	✗	-	25.896.298	✓	-	-	-	-	-	-	-	24.565.000	22.794.097	✗		
Landsbedrijven en fondsen	15.831.600	13.913.712	✗	3.774.100	3.584.895	✗	1.057.500	328.817	✗	-	-	-	-	-	-	10.000.000	10.000.000	✗	-	-	1.000.000	-	-	-	-	✗	
Overige ontvangsten	45.116.200	39.205.520	✗	27.700	24.523	✗	13.600	14.882	✓	-	13.151	✓	15.100	13.151	✗	14.800	13.151	✗	15.100	13.151	✗	15.100	18.906	✓	45.014.800	39.094.605	✗
Totaal	1.015.959.200	1.100.688.871	✓	29.404.100	24.507.889	✗	30.375.800	22.782.116	✗	26.014.700	27.729.503	✓	14.522.300	39.087.054	✓	10.551.800	18.386.646	✓	1.094.500	194.620	✗	17.503.700	3.135.916	✗	886.492.300	964.865.127	✓
KOSTEN	Totaal																										
Personeelslasten	441.840.600	428.738.493	✓	52.614.900	48.888.524	✓	17.158.200	15.927.738	✓	14.490.000	14.401.480	✓	24.492.500	24.212.583	✓	24.379.300	24.234.424	✓	98.365.900	95.637.355	✓	146.673.100	144.470.967	✓	63.666.700	60.965.422	✓
Goederen en diensten	215.198.000	182.289.227	✓	19.528.100	15.108.943	✓	57.912.800	51.533.106	✓	5.228.700	333.698	✓	22.211.100	18.287.193	✓	5.679.800	4.927.687	✓	24.642.900	18.595.334	✓	37.747.000	34.667.602	✓	42.247.600	38.835.664	✓
Rente	236.004.900	236.780.551	✗	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	-	✓	-	-	✓	-	-	✓	236.004.900	236.780.551	✗
Subsidies	195.663.300	192.385.102	✓	-	-	✓	2.237.100	2.246.753	✗	10.578.800	10.575.400	✓	32.044.500	32.010.552	✓	15.970.500	16.031.225	✗	130.278.600	126.980.187	✓	2.000.000	1.986.896	✓	2.553.800	2.554.089	✗
Overdrachten	617.877.600	515.709.889	✓	2.536.900	624.425	✓	5.955.500	5.947.161	✓	725.000	34.596	✓	120.000	76.963	✓	82.361.000	74.004.831	✓	91.500	450.132	✗	19.946.000	19.151.449	✓	506.141.700	415.420.332	✓
Bijdragen & afschrijvingen	309.224.400	284.340.104	✓	31.771.300	25.045.125	✓	100.859.700	96.674.298	✓	1.039.000	6.210.490	✗	158.554.200	133.955.674	✓	1.436.600	1.586.720	✗	4.452.800	8.296.700	✗	5.334.100	5.135.135	✓	5.776.700	7.435.962	✗
Totaal	2.015.808.800	1.840.243.366	✓	106.451.200	89.667.017	✓	184.123.300	172.329.056	✓	32.061.500	31.555.664	✓	237.422.300	208.542.965	✓	129.827.200	120.784.887	✓	257.831.700	249.959.708	✓	211.700.200	205.412.049	✓	856.391.400	761.992.020	✓



Totale lijst overschrijdingen in de kosten op het niveau van hoofdkostensoort ingedeeld per ministerie (bedragen in Afl.)

	Hoofdkostensoort	BEGROTING 2020 na wijziging	JAARREKENING 2020 Werkelijk	Over- schrijding
	1 Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur & Milieu (ROIM)			
1	Subsidie (4600)	2.237.100	2.246.753	9.653
	Totaal Ministerie ROIM	2.237.100	2.246.753	9.653
	2 Transport, Communicatie & Primaire Sector			
2	Bijdragen & afschrijvingen (4700)	1.039.000	6.210.490	5.171.490
	Totaal Ministerie TCPS	1.039.000	6.210.490	5.171.490
	6 Sociale Zaken & Arbeid			
3	Subsidie (4600)	15.970.500	16.031.225	60.725
4	Bijdragen & afschrijvingen (4700)	1.436.600	1.586.720	150.120
	Totaal Ministerie SZA	17.407.100	17.617.945	210.845
	7 Onderwijs, Wetenschap & Duurzame Ontwikkeling			
5	Overdrachten (4619 & 4629)	91.500	450.132	358.632
6	Bijdragen & afschrijvingen (4700)	4.452.800	8.296.700	3.843.900
	Totaal Ministerie OWDO	4.544.300	8.746.832	4.202.532
	9 Financiën, Economische Zaken & Cultuur			
7	Rente (4509 & 4530)	236.004.900	236.780.551	775.651
8	Subsidie (4600)	2.553.800	2.554.089	289
9	Bijdragen & afschrijvingen (4700)	5.776.700	7.435.963	1.659.263
	Totaal FEC	244.335.400	246.770.603	2.435.203
	TOTAAL			
				12.029.723



Bijlage 5: Bevindingen uit FASE-onderzoeken

Algemene Rekenkamer en CAD

Onderdeel	Tekortkoming
Opzet FASE proces in nota Procesverloop FASE	• Een belangrijk aspect ter voorkoming van misbruik en oneingelijk gebruik (M&O), namelijk het uitvoeren van een inkomenstoets, is niet meegenomen in het proces. Vanwege het ontbreken van een regeling vooraf, ontbreken afdwingbare sanctiebepalingen die ook vooraf aan de burger bekend gemaakt wordt ter voorkoming van M&O. • Risicoanalyses die belangrijk zijn voor de uitvoerders van activiteiten binnen het proces zijn niet meegenomen in het proces. • Een risicoanalyse, procesbeschrijving en beheersingsmaatregelen waren niet opgesteld voor ZZP'ers. • Risicoanalyses en procesbeschrijvingen zijn gaandeweg niet geactualiseerd. • Er is in de procesbeschrijving geen functiescheiding aangebracht tussen beoordeling van de juistheid/ volledigheid en de toetsing van de ontvankelijkheid van aanvragen.
Aanvraagproces	• Er is bij de inrichting van het aanvraagproces en doorvertaling daarvan in de configuratie van het digitale aanvraagproces op fasehelpdesk.com onvoldoende tot geen rekening gehouden met de afdekking van risico's betrekking hebbend op het doen van meerdere aanvragen door dezelfde persoon. • Hoewel er bij procesinrichting gekozen is om het identificatienummer van het bevolkingsregister (CENSO) te hanteren als unieke identificatie, is in het aanvraagproces onvoldoende gewaarborgd dat aanvragers een deugdelijk bruikbaar officieel document met daarop het identificatienummer moest indienen. • Het aanleveren van bankrekening informatie (account identificatiekaart) was geen deel van de aan te leveren stukken, waardoor bankinformatie niet geverifieerd kon worden.
Beoordelings- toekenningsproces	• Een loggingsysteem voor de registratie van wijzigingen in de oorspronkelijke aanvraaggegevens gedurende het beoordelings- en toekenningsproces ontbreekt. Dit raakt direct de integriteitswaarborging van de gegevens. Als gevolg daarvan is het achteraf niet te achterhalen of, wie, wanneer, waar, wat en hoe is gewijzigd. • Hoewel de beoordelingscommissie in opzet bestond uit een combinatie van drie vertegenwoordigers van verschillende instanties, bestond dit op een gegeven moment in de praktijk niet meer.
Uitbetalingsproces	• Bij de opzet zou de uitbetaling van FASE door de Departamento di Asuntosan Social (DAS) worden uitgevoerd. Dit is later gewijzigd en bij de Directie Financiën (DF) komen te liggen. De DF heeft het PSA (payroll) systeem gebruikt hiervoor. DF heeft aan het begin het betalingsproces vastgelegd, maar dit is in de praktijk gaandeweg gewijzigd. Deze aanpassingen zijn niet vastgelegd. • Er was geen effectieve waarborging aanwezig ter voorkoming van dubbele uitbetalingen, zowel bij het samenstellen van de FASE-betaallijsten door de FASE-beoordelingscommissie als bij de opvoering in PSA van personen conform bovengenoemde lijsten. • De DAS had geen beschreven procedure voor wat betreft het uitbetalingsproces in contant aan gegadigden zonder bankrekening.
Administratieve volgbaarheid (audit trail) FASE-proces	• Er is geen verwijzing in PSA opgenomen naar het ingediend verzoek in de administratie van fasehelpdesk.com. Hierdoor was het niet mogelijk om op efficiënte en eenvoudige manier een koppeling te maken met de bijbehorende goedgekeurde aanvragen en eventuele verlenging(en).
Koppelvlakken met externe organisaties	• Er is in het aanvraagproces onvoldoende gewaarborgd dat een aanvrager identificeerbaar was, waardoor er gesteund moest worden op handmatige handelingen voor signalering van onjuiste ID-nummers. Het beschikken over een koppelvlak c.q. interface met CENSO en organisaties zoals SVb, Belastingdienst, KvK, loonsubsie-dieproces en bijstand-proces zouden ook voor reële effectiviteit en efficiëntie hebben gezorgd voor het afdekken van M&O risico's.

Bijlage 6: Ontwikkeling kosten en middelen

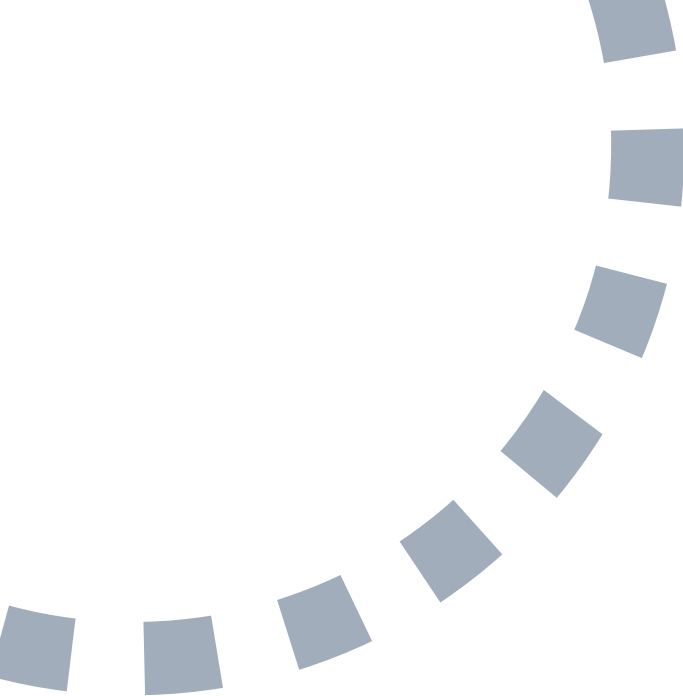
Verloop kosten per hoofdkostensoort 2017-2020 (bedragen in Afl.)

Hoofdkostensoort	2017	2018	2019	2020
4100 Personeel	377.202.285	377.901.593	377.326.252	337.464.464
4200 Werkgeversbijdragen	96.929.582	98.535.376	97.766.231	91.274.029
4300 Goederen en diensten	165.360.396	189.515.224	179.775.005	182.289.227
4509 Rente en koersverschillen	1.473.683	351.491	334.246	2.367.974
4530 Rente LV & VV	219.261.745	220.897.307	229.388.064	234.412.577
4600 Subsidies	200.737.310	210.947.490	212.798.545	192.385.102
4619 Overdrachten binnenland	124.477.533	130.131.061	133.906.344	496.123.093
4629 Overdrachten buitenland	20.739.518	18.339.277	20.036.308	19.586.796
4700 Bijdragen & afschrijvingen	148.120.800	196.376.757	192.954.172	284.340.104
Totaal	1.354.302.852	1.442.995.576	1.444.285.167	1.840.243.366

Verloop middelen per hoofdmiddelensoort 2017-2020 (bedragen in Afl.)

Hoofdmiddelensoort	2017	2018	2019	2020
8100 Directe belastingen	581.584.220	584.527.283	580.960.953	485.154.842
8200 Indirecte belastingen	451.002.406	502.764.239	595.696.310	408.178.845
8300 Retributies, leges & rechten	25.187.379	21.897.827	25.404.566	13.621.883
8400 Rechten, boeten & overig	49.501.349	41.626.357	53.329.862	46.297.934
8500 Rente	796.469	-2.868.872	678.892	1.009.741
8700 Niet-belastingopbrengsten	62.088.120	98.079.308	114.811.345	93.306.394
8810 Landsbedrijven en fondsen	5.021.444	4.630.165	5.409.134	13.913.712
8900 Overige ontvangsten	49.236.146	52.516.518	63.686.859	39.205.520
Totaal	1.224.417.533	1.303.172.825	1.439.977.921	1.100.688.871





Algemene Rekenkamer