SECRETARIS MINISTERRAAD
ING. 6 augt VERZ.
ING. 2026 VERZ.
VOLG NO.
SMR/W- 607/26

IN ONTVANGST GENOMEN OP:
- 5 AUG 2026
KABINET VAN DE GOUVERNEUR VAN ARUBA
DOSSIERNUMMER: LV-26/0004

Aan de Gouverneur van Aruba
Plaza Eman 3
A L H I E R

Uw kenmerk

Ons kenmerk Smr-w/607/26

Onderwerp Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds voor de dienstjaren 2026 en 2027

Oranjestad 0 5 AUG 2026

Ik heb de eer u hierbij mede namens mijn ambtgenoten belast met Algemene Zaken en met Financiën, aan te bieden het advies van de Raad van Advies van 25 juni 2026 nr. RvA 25-26, betreffende het bovenvermelde ontwerp. De Raad kan zich met de doelstelling en de inhoud ervan verenigen en adviseert u het aan de Staten aan te bieden, nadat rekening is gehouden met zijn advies. Op het advies van de Raad en de daarin gemaakte opmerkingen en aanbevelingen wordt hieronder ingegaan.

1.

Volgens de considerans en de toelichting is het Algemene Investerings- en Ontwikkelingsfonds (hierna: Fonds) ingesteld ten behoeve van de meerjarige uitvoering van investeringen van de ministeries van het Land; en is het in verband hiermee wenselijk om de begroting van het Fonds voor de dienstjaren 2026 en 2027 vast te stellen. Het ontwerp strekt tot het voorgaande.

Het betreft hier een inleidende opmerking waarop dezerzijds niet behoeft te worden ingegaan.

2.

Geconstateerd wordt dat het Fonds thans formeel nog niet is ingesteld. Hoewel de ontwerp-Landsverordening ter instelling van het Fonds formeel aan de Staten is aangeboden, is deze landsverordening tot op heden nog niet vastgesteld. De toelichting onderkent dit impliciet. De ontstane situatie leidt ertoe dat de (eerste) begroting van het Fonds niet eerder kan worden vastgesteld dan nadat het Fonds bij landsverordening is ingesteld en in werking getreden. Gelet hierop adviseert de Raad om de inwerkingtreding van het voorliggende ontwerp te laten aansluiten op de inwerkingtreding van het Fonds, en eventueel de in het ontwerp opgenomen inwerkingtredingsbepaling aan te passen.

Alhoewel dit op zich geen onterechte opmerking is, merk ik op dat de Staten inmiddels op 23 en 24 juni de ontwerp-Landsverordening tot instelling van het Fonds (Landsverordening Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds) hebben goedgekeurd, waarna de landsverordening is vastgesteld en afgekondigd (zie AB 2026 no. 16)[1]. Ingevolge artikel 14 ervan is zij met ingang van de dag na die van haar plaatsing in het Afkondigingsblad van Aruba in werking getreden, dat wil zeggen op 16 juli 2026. Hiermee is meteen verzekerd dat de begroting van het Fonds niet eerder in werking treedt dan het Fonds zelf. Het onderhavige ontwerp zal daarbij in werking treden op de dag na plaatsing in het Afkondigingsblad van Aruba. Dit is in lijn met het autorisatiebeginsel, waarbij verplichtingen pas kunnen worden aangegaan nadat de machtiging daarvoor in de desbetreffende begroting is verleend.

3.

Volgens het ontwerp en de toelichting wordt een bedrag van Afl. 35,716 miljoen via de tweede begrotingswijziging van 2025 overgeheveld naar het Fonds. De Raad vraagt zich af hoe dit begrotingstechnisch wordt gerealiseerd. Conform de huidige comptabele regelgeving had een onderbesteding uit het dienstjaar 2025 immers in 2026 opnieuw begroot moeten worden en vervolgens vanuit deze begroting naar het Fonds overgeheveld moeten worden. Het College Aruba financieel toezicht (CAft) heeft geconstateerd dat de onderbesteding van de voor 2025 begrote investeringen eenmalig is toegevoegd aan een bestemmingsreserve ten behoeve van het Fonds, en achtte deze werkwijze niet volledig in lijn met de begrotingsregels. De Raad onderschrijft deze opvatting en wijst erop dat ook de regering erkent dat de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) geen grondslag kent voor het al dan niet mogen vormen van bestemmingsreserves. Volgens de Raad dient dan ook nader toegelicht te worden op welke comptabele grondslag de overheveling via de 2de begrotingswijziging 2025 is gebaseerd.

[1] Zie de Landsverordening van 9 juli 2026 (AB 2026 no. 16) houdende regels met betrekking tot het instellen van een begrotingsfonds voor investeringen van het Land (Landsverordening Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds.

Ondergetekende kan zich niet verenigen met de stelling dat de voorgenomen overheveling van Afl. 35,716 miljoen is gebaseerd op het vormen of benutten van een bestemmingsreserve. De Comptabiliteitsverordening 1989 kent inderdaad geen expliciete regeling voor bestemmingsreserves binnen de landsbegroting, terwijl zij wel voorziet in de mogelijkheid tot het instellen van begrotingsfondsen bij landsverordening. De voorgestelde overheveling vond plaats door middel van de tweede begrotingswijziging van het dienstjaar 2025 en berust derhalve op een expliciete begrotingsautorisatie.

Van belang is dat met de vaststelling van de tweede begrotingswijziging 2025 niet slechts een voornemen tot reservering is uitgesproken, maar dat de betrokken middelen binnen het dienstjaar 2025 zijn vastgelegd in een door de wetgever verleende bestedings- en bestemmingsautorisatie. Het onderscheid met een bestemmingsreserve is hierin gelegen dat het niet gaat om het buiten de begroting om aanhouden van een gerealiseerd overschot, maar om een binnen de begroting 2025 geautoriseerde bestemming van middelen ten behoeve van een bij landsverordening in te stellen begrotingsfonds. Hiermee worden de betreffende middelen nog vóór de afsluiting van het dienstjaar 2025 bestemd voor het Fonds. Er is dan ook geen sprake van een situatie waarin een gerealiseerde onderbesteding uit een afgesloten dienstjaar in een volgend begrotingsjaar opnieuw beschikbaar wordt gesteld.

De middelen waarop de overheveling betrekking heeft, zijn vooruitlopend op de formele instelling van het Fonds administratief afzonderlijk gehouden en tijdelijk op de balans verantwoord teneinde te waarborgen dat deze middelen uitsluitend voor het beoogde doel beschikbaar blijven. Deze administratieve verwerking strekt niet tot het vormen van een zelfstandige bestemmingsreserve, maar betreft uitsluitend een tijdelijke comptabele vastlegging in afwachting van de inwerkingtreding van de wettelijke regeling die het Fonds instelt. Vanaf het moment waarop de middelen via de begrotingswijziging aan het Fonds worden toegewezen, is sprake van een door de wetgever geautoriseerde bestemming van middelen aan een specifiek fonds en niet van het reserveren van een begrotingsoverschot buiten de begroting om.

De overheveling vindt derhalve plaats binnen het kader van de begrotingsautorisatie van het dienstjaar 2025 en sluit aan bij het stelsel van de Comptabiliteitsverordening 1989, waarin begrotingsfondsen bij landsverordening kunnen worden ingesteld en afzonderlijk worden beheerd. Tegen deze achtergrond is ondergetekende van oordeel dat de onderhavige constructie niet kan worden aangemerkt als het hanteren van een bestemmingsreserve, maar als een rechtstreekse en uitdrukkelijk geautoriseerde toevoeging van middelen aan een wettelijk ingesteld fonds.

4.

In het verlengde van het voorgaande lijkt het volgens de Raad ook niet om een eenmalige gebeurtenis te gaan. Uit de toelichting bij de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsbegroting 2026, zoals deze op 11 juni 2026 aan de Raad ter advisering werd aangeboden, blijkt dat er, naast een bedrag van ongeveer Afl. 1,14 miljoen uit de Landsbegroting 2025, voor Afl. 1,8 miljoen wordt overgeheveld vanuit een post 'Investeringen Meevallers 2024' als schenking aan Compania Arubiano di Bus NV voor het renoveren en verfraaien van het busstation en de bouw van een zogenaamde Farmers Market. Dit roept de vraag op of en welke projecten er nog meer zijn opgenomen onder de post 'Investeringen Meevallers 2024' en wanneer de middelen voor de uitvoering van deze projecten aan de begroting van het Fonds zullen worden toegevoegd. Deze vraag is mede van belang gezien de bepaling in de ontwerp-landsverordening tot het instellen van het Fonds, waarin is bepaald dat indien de uitvoering van een project waarvoor gedurende drie achtereenvolgende jaren middelen zijn begroot niet is aangevangen, het daarmee gemoeide bedrag vervalt ten gunste van het Fonds. Het batig saldo uit deze vrijval dient te worden aangewend voor het aflossen van door het Land aangegane geldleningen. De Raad vraagt zich in dit kader af wat er na drie jaren gebeurt met de niet aangewende middelen die in de post 'Investeringen Meevallers 2024 zijn opgenomen'.

Dienaangaande zij opgemerkt dat in de analyse van de Raad een belangrijk element ontbreekt. Het Land heeft namelijk steeds te maken gehad met vertragingen in de uitvoering van in de begroting goedgekeurde investeringsprojecten. Het voornemen om een Fonds in te stellen is ontstaan in 2025 bij het aantreden van het huidige kabinet. Op dat moment was reeds sprake van meevallers, die zouden worden aangewend voor door de Investerings- en evaluatiecommissie goedgekeurde investeringsprojecten. De uitvoering van deze projecten zou echter pas in 2025 starten, aangezien de tweede suppletoire begroting pas laat in het najaar werd vastgesteld. Het merendeel van deze investeringsprojecten heeft een meerjarig karakter, waardoor zij in opeenvolgende jaren terugkomen totdat de uitvoering volledig is afgerond. Tegen deze achtergrond is administratief een onderscheid gemaakt tussen investeringsprojecten die reeds in uitvoering zijn (en zich in een vergevorderd stadium bevinden) en projecten die nog niet of slechts gedeeltelijk zijn opgestart. De laatstgenoemde categorie wordt ondergebracht in het Fonds.

Tenslotte zij duidelijkheidshalve opgemerkt dat er geen afzonderlijke begrotingspost 'investeringsmeevallers 2024' bestaat. Het is slechts een administratieve referentiecode, die intern door Directie Financiën wordt gebruikt om te kunnen traceren wanneer en via welke middelen een investeringsproject in de begroting is opgenomen. Met betrekking

tot de vraag wat er na drie jaar met niet-aangewende middelen gebeurt, geldt artikel 5 van de Landsverordening Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds. Indien de uitvoering van een project waarvoor gedurende drie achtereenvolgende jaren middelen zijn begroot niet is aangevangen, vervalt het daarmee gemoeide bedrag ten gunste van het Fonds. Het batig saldo dat uit deze vrijval ontstaat, wordt vervolgens aangewend voor het aflossen van door het Land aangegane geldleningen.

Het voorgaande laat onverlet dat middelen die reeds aan een concreet investeringsproject zijn toegewezen en waarvoor uitvoering heeft plaatsgevonden, overeenkomstig hun oorspronkelijke bestemming kunnen worden aangewend. Dit geldt onder meer voor het investeringsproject Revitalisatieplan San Nicolas fase 1A. Ten aanzien van de financiering van het investeringsproject Revitalisatieplan San Nicolas fase 1A wordt opgemerkt dat bij de tweede suppletoire begroting 2024 reeds een bedrag van Afl. 2,5 miljoen is vrijgemaakt uit de waargenomen meevaller teneinde middelen beschikbaar te stellen voor de uitvoering van dit project.

Met betrekking tot de schenking aan Compania Arubiano di Bus N.V. kan ten eerste worden opgemerkt dat het project uit twee onderdelen bestaat. Het eerste onderdeel betreft de renovatie van een gebouw met bijbehorend perceel dat toebehoort aan Compania Arubiano di Bus N.V. en het tweede onderdeel betreft de aanleg van een zogenoemde farmers market op een perceel dat door Compania Arubiano di Bus N.V. aan het Land zal worden overgedragen. Het laatste betreft een investering van het Land in een eigen activa en valt buiten de hierna bedoelde kwalificatie. In de concept-eerste suppletoire begroting 2026 wordt het benodigde machtigingsartikel opgenomen voor de verdere uitvoering van het project. In dat kader zal een bedrag van Afl. 1,8 miljoen in de vorm van een schenking worden verstrekt aan Compania Arubiano di Bus N.V. De dekking van deze schenking wordt gevormd uit een gedeelte van het in 2024 vrijgemaakte bedrag van Afl. 2,5 miljoen, aangevuld met middelen uit de beschikbare begrotingsruimte 2025 van de minister belast met Economische Zaken. Aangezien met de bijdrage geen uitgifte van aandelen of agio gepaard gaat en het Land daarmee een publiek belang dient dat is gelegen in de voorziening voor openbaar vervoer, is de bijdrage aangemerkt als een schenking en niet als een kapitaalstorting. Er is derhalve geen sprake van het alsnog bestemmen van een gerealiseerd begrotingsoverschot van een afgesloten dienstjaar, maar van de aanwending van eerder voor dit specifieke project vrijgemaakte middelen, aangevuld met in het begrotingsjaar 2025 beschikbare middelen, teneinde uitvoering te geven aan een reeds vastgesteld investeringsproject. De voorgestelde schenking betreft in dit verband een vergoeding van uitgaven die door het Land namens Compania Arubiano di Bus N.V. zullen worden uitgevoerd en zullen worden betaald.

5.

Onder dit punt merkt de Raad op dat volgens het ontwerp uit de Landsbegroting 2026 ook een bedrag van Afl. 7,390 miljoen zou worden overgeheveld naar het Fonds. In de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsbegroting 2026 wordt echter voorgesteld om voor het dienstjaar 2026 als voeding voor het Fonds een bedrag van Afl. 2,583 miljoen op te nemen. De voeding voor het Fonds voor de dienstjaren 2026 en 2027 zou dan Afl. 38,299 miljoen bedragen, en niet het in de ontwerpbegroting van het Fonds opgenomen bedrag van Afl. 43,106 miljoen. Dit zou volgens de Raad betekenen dat er ook in het overzicht van de uit te voeren projecten en de daarbij behorende ramingen wijzigingen moeten worden aangebracht. Het ontwerp en de toelichting behoeven op deze onderdelen aanpassing.

Dienaangaande kan worden opgemerkt dat deze constatering van de Raad in principe niet onterecht is. Aangezien mijn ambtgenoot van financiën hier nog goed naar wilt kijken, wordt overwogen om na aanbieding van het onderhavige ontwerp aan de Staten een nota van wijziging in te brengen ter aanpassing van het bedrag dat aan het Fonds wordt toegevoegd. Concreet zou de voeding van het Fonds voor de dienstjaren 2026 en 2027 in overeenstemming kunnen worden gebracht met het in de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsbegroting 2026 (lees: eerste suppletoire begroting 2026) voorziene niveau. Als gevolg hiervan wordt de voeding van het Fonds vastgesteld op Afl. 65,049 miljoen in plaats van Afl. 38,299 miljoen, hetgeen neerkomt op een verhoging van Afl. 26,750 miljoen. In verband hiermee kunnen ook de investeringsstaat en het overzicht van de uit te voeren projecten met de daarbij behorende ramingen aangepast, zodat het ontwerp en de toelichting op de door de Raad bedoelde onderdelen met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Aanleiding hiervoor is een herprioritering van de voorgenomen investeringen. Gelet op actuele beleidsmatige prioriteiten is het wenselijk een aantal projecten tijdelijk te faseren dan wel te temporiseren. Het betreft projecten ter waarde van in totaal Afl. 20,236 miljoen. Door deze herschikking van investeringsmiddelen, kan voorrang worden gegeven aan projecten die zich thans in een verder gevorderd stadium bevinden of waarvan de uitvoering op korte termijn noodzakelijk wordt geacht.

6.

Verder is op voorhand niet altijd duidelijk waarom bepaalde projecten onder een bepaalde categorie worden geschaard. Zo vraagt de Raad zich bijvoorbeeld af hoe de

herinrichting van de parkeerplaats van DRH bijdraagt aan de versterking van het ambtelijk apparaat. Het komt de Raad voor dat dit meer een infrastructurele verbetering betreft. Geadviseerd wordt dan ook om in de toelichting nader in te gaan op het doel van ieder project, waarom het voldoet aan de gestelde voorwaarden en hoe het project past binnen de bepaalde beleidsvoornemens.

Het Fonds is recentelijk ingesteld, terwijl de daarin opgenomen projecten reeds eerder door de Investerings- en evaluatiecommissie zijn goedgekeurd en in de begroting zijn vastgesteld. Dit betekent dat deze projecten zijn ontwikkeld en beoordeeld in een context waarin het Fonds en de daarbij behorende criteria nog niet bestonden. Tegen deze achtergrond dient de categorisering van projecten binnen het Fonds te worden begrepen. Het betreft hier derhalve een administratieve en beleidsmatige inpassing achteraf, waarbij reeds goedgekeurde en (deels) uitgevoerde investeringsprojecten worden ondergebracht binnen de huidige structuur van het Fonds en de bijbehorende programmalijnen. Het Fonds hanteert een meerjarige agenda met diverse programmalijnen. Aangezien de projecten niet oorspronkelijk op basis van deze indeling zijn geselecteerd, kan in bepaalde gevallen sprake zijn van overlap of interpretatieruimte bij de toedeling aan een specifieke categorie. In het geval van het door de Raad aangehaalde voorbeeld van DRH geldt dat dit project in de huidige systematiek zowel onder "duurzame huisvesting en infrastructuur" als onder "digitalisering en versterking van het ambtelijk apparaat" kan worden geschaard. Er is er echter voor gekozen om dit project onder laatstgenoemde programmalijn te plaatsen. Deze keuze vindt haar grondslag in het bredere beleidsinzicht dat versterking van het ambtelijk apparaat niet uitsluitend betrekking heeft op arbeidsvoorwaarden, maar tevens op de kwaliteit van de werkomgeving en voorzieningen. Investeringen in huisvesting, faciliteiten en werkomstandigheden worden in dat kader beschouwd als essentiële randvoorwaarden voor een doelmatig en productief functionerend ambtelijk apparaat.

Wel kan ik erkennen dat de herinrichting van de parkeerplaats van DRH, zoals de Raad opmerkt, naar haar aard tevens als infrastructurele verbetering kan worden aangemerkt en uitdien hoofde evenzeer onder de programmalijn "duurzame huisvesting en infrastructuur" zou kunnen worden gerangschikt. De gekozen indeling laat onverlet dat het project aan de inhoudelijke criteria van het Fonds voldoet. Hoewel de oorspronkelijke projectselectie niet heeft plaatsgevonden op basis van de huidige Fondscriteria, wordt met de huidige indeling beoogd de projecten alsnog zoveel mogelijk in lijn te brengen met de beleidsdoelstellingen en programmalijnen van het Fonds. Voor toekomstige begrotingen zal hiermee nadrukkelijk rekening worden gehouden. Voor de door de Raad in dit verband aangehaalde projecten is de hier bedoelde motivering reeds in de toelich-

ting opgenomen. Dit houdt in dat per project in de toelichting expliciet zal worden ingegaan op het concrete doel, de wijze waarop het project voldoet aan de geldende criteria van het Fonds, en de aansluiting op de beleidsvoornemens van het Land. Op deze wijze wordt beoogd de transparantie en toetsbaarheid van de projectselectie en -indeling verder te versterken.

7.

Tenslotte is de Raad van mening dat onvoldoende blijk wordt gegeven van een op basis van artikel 4, tweede lid, van de ontwerp-Landsverordening tot instelling van het Fonds vastgestelde meerjarige investeringsagenda. In de toelichting bij de 2de wijziging van de Landsbegroting voor het dienstjaar 2024 was een overzicht opgenomen van voorgenomen investeringen voor een totaalbedrag van Afl. 46,257 miljoen. Volgens de uitvoeringsrapportage over het 4de kwartaal van 2024 werd hiervan Afl. 13,835 miljoen gerealiseerd. Ook bij de ontwerp-Landsbegroting voor het dienstjaar 2025 was een overzicht van (voorgenomen) investeringen gevoegd. Op dit overzicht stonden echter weer andere projecten, dan op de bij de 2de wijziging van de Landsbegroting 2024 gevoegde lijst. De in de toelichting bij de ontwerp-Landsbegroting 2025 opgenomen lijst komt daarnaast ook niet geheel overeen met het overzicht zoals dat nu in het ontwerp en de toelichting is opgenomen. Geadviseerd wordt om in de toelichting nader in te gaan op de meerjarige investeringsagenda en aan te geven welke projecten, die op de verschillende overzichten staan, door de Investerings- en evaluatiecommissie zijn beoordeeld, of en wanneer deze projecten zullen worden uitgevoerd en welke investeringsbedragen daar uiteindelijk mee gemoeid zullen zijn.

Zoals eerder is aangegeven, begroot het Land jaarlijks investeringen die zich als gevolg van vertraagde uitvoering in de tijd opstapelen. Er is daarbij bewust ervoor gekozen om projecten die reeds in uitvoering zijn en zich in een vergevorderd stadium bevinden, te blijven financieren via de Landsbegroting. Projecten die daarentegen nog niet zijn opgestart of zich in een vroege of gedeeltelijke uitvoeringsfase bevinden, worden ondergebracht in het Fonds. De benadering van de Raad om alle investeringsprojecten, zowel van vóór als na de instelling van het Fonds, in één integraal overzicht te plaatsen, is in de praktijk technisch niet haalbaar. Dit hangt samen met het feit dat deze projecten in verschillende beleids- en administratieve kaders tot stand zijn gekomen. Voorts kan worden aangegeven dat het merendeel van de projecten reeds eerder door de Investerings- en evaluatiecommissie zijn beoordeeld en goedgekeurd. De in het Fonds opgenomen begrotingsstaat biedt inzicht in de betreffende projecten en de daarmee gemoeide investeringsbedragen. Hiermee wordt beoogd, binnen de gegeven technische en administratieve kaders, een zo groot mogelijke mate van transparantie te bieden ten

aanzien van de opgenomen projecten en de daarmee samenhangende middelen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het merendeel van de in het Fonds opgenomen projecten, reeds eerder door de Investerings- en evaluatiecommissie zijn beoordeeld en goedgekeurd.

Ik veroorloof derhalve u het gewijzigde ontwerp en de daarbij behorende gewijzigde memorie van toelichting, wederom te doen toekomen en u in overweging te geven het ontwerp aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden.

De minister van Justitie en Sociale Zaken,
belast met de leiding van het ministerie van Justitie,
Integratie, Openbaar Vervoer en Energie,

