

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. t.a.v. de Minister van Financiën,
Economische Zaken en Cultuur
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 26 juni 2020
Uw kenmerk: LV-20/0017
Datum: 22 juli 2020
Kenmerk: RvA 88-20

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 25 maart 2020 (AB 2020 no. 40) 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 2013 no. 94), de Landsverordening van 4 mei 2020 (AB 2020 no. 71) tot vaststelling van de begroting van de Staten van Aruba voor het dienstjaar 2020, de Landsverordening van 15 april 2020 (AB 2020 no. 54) tot vaststelling van de begroting van de Raad van Advies voor het dienstjaar 2020, de Landsverordening van 30 april 2020 (AB 2020 no. 65) tot vaststelling van de begroting van de Algemene Rekenkamer voor het dienstjaar 2020 en de Landsverordening van 7 mei 2020 (AB 2020 no. 68) tot vaststelling van de begroting van Dienst Openbare Werken voor het dienstjaar 2020 (diverse wijzigingen in verband met de gevolgen in Aruba van de COVID-19 pandemie)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 25 maart 2020 (AB 2020 no. 40) 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 2013 no. 94), de Landsverordening van 4 mei 2020 (AB 2020 no. 71) tot vaststelling van de begroting van de Staten van Aruba voor het dienstjaar 2020, de Landsverordening van 15 april 2020 (AB 2020 no. 54) tot vaststelling van de begroting van de Raad van Advies voor het dienstjaar 2020, de Landsverordening van 30 april 2020 (AB 2020 no. 65) tot vaststelling van de begroting van de Algemene Rekenkamer voor het dienstjaar 2020 en de Landsverordening van 7 mei 2020 (AB 2020 no. 68) tot vaststelling van de begroting van Dienst Openbare Werken voor het dienstjaar 2020 (diverse wijzigingen in verband met de gevolgen in Aruba van de COVID-19 pandemie), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.



1. Algemeen

1.1 Het onderhavige ontwerp strekt tot wijziging van 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 2013 no. 94) (AB 2020 no. 40), de Landsverordening van 4 mei 2020 tot vaststelling van de begroting van de Staten van Aruba voor het dienstjaar 2020 (AB 2020 no. 71), de Landsverordening van 15 april 2020 tot vaststelling van de begroting van de Raad van Advies voor het dienstjaar 2020 (AB 2020 no. 54), de Landsverordening van 30 april 2020 tot vaststelling van de begroting van de Algemene Rekenkamer voor het dienstjaar 2020 (AB 2020 no. 65) en de Landsverordening van 7 mei 2020 tot vaststelling van de begroting van de Dienst Openbare Werken voor het dienstjaar 2020 (AB 2020 no. 68).

1.2 Ingevolge artikel IV.1 van de Staatsregeling van Aruba (AB 1985 no. 26) j^o artikel 16 van de Landsverordening Raad van Advies (AB 1985 no. 55) wordt de Raad gehoord over voorstellen van wet die door de regering aan de Staten van Aruba worden gedaan. Aangezien de onderhavige wijzigingen van de hierboven opgesomde begrotingen de vorm van een wetsvoorstel hebben, wordt ook over deze voorstellen advies gevraagd aan de Raad. De Raad heeft in het kader (van de behandeling) van het onderhavige ontwerp kennisgenomen van het 'Advies op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de begroting 2020' van het College Aruba financieel toezicht (CAft), d.d. 9 juni 2020 (kenmerk: Cft 202000074).

1.3 Normaliter zou de Raad de voorgestelde gewijzigde ramingen van de inkomsten en uitgaven van het Land - in samenhang met de meest actuele prognosecijfers van de overige entiteiten behorende tot de collectieve sector - toetsen op de kwaliteit en de haalbaarheid (c.q. het realiteitsgehalte) en aan de normen en overige afspraken, zoals o.m. in de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (AB 2015 no. 39) (LATft) en het Protocol Aruba Nederland 2019-2021 van 22 november 2018 (Protocol) zijn vastgelegd.

Door het uitbreken van de COVID-19 pandemie is op grond van het eerste lid van artikel 23 van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (AB 2015 no. 39) (LATft)¹ echter besloten tot afwijking van de in artikel 14, tweede lid, van de LATft en het Protocol Aruba Nederland 2019-2021 gestelde begrotingsnormen. Tevens is door de onzekerheid over de sociaaleconomische ontwikkelingen in Aruba en het effect hiervan op de (belasting)inkomsten van het Land alsook de overige entiteiten behorende tot de

¹ Artikel 23, eerste lid, van de LATft luidt: Indien dit nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kan de Minister in overeenstemming met de ministerraad, de Staten en vervolgens in overeenstemming met de regering van het Koninkrijk, worden besloten tot afwijking van de normen, bedoeld in artikel 14. Op 27 maart jl. is in de Rijksministerraad tot een dergelijke afwijking besloten (Kamerbrief maatregelen Caribische delen van het Koninkrijk in verband met COVID-19, d.d. 7 april 2020, kenmerk 2020-0000185236).

collectieve sector, in beperkte mate zicht op de te verwachten resultaten voor 2020. Om deze redenen zal (a) door de Raad niet getoetst worden aan de gebruikelijke normen, (b) slechts een marginale toets op het realiteitsgehalte van de ramingen plaatsvinden en (c) in het voorliggende advies voornamelijk ingegaan worden op die elementen die een (aanvullend) risico vormen voor de overheidsfinanciën.²

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 De aan het begin van dit jaar aan de Raad aangeboden ontwerp-Landsbegroting 2020 toonde een financieringssurplus van Afl. 46 miljoen.³ De uiteindelijk vastgestelde Landsbegroting 2020 kent door de sociaaleconomische impact van de COVID-19 situatie echter een financieringstekort van Afl. 1.285 miljoen. Dit is het gevolg van (a) de verwachting dat de (belasting)inkomsten aanzienlijk lager zouden uitvallen door de verwachte inkrimping van de economie, (b) kostenverhogende maatregelen welke op sociaal-maatschappelijk vlak genomen dienen te worden in de vorm van o.m. de FASE-maatregel en de MKB-regeling en (c) het aanzuiveren van (te verwachten) tekorten bij de SVb en AZV als gevolg van de inkomensdaling. Thans is de situatie op enkele fronten gewijzigd en zijn de verwachtingen bijgesteld, waardoor de Landsbegroting aangepast dient te worden. Het tekort zal nu naar verwachting op Afl. 1,114 miljoen uitkomen.

Tabel 1: Overzicht mutaties wijziging Landsbegroting 2020 t.o.v. de Landsbegroting 2020

	Δ (wijz. 2020 - 2020)	Bedrag (in Afl. milj.)
Financieringssaldo Landsbegroting 2020		(1.285,2)
<i>Mutaties middelen</i>	▲	73,2
<i>Mutaties kosten</i>	▲	(108,8)
<i>Mutaties financieringsmiddelen</i>	▼	(10,8)
<i>Mutaties kapitaaluitgaven</i>	-	0
Financieringssaldo na begrotingswijziging		(1.114,0)

De toelichting geeft aan dat de wijzigingen op hoofdlijnen te maken hebben met (i) een bijgestelde economische premisse, waardoor de ramingen van de belastinginkomsten opwaarts worden aangepast, (ii) beleidsmatige aanpassingen in de sfeer van de personeelskosten, goederen en diensten en subsidies (c.q. de ingevoerde solidariteitsmaatregel⁴ die leidt tot besparingen op deze voornoemde hoofdkostensoorten) en (iii) een neerwaartse bijstelling van de uitgaven aangaand de FASE-maatregel, de MKB-regeling en de aanzuivering van de SVb en AZV-tekorten, door de introductie van de loonsubsidieregeling.

² Hieronder kan ook het herfinancieringsrisico genoemd worden. In deze fase is het mede gelet op de ontwikkelingen prematuur om de mogelijke impact hiervan in te schatten.

³ Raad van Advies, advies inzake de ontwerp-Landsbegroting 2020, kenmerk: RvA 04-20.

⁴ Het gaat hier onder meer om de inkortingen op de salariskosten voor het overheids- en onderwijspersoneel en inkortingen op arbeidsvoorwaarden van de Staten en de ministers.

Tabel 2: Voorgestelde mutaties op Landsbegroting 2020

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	Realisatie 2019 <i>(voorlopige cijfers)</i> ⁵	Begroting 2020 ⁶	Voorgestelde wijzigingen	Begroting 2020 na wijziging
Inkomsten	1.420,1	902,4	62,5	964,9
w.v. <i>belastinginkomsten</i>	1.175,2	629,9	126,9	756,8
w.v. <i>niet-belastingontvangsten</i>	244,9	272,5	(64,4)	208,0
Uitgaven⁷	(1.400,0)	(2.163,8)	108,8	(2.055,0)
w.v. <i>personeelsuitgaven</i> ⁸	475,1	472,8	(31,0)	441,8
w.v. <i>verbruik goederen & diensten</i>	165,5	203,3	(8,0)	195,4
w.v. <i>interest</i>	229,4	221,4	5,5	226,9
w.v. <i>bijdrage aan SVb</i>	0	179,0	(101,7)	77,3
w.v. <i>bijdrage aan AZV</i>	0	250,0	(105,4)	144,6
w.v. <i>FASE-maatregel</i>	-	214,0	(160,2)	53,8
w.v. <i>MKB-regeling</i>	-	40,0	(7,8)	32,2
w.v. <i>loonsubsidieregeling</i>	-	-	323,5	323,5
w.v. <i>investeringen</i>	24,6	40,0	0	40,0
w.v. <i>vermogensoverdrachten</i>	4,1	5,3	0	5,3
Netto kredietverlening	(16,3)	(23,9)	0	(23,9)
Aflossingen	257,4	361,5	(65,6)	295,9
Financieringssaldo	3,8	(1.285,2)	171,2	(1.114,0)
% BBP	0,1	(32,3)	4,3	(28,0)
Primair saldo⁹	233,2	(1.063,8)	176,7	(887,1)
% BBP	4,0	26,7	4,4	22,3
Overheidsschuld¹⁰	4.318,6	5.603,9		5.432,6
% BBP	73,3	140,9		136,6
BBP¹¹	5.895	3.978	3.978	3.978

⁵ Op basis van de 4^{de} kwartaal 2019 Uitvoeringsrapportage (dd. 6 februari 2020).

⁶ De Landsbegroting 2020 is toentertijd op basis van de initiële impact van de COVID-19 situatie vastgesteld.

⁷ Genoemde onderdelen onder de hoofdcategorie 'Uitgaven' zijn niet uitputtend.

⁸ Bij de personeelsuitgaven zijn niet meegenomen: de Hoge Colleges van Staat, de DOW en de gesubsidieerde instellingen.

⁹ Het primaire saldo wordt gedefinieerd als het saldo van de inkomsten minus de totale bestedingen, uitgezonderd de rentelasten.

¹⁰ De overheidsschuld voor 2019 en de verwachte overheidsschuld voor 2020 zijn bepaald aan de hand van de *Annual Statistical Digest 2019* van de Centrale Bank van Aruba (dd. 8 juli 2020) en de ontwerp-Begrotingswijziging voor het dienstjaar 2020.

¹¹ Het BBP-cijfer 2019 is zoals gepubliceerd in de *Annual Statistical Digest 2019* van de Centrale Bank van Aruba (dd. 8 juli 2020). Het BBP-cijfer 2020 is zoals door de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI) gecalculeerd en laatstelijk op 12 mei 2020 geactualiseerd (MvT, p. 4).



2.2 Inkomsten

De belastinginkomsten zijn naar boven bijgesteld als gevolg van voornamelijk een wijziging van het economische uitgangspunt. Hiernaast zal het Land naar verwachting extra belastinginkomsten genereren door de invoering van de afkoopregeling pensioenen en het verlaagde tarief dividendbelastingen (naar verwachting moet dit bij elkaar Afl. 25 miljoen opleveren).¹² Een overzicht van de bijstelling van de belastingramingen per belastingsoort ontbreekt echter. Aanbevolen wordt om alsnog de bijstelling van de belastingramingen per belastingsoort weer te geven en deze nader te onderbouwen teneinde inzicht te verschaffen in het effect van de aangepaste economische premisse per type belasting.

Geconstateerd wordt dat de niet-belastinginkomsten naar beneden zijn bijgesteld. Dit is het gevolg van het feit dat de overheidsentiteiten als de Aruba Airport Authority N.V., de Aruba Tourism Authority s.g. (ATA) en Utilities Aruba N.V. hebben aangegeven dit jaar geen uitkeringen aan het Land te kunnen doen (totaal Afl. 36,5 miljoen minder dan aanvankelijk begroot). Voorts was rekening gehouden met Afl. 15 miljoen aan opbrengsten gegenereerd door het uitgeven van licenties voor de groene industrie van medicinale cannabis. Deze geraamde opbrengsten komen nu te vervallen. Daarnaast zijn de verwachte verkoopopbrengsten van onroerende goederen van Afl. 17 miljoen verlaagd naar Afl. 6,25 miljoen; dit als gevolg van de verwachting dat alleen Setar N.V. en de FCCA in staat zullen zijn om een aantal percelen van het Land te kopen.¹³ De Raad vraagt zich af in hoeverre het een gegeven is dat de verkoop van onroerend goed ter waarde van Afl. 6,25 miljoen zal plaatsvinden in 2020.

De Raad adviseert overigens aan te geven in hoeverre het realistisch is dat de geraamde uitkeringen van Setar N.V. en de Centrale Bank van Aruba volledig in 2020 zullen worden ontvangen; dit te meer er vooralsnog onduidelijkheid bestaat inzake de (wereldwijde) economische (korte termijn) ontwikkelingen en de (operationele) besparingen die uit dit oogpunt door vele bedrijven worden doorgevoerd. Tot slot, ziet hij dat Afl. 10 miljoen wordt terugontvangen van het Interim begrotingsfonds Sociaal Crisis Plan (SCP). De Raad vraagt zich - mede gelet op (a) de omvang van dit bedrag (zijnde meer dan de helft van het totaalbedrag voor de periode 2020 en 2021) en (b) de grote importantie die gehecht wordt aan de uitvoering van het SCP - af hoe de (al in gang gezette) projecten en de lopende arbeidscontracten in 2020 verder zullen worden bekostigd. Aanbevolen wordt hierop in te gaan.

¹² MvT, p. 6.

¹³ MvT, p. 7.

2.3 Uitgaven

Aan de uitgavenkant worden de totale personeelslasten netto naar beneden bijgesteld met Afl. 31 miljoen. Dit is het resultaat van de beleidsmatige besparingen op de salarissen en werkgeversbijdragen (van Afl. 35,5 miljoen) en de verhoging van de overwerkvergoedingen (van Afl. 5,5 miljoen). Ten aanzien van de verhoging van de overwerkvergoedingen wordt in de reactie van het Land op het advies van het CAft aangegeven dat deze verhoging in een nota van wijziging, die ten tijde van de behandeling van het ontwerp in de Staten zal worden aangeboden, zal worden teruggedraaid.¹⁴ De Raad vraagt zich af waarom deze wijziging niet meteen in het onderhavige ontwerp is verwerkt en adviseert om alsnog aan te geven waarom deze opwaartse bijstelling (aanvankelijk) nodig is (geweest).

Op de subsidies wordt eveneens met 12,6% gekort. Dit conform het Ministerraadbesluit van 17 april 2020. Zo wordt onder meer de bedrijfssubsidie aan Arubus N.V. met ruim Afl. 1,5 miljoen gekort. De Raad vraagt zich echter af of de gevolgen van de COVID-19 situatie de financiële situatie van de noodlijdende overheidsbedrijven als Post Aruba N.V. en Arubus N.V. niet hebben verergerd en of er hierdoor naar verwachting geen hogere tekorten zullen ontstaan bij deze entiteiten welke gedekt dienen te worden door het Land. De Raad adviseert hierop in te gaan.

Geconstateerd wordt dat vooralsnog een bedrag van Afl. 40 miljoen aan investeringen op de Landsbegroting 2020 blijft staan welke bedoeld is om de economie te herstarten. In de toelichting is als reactie op het advies van het CAft een overzicht bijgevoegd van de hieronder vallende investeringsprojecten welke eveneens in een nota van wijziging tijdens de behandeling van het ontwerp in de Staten zal worden aangeboden en verder zal worden onderbouwd.¹⁵ De Raad vraagt zich eerstens af waarom deze verdere onderbouwing niet meteen in het onderhavige ontwerp is meegenomen. Zo is het voor de Raad onvoldoende duidelijk (a) hoe deze genoemde investeringsprojecten zullen bijdragen aan het stimuleren van de economie, (b) welk beoogd economisch effect deze projecten dienen te hebben en (c) binnen welke termijn deze projecten effect zullen en moeten sorteren. De Raad merkt in het verlengde hiervan tevens in algemene zin op dat in de toelichting niet specifiek ingegaan wordt op de (hervormings)acties die opgepakt zullen worden om tot een weerbare sociaaleconomische structuur te komen en hoe deze hun weerslag krijgen in de overheidsfinanciën. Aanbevolen wordt om alsnog over deze voornoemde punten uit te weiden.

¹⁴ MvT, p. 23.

¹⁵ Idem noot 14.



2.4 De collectieve sector

Geconstateerd wordt dat in de toelichting niet wordt uitgeweid over de al dan niet bijgestelde financiële situatie van de collectieve sector. Onduidelijk is immers (a) welke impact de COVID-19 situatie heeft op de overige entiteiten behorende tot de collectieve sector¹⁶, (b) in hoeverre de begrotingen 2020 dan wel (eerdere) prognoses voor 2020 van deze entiteiten als gevolg hiervan nog realistisch zijn en al dan niet op basis van de voornoemde impact zijn aangepast en (c) hoe deze impact op deze entiteiten mogelijk doorwerkt op de financiën van het Land (i.c. worden er extra tekorten verwacht bij deze entiteiten die aangezuiverd dienen te worden door het Land?).

Ter illustratie is het de Raad o.m. opgevallen dat het Land Afl. 77 miljoen respectievelijk Afl. 144 miljoen heeft begroot aan bijdragen aan de SVb en de AZV, zonder dat er - ter onderbouwing van deze dekkingsbijdragen - wordt ingegaan op de financiële situatie bij de SVb en de AZV. In het verlengde hiervan wordt evenmin ingegaan op de (voorgenomen) maatregelen van de AZV om Afl. 35 miljoen te besparen op de (zorg)kosten en in hoeverre hiermee is rekening gehouden in de dekkingsbijdrage van Afl. 144 miljoen.

Voorts wordt niet aangegeven in hoeverre de naar verwachting lagere belastinginkomsten (i.c. specifiek de toeristenheffing en de bijzondere heffing ten behoeve van de Aruba Tourism Authority) de financiële situatie van de ATA raken. Aan de financiële toestand van Serlimar wordt evenmin aandacht geschonken. De afgelopen jaren heeft het Land de verscheidene jaarlijkse tekorten bij de Serlimar gedekt. Sinds 19 mei 2020 verkeert deze entiteit in surseance van betaling. De Raad vraagt zich af welke financiële consequenties deze toestand voor het Land heeft dan wel kan hebben en adviseert om in de toelichting specifiek hier aandacht aan te schenken.

Kortom: de Raad adviseert om - mede gelet op artikel 14, vierde lid, van de LATft - alsnog een geactualiseerd en nader toegelicht overzicht van de financiële toestand van de collectieve sector op te nemen in de toelichting.

3. **Memorie van toelichting**

In de Landsverordening tijdelijke versobering bezoldigingen en voorzieningen overheid (AB 2020 no. 108) is de mogelijkheid opgenomen dat ook in de renumerationen c.q. vergoedingen van o.m. de leden van Sociaal-Economische Raad, de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en de Bezwaarcommissie kan worden gekort. In de toelichting wordt thans alleen melding gemaakt van een inkorting op vergoedingen van de leden van

¹⁶ De overige entiteiten behorende tot de collectieve sector zijn het Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekostenverzekering (AZV), de Sociale Verzekeringsbank (SVb), de Aruba Tourism Authority s.g. (ATA), de Stichting Educacion Profesional Basico (Stichting EPB), Serlimar s.g. en de Universiteit van Aruba (UA).



Raad van Advies voor 2020.¹⁷ De Raad vraagt zich af of ook op de vergoedingen van de leden van de overige colleges dan wel commissie zal worden gekort. Aanbevolen wordt om hierop in te gaan.

4. Redactioneel

4.1 In de artikelsgewijze toelichting op artikel III is de wijziging van de kostensoort 4105 'Vergoedingen e.d.' (-/- 32.000) van de begroting van de Raad van Advies 2020 niet opgenomen.¹⁸ Aanbevolen wordt om deze volledigheidshalve alsnog toe te voegen.

4.2 In de marge van het ontwerp zijn enkele suggesties ter redactionele verbetering geplaatst. Overigens wordt ter bevordering van de leesbaarheid aanbevolen om in de toelichting een paginanummering aan te brengen.

5. Conclusie en eindadvies

Als gevolg van de voorgestelde aanpassingen van de begroting zal het financieringstekort van het Land volgens de regering uitkomen op Afl. 1.114 miljoen (28% van het BBP). Door het ontbreken van een totaaloverzicht van de financiële toestand en prognoses 2020 van de overige entiteiten behorende tot de collectieve sector is voornamelijk niet duidelijk waar het totale tekort voor de collectieve sector voor 2020 naar verwachting op uit zal komen.

De Raad constateert voorts dat de begrotingswijziging nog weinig inzicht geeft in de structurele hervormingen en bezuinigingen. De Raad spreekt desalniettemin de hoop uit, dat alsnog op zeer korte termijn duidelijkheid wordt gegeven in de door te voeren maatregelen om de sociaaleconomische situatie te herstellen.

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met het voorgaande rekening is gehouden.

De Adjunct-secretaris,

De Voorzitter,

mr. drs. A.R. Peterson

mr. F.M. d.l.S. Goedgefrag

¹⁷ MvT, p. 18.

¹⁸ Idem noot 17.