



L.G. Smith Boulevard 8
Oranjestad, ARUBA
T: (297) 583 3972
F: (297) 583 4012
E: info@rva.aw
W: www.rva.aw

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Financiën en Overheidsorganisaties
L.G. Smith Boulevard 76
Alhier

Uw brieven: 12 oktober 2015 en 9 november 2015

Uw kenmerk: LV-15/0023

Datum: 1 december 2015

Kenmerk: RvA 173-15

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2016

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2016, moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 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 Landsbegroting de vorm heeft van een wetsvoorstel, wordt ook over voorstellen van begrotingen advies gevraagd aan de Raad van Advies.

1.2 Een landsverordening tot vaststelling van de Landsbegroting heeft een eigensoortig karakter. Uit de toelichting bij de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) (CV 1989) blijkt dat het machtigingskarakter prevaleert.¹ Deze omstandigheid heeft consequenties voor het door de Raad te hanteren toetsingskader.² De juridische toets vindt in volle omvang plaats. Anders dan bij wetgeving in materiële zin vindt echter geen beleidsanalytische toetsing plaats. De formulering van de beleidsdoelstellingen voor het komende begrotingsjaar is een prerogatief van de regering, waarover tijdens de begrotingsbehandeling verantwoording wordt afgelegd aan de Staten. Wel toetst de Raad of de voorgenomen beleidsdoelstellingen op een juiste wijze in de gepresenteerde ramingen worden gereflecteerd. De Raad beoordeelt voorts het realiteitsgehalte van de begrotingscijfers, de (meerjarige) (financieel-economische) effecten van de ramingen van uitgaven en inkomsten, alsook de aan te gane verplichtingen en de ontwikkeling van de openbare financiën. Daarnevens toetst de Raad of de financieel-economische premissen waarop de begroting stoelt valide zijn.

1.3 Tot het toetsingskader voor de Landsbegroting 2016 behoren voorts:

- a. het Witte Donderdag Protocol (Uitvoeringsprotocol dd. 28 maart 2013 ex besluit artikel IV-B van het samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland dd. 27 oktober 2011);

¹ '...Het is een machtiging (vooraf) tot het doen van uitgaven voor de daarbij genoemde doelstellingen en tot het daarin genoemde bedrag. Het is geen landsverordening in materiële zin.' MvT, p. 2-3, bij de CV 1989.

² Vide voor een beschrijving van het toetsingskader van de Landsbegroting het advies van de Raad bij de landsbegroting 2015 van 23 februari 2015, RvA 27-15. Vindplaats: www.rva.aw

- b. het Balanced Budget Akkoord. Protocol inzake het begrotingsbeleid 2013-2017 van het Kabinet M. Eman II;
- c. de op 2 mei 2015 tussen Aruba en Nederland overeengekomen afspraken over de financiën van Aruba, naar aanleiding waarvan op 1 september 2015 de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LATft) (AB 2015 no. 39) tot stand is gekomen, welke landsverordening met terugwerkende kracht per 1 augustus 2015 in werking is getreden.

De Raad heeft daarnaast kennisgenomen van het advies conform artikel 10, eerste lid, LATft, bij de ontwerpbegroting 2016, van het College Aruba financieel toezicht, dd. 23 oktober 2015 (kenmerk Cft 201500223), alsmede van de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2015 (AB 2015 no. 21).

1.4 Met de inwerkingtreding van de LATft is het toetsingskader van de Raad uitgebreid met wettelijke begrotingsnormen, hetgeen het belang van de juridische toets heeft verzaamd.

Ingevolge artikel 14 van de LATft bedraagt het tekort voor de collectieve sector voor het begrotingsjaar 2016 maximaal 2,0% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en worden bij de beoordeling van de begroting van de collectieve sector de volgende aspecten betrokken:

- a. in de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen, waaronder de risico's vanwege financieringsconstructies buiten de begroting om;
- b. de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven zijn toereikend toegelicht;
- c. de uitgaven en ontvangsten vinden plaats in het jaar waarin de verplichtingen daartoe zijn aangegaan, tenzij dit vanuit bedrijfseconomisch perspectief evident onverstandig is;
- d. de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.

Ingevolge het vierde lid van artikel 14 behoort bij de begroting een uiteenzetting te worden verstrekt van de financiële toestand van de collectieve sector.

Artikel 15, LATft, schrijft vervolgens voor dat indien de Minister voornemens is geldleningen aan te trekken, zulks in de desbetreffende begroting wordt aangegeven.

1.5 Vanwege zijn staatsrechtelijke positie oordeelt de Raad in het wetgevingsproces in laatste en hoogste instantie. Daarin is geen verandering gekomen met de inwerkingtreding van de LATft; binnen het wetgevingsproces heeft het College Aruba financieel toezicht (CAft) immers een reguliere adviesfunctie. Het onderhavige ontwerp is op 12 oktober 2015 aan de Raad aangeboden, doch niet in behandeling genomen, omdat het niet was voorzien van het in artikel 10, eerste lid, LATft, voorgeschreven advies van het CAft en van een memorie van toelichting waarin conform artikel 10, tweede lid, LATft, is aangegeven in hoeverre en op welke wijze rekening is gehouden met dat advies. Omdat de desbetreffende memorie van toelichting eerst op 9 november 2015 is ontvangen, is op die datum de adviestermijn van de Raad met betrekking tot het onderhavige ontwerp aangevangen.³

In dit kader merkt de Raad nog op dat voornoemd advies van het CAft niet heeft geleid tot aanpassing van de ramingen in het onderhavige ontwerp doch slechts tot aanpassing van de memorie van toelichting. Uit het oogpunt van transparantie en inzichtelijkheid van de begroting is het echter van belang dat van regeringswege wordt aangegeven in hoeverre met het advies van het CAft is rekening gehouden in de voorgestelde ramingen. Indien het advies van het CAft niet heeft geleid tot aanpassingen van de ramingen dan zal in de memorie van toelichting een gemotiveerde en doorwrochte redengeving dienen te worden opgenomen. De Raad begrijpt dat de late instelling van het CAft en de ongewoonte met de nieuwe procedure alsmede de krappe termijnen die dientengevolge in het begrotingsproces hebben gegolden niet hebben geleid tot een heldere en transparante visie op het advies van het CAft in de memorie van toelichting. De

³ De Minister van Financiën en Overheidsorganisatie is hiervan bij schrijven van 21 oktober 2015 (RvA 179-15) op de hoogte gesteld.

Raad wil er echter met nadruk op wijzen dat met betrekking tot toekomstige landsbegrotingen die volgens de nieuwe begrotingsprocedure tot stand zullen komen, de ramingen in het ontwerp dienen te worden aangepast naar aanleiding van het advies van het CAft in het ontwerp zoals dat aan de Raad ter advisering wordt aangeboden. Indien aanpassing van de ramingen niet noodzakelijk wordt geacht dan dient in de memorie van toelichting een duidelijke redengeving te worden opgenomen. Alsdan wordt volledig recht gedaan aan het voorschrift van artikel 10, tweede lid, van de LATft en aan de Staatsrechtelijke positie van de Raad van Advies.

1.6 Voor de goede orde merkt de Raad op dat de Minister van Financiën en Overheidsorganisatie (F&O) op 12 oktober 2015 door de Gouverneur van Aruba is gemachtigd het onderhavige advies rechtstreeks te ontvangen. Bij de aanbieding van de gewijzigde memorie van toelichting op 9 november jl. is verzocht de minister van Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie en Duurzame Ontwikkeling (AZWIDO) hiertoe te machtigen. De Raad heeft gemeend de rechtstreekse toezending van het ontwerp en het advies te moeten verrichten aan de eerstverantwoordelijke minister voor de Landsbegroting, zijnde de Minister van F&O. De Minister van AZWIDO is een afschrift gestuurd.

2. Algemene beschouwingen op de ontwerp-Landsbegroting 2016

2.1 Uit artikel V.12, tweede lid, van de Staatsregeling volgt dwingendrechtelijk dat de regering de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land uiterlijk op de eerste september van het voorgaande jaar aan de Staten dient aan te bieden. Aan dit constitutionele voorschrift is wederom niet voldaan. Hoewel de Raad onderkent dat dit samenhangt met de omstandigheid dat de Landsbegroting 2015 pas op 19 mei 2015 is vastgesteld, is de gelegenheid niet aangegrepen om in verband met deze vertraging een gecombineerde begroting 2016-2017 op te stellen, zoals de Raad eerder had geadviseerd.⁴ De Raad betreurt dit en geeft in dringende overweging om vóór 1 september 2016 een gecombineerde begroting 2017-2018 aan de Staten aan te bieden. Hiermee wordt de verdragingscyclus doorbroken en kunnen de meerjareneffecten van de nodige maatregelen inzichtelijk worden gemaakt. Het wetgevingstraject is dermate laat ingezet, dat thans gerede twijfel bestaat dat de wettelijke termijn conform artikel 13, LATft, voor het hebben van een vastgestelde begroting zal worden gehaald. De Raad vraagt hiervoor aandacht, nu bij het overschrijden van de fatale datum van 15 december de regering van het Koninkrijk kan worden ingeschakeld (vide het tweede en derde lid). Voorts loopt de regering hiermee het risico dat de wettelijke inwerkingtredingstermijn van 1 januari 2016 niet wordt gehaald (artikelen 2-4 CV 1989).

Het totaalbeeld van de ontwerpbegroting

2.2 De regering stelt na evaluatie tot de conclusie te zijn gekomen dat de BBA-systematiek te complex is voor monitoringsdoeleinden. De directe aansluiting met de begroting zou daardoor moeilijk aantoonbaar zijn, terwijl het merendeel van de consolidatie-maatregelen een eenmalig effect, dan wel een te laag rendement hadden. Het grote aantal maatregelen zou ook het beheer en de monitoring ingewikkeld maken.⁵ Deze constatering van regeringszijde hebben er toe bijgedragen dat de regering thans afstapt van de meerjarenraming 2014-2018 en een herijkte meerjarenraming – met ditmaal zeven beleidsmaatregelen – voor de periode 2016-2020 in de onderhavige toelichting presenteert.

De Raad acht het (volledig) afstappen van de initiële meerjarenraming 2014-2018 en de BBA-systematiek niet opportuun, aangezien het monitoren van de voortgang van het proces naar

⁴ In het advies op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsbegroting 2014 en het advies op de Landsbegroting 2015 heeft de Raad geadviseerd om de begrotingen 2015 en 2016 te combineren. Zie RvA 142-14, onderdeel 5.10 en RvA 27-15, onderdeel 2.1. Vindplaats: www.rva.aw

⁵ MvT, p. 5-6.

duurzame overheidsfinanciën hierdoor aanzienlijk wordt verhinderd. Het loslaten van de initiële lijst van 26 beleidsmaatregelen en de introductie van een nieuwe lijst met zeven beleidsmaatregelen toont bovendien aan dat regering een inconsistent begrotingsbeleid voert, welke een verdergaande sociaaleconomische onzekerheid tot gevolg heeft. Om enige consistente vergelijking mogelijk te maken heeft de Raad de meerjarenraming 2016-2020 - zoals opgenomen in de memorie van toelichting - heringericht conform de BBA-systematiek (vide Tabel 1).

Tabel 1: Meerjarig kader 2016-2020 conform Balanced Budget Akkoord systematiek

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	2016	2017	2018	2019	2020	
INKOMSTEN⁶	invoering ABB					
Inkomsten meerjarig kader MvT p. 8	1.361,90	1.507,30	1.526,20	1.535,20	1.550,40	1.573,70
verkoop grond en onroerend goed	11	11				
lokale kredietaflossing	7,50	7,50	9,50	13,50	21,50	37,50
rollover schatkistpromessen	73	73	73	73	73	73
vrijgekomen afschrijvingen	28,10	28,10	28,10	28,10	28,10	28,10
ombuigingen	75	220,40	102,90	80,10	7,20	7,30
basis scenario inkomsten	1.167,30	1.167,30	1.312,70	1.340,50	1.420,60	1.427,80
intensivering (invorderingsactie)	75	75	97,70	74,80	1,80	1,90
health tax	125,70					
invoering ABB		145,40	5,20	5,30	5,40	5,40
opbrengsten ANSA NV ⁷	9,89	9,89	10,04	10,19	10,34	
totale inkomsten	1.377,89	1.397,59	1.425,64	1.430,79	1.438,14	1.435,10
minimaal inkomstenkader	1.150	1.150	1.150	1.150	1.150	1.150
onderschrijding	(227,89)	(247,59)	(275,64)	(280,79)	(288,14)	(285,10)
UITGAVEN⁸						
Bestedingen meerjarig kader MvT p. 8	1.747,10	1.846,10	1.965,70	1.844,90	1.885,10	1.798,30
afschrijvingen	28,10	28,10	28,10	28,10	28,10	28,10
aflossingen	282,10	282,10	420,20	346,60	387,70	296,40
rollover schatkispromessen	73	73	73	73	73	73
lokale kredietverlening	35	35	35	35	35	35
ombuigingen		99	(59,10)	(48,60)	(3,10)	1
basis scenario uitgaven	1.328,90	1.328,90	1.468,50	1.410,80	1.364,40	1.364,80
ombuiging personeel			17,80	13,70	3,10	(2)
ombuiging goederen en diensten			4,80	4,40		1
ombuiging subsidies en overdrachten			36,50	30,50		
ombuiging bijdragen en verrekeningen	(125,70)	(99)				
uitgaven ANSA NV	(7,95)	(7,95)	(7,93)	(7,94)	(7,95)	
totale uitgaven na ombuigingen	1.462,55	1.435,85	1.417,33	1.370,14	1.369,25	1.365,8
maximaal uitgavenkader	1.350	1.350	1.350	1.350	1.350	1.350
nog te bezuinigen	112,55	85,85	67,33	20,14	19,25	15,8

⁶ De inkomsten zijn in dit geval exclusief de financieringsmiddelen (i.c. verkoop onroerend goed en krediet aflossing).

⁷ De uitgaven en inkomsten van ANSA N.V. zijn afkomstig uit de *Financial projection ANSA NV*, zoals ontvangen bij de ontwerp-landsverordening verzelfstandiging luchtverkeersbeveiliging (projectie 2016-2019).

⁸ De uitgaven behelzen in dit geval de kosten plus de investeringen en (lokale) vermogensoverdrachten.

2.3 De Raad wijst er wederom op dat de BBA-systematiek met de invoering van de bestemmingsheffing AZV (de *health tax*) en de hieraan gerelateerde verlaging van de landsbijdrage AZV wordt doorbroken. De systematiek wordt ook met de oprichting van de luchtverkeersbeveiliging (ANSA) doorbroken. De eigenlijke investeringen en bijdragen (in de kosten van AZV) van het Land worden immers via nieuw te genereren middelen buiten de begroting om (i.c. via de ANSA N.V. en AZV) gedekt; teneinde te bepalen of van bezuinigingen aan de uitgavenkant sprake is dienen deze effecten te worden gecorrigeerd. In Tabel 1 zijn deze ‘constructies’ verwerkt conform de BBA-systematiek; als gevolg hiervan merkt de Raad op dat het uitgavenkader van Afl. 1.350 miljoen voor het begrotingsjaar en de daaropvolgende vier jaren nog steeds wordt overschreden.

2.4 In de ontwerp-Landsbegroting 2016 is voor het financieringstekort een raming opgenomen van Afl. 103 miljoen (2,0% van het BBP). Dit is een verlaging ten opzichte van de Landsbegroting 2015 van ruim Afl. 65 miljoen. Het verschil wordt grotendeels verklaard door de verwachting van de regering dat de belastingmiddelen sterk zullen toenemen (i.c. Afl. 82 miljoen meer ten opzichte van de begroting 2015). Het begrote financieringstekort voor 2016 is weliswaar lager dan het tekort voor de dienstjaren 2014 en 2015 (zie Tabel 2), maar valt toch hoger uit dan het financieringstekort voor 2016 van Afl. 80,9 miljoen dat aanvankelijk was opgenomen in de eerdere versie van het meerjarig kader 2014-2018 bij de ontwerpbegroting 2015.⁹ Dit verschil is het resultaat van o.m. een hogere netto-kredietverlening en hoger uitvallende uitgaven dan aanvankelijk geraamd.

Tabel 2: Vergelijking op hoofdlijnen van de concept-jaarrekening 2014, de begroting 2015 en de ontwerpbegroting 2016

(Bedragen in miljoenen Afl.)	Concept-Jaarrekening 2014	Begroting 2015	Ontwerpbegroting 2016
Inkomsten	1.160,9	1.172,9	1.253,3
<i>w.v. belastinginkomsten</i>	<i>953,0</i>	<i>965,4</i>	<i>1.047,4</i>
<i>w.n. niet-belastingontvangsten</i>	<i>207,9</i>	<i>207,5</i>	<i>205,9</i>
Uitgaven¹⁰	1.574,7	1.314,7	1.328,9
<i>w.v. personeelsuitgaven¹¹</i>	<i>467,1</i>	<i>455,5</i>	<i>449,4</i>
<i>w.v. verbruik goederen en diensten</i>	<i>190,5</i>	<i>183,1</i>	<i>191,6</i>
<i>w.v. interest</i>	<i>181,0</i>	<i>200,0</i>	<i>209,4</i>
<i>w.v. bijdrage aan AZV</i>	<i>120,0</i>	<i>53,8</i>	<i>38,8</i>
<i>w.v. investeringen</i>	<i>5,7</i>	<i>4,5</i>	<i>6,3</i>
<i>w.v. vermogensoverdrachten</i>	<i>174,2</i>	<i>10,6</i>	<i>14,8</i>
Netto kredietverlening	34	26,6	27,5
Aflossingen	159,1	128,2	209,1
Financieringstekort	448	168,3	103,1
% BBP	9,4	3,4	2,0
Overheidsschuld¹²	3.860,4	4.028,7	4.131,8
% BBP	81	80	79

2.5 De Raad constateert uit Tabel 2 dat de rentekosten voor het Land in 2016 met bijna 5% stijgen ten opzichte van het begrotingsjaar 2015. Dit is een voortzetting van de stijgende rentekosten. De Raad heeft in zijn advies op de ontwerp-Landsbegroting 2015 eerder zijn bezorgdheid geuit over deze stijgende rentekosten voor het Land in het licht van (het streven

⁹ MvT bij de ontwerp-Landsbegroting 2015, p. 13.

¹⁰ Genoemde onderdelen onder de hoofdcategorie ‘Uitgaven’ zijn niet uitputtend.

¹¹ Bij de personeelsuitgaven zijn niet meegenomen: de Hoge Colleges van Staat, DOW en de gesubsidieerde instellingen.

¹² De overheidsschuld voor 2014, 2015 en 2016 is bepaald aan de hand van de informatie uit de concept-jaarrekening van het Land voor 2014 en de ontwerpbegrotingen van het Land voor de dienstjaren 2015 en 2016.

naar) het terugbrengen van de staatsschuld naar gezonde proporties, te meer omdat deze kostenpost structureel een aanzienlijk deel van de uitgaven inneemt. De Raad heeft hier ook aangegeven dat zij het belangrijk vindt dat de rentelasten teruggedrongen worden door bij de (toekomstige) herfinancieringen leningen met een gunstigere rente aan te gaan. Hier is concreet gewezen naar de mogelijkheid om conform het Witte Donderdag Protocol via Nederland te lenen tegen een voordelig rentetarief.¹³

De Raad benadrukt wederom de noodzaak voor het herfinancieren via Nederland tegen een voordelig rentetarief; dit te meer nu het meerjarig kader 2016-2020 aantoont dat de rentelasten zullen blijven doorgroeien. De Raad is – evenals het CAft – van mening dat het eventuele herfinancieren via Nederland tegen een gunstiger rentetarief een aanzienlijke besparing op de rentelasten meebrengt, welke aangewend kan worden om de schuld af te bouwen.¹⁴

Tabel 3: Scenario's rente- en schuldverloop conform BBA- systematiek (periode 2016-2020)

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Totale inkomsten	1.377,89	1.425,64	1.430,79	1.438,14	1.435,10
Uitgavenplafond	1.350,00	1.350,00	1.350,00	1.350,00	1.350,00
<i>Interestlast dienstjaar 2014</i>	<i>181,00</i>	<i>181,00</i>	<i>181,00</i>	<i>181,00</i>	<i>181,00</i>
Uitgavenplafond excl. interest	1.169,00	1.169,00	1.169,00	1.169,00	1.169,00
Beschikbaar primair saldo¹⁵	208,89	256,64	261,79	269,14	266,10
Scenario 1: Schuldafbouw bij (volledige) herfinanciering tegen gunstig rentetarief					
Beginschuld	4.028,70	3.860,10	3.642,06	3.416,69	3.181,72
Rente (1%)	40,29	38,60	36,42	34,17	31,82
Aflossing	168,60	218,04	225,37	234,97	234,28
Eindschuld	3.860,10	3.642,06	3.416,69	3.181,72	2.947,43
Eindschuld in % BBP (schuldquote)	74	69	63	58	53
Scenario 2: Schuldafbouw uitgaande van gemiddelde marktrente van 5,5%					
Beginschuld	4.028,70	4.041,39	4.007,02	3.965,62	3.914,59
Rente (5,5%)	221,58	222,28	220,39	218,11	215,30
Aflossing / (aanvulling schuld c.q. lening)	(12,69)	34,36	41,40	51,03	50,80
Eindschuld	4.041,39	4.007,02	3.965,62	3.914,59	3.863,79
Eindschuld in % BBP (schuldquote)	78	76	74	72	69

Noot: in bovenstaande scenario's is geen rekening gehouden met de kredietaflossing en kredietverlening (netto kredietverlening).

Ter illustratie heeft de Raad de impact van het herfinancieren tegen een voordelig rentetarief op de schuldontwikkeling over de periode 2016-2020 in de bovenstaande Tabel 3 trachten te weergeven. De Raad heeft in dit schema het scenario opgenomen waarbij er sprake is van een volledige herfinanciering tegen een gunstig rentetarief van 1% en het scenario waar tegen de huidige gemiddelde marktrente van 5,5% wordt geleend. Bij beide scenario's wordt uitgegaan van een maximaal uitgavenkader exclusief de rentelasten¹⁶ conform het BBA en de totale geraamde inkomsten voor de periode 2016-2020 zoals opgenomen in het meerjarig kader 2016-2020 naar de BBA-systematiek. Deze exercitie laat zien dat de staatsschuld sneller afneemt naar de gewenste 'gezonde' proporties in het geval de herfinanciering tegen een gunstiger rentetarief plaatsvindt; de totale schuld zou immers in 2020 al op 53% van het BBP zitten. Als mogelijke oplossing die voor beide landen een positieve uitwerking heeft is het nader uitwerken van het BBA (plafond van Afl. 1,35 miljard aan uitgaven): door hier een plafond exclusief rentelasten te

¹³ Zie advies van de Raad op de ontwerp-Landsbegroting 2015 (RvA 27-15) onderdeel 2.4 (vindplaats: www.rva.aw).

¹⁴ Advies ontwerp-begroting 2016 (CAft) dd. 23 oktober 2015 (kenmerk: Cft 201500223), p. 6.

¹⁵ Het beschikbare primair saldo is de ruimte die er is voor de betalingen aan interest en aflossingen. In dit geval is dit conform de BBA-systematiek het verschil tussen de totale inkomsten en het uitgavenplafond na aftrek van de interestlasten.

¹⁶ Hier is uitgegaan van het maximale uitgavenkader van Afl. 1.350 miljoen met aftrek van de rentelasten voor het dienstjaar 2014 van Afl. 181 miljoen.

incorporeren (zie ook Tabel 3) met als verplichting van Arubaanse zijde dat de extra ruimte die middels de lagere rentelasten wordt gecreëerd aangewend wordt ter aflossing van de staatsschuld. Op deze wijze wordt de Arubaanse economie minder belast met mogelijke nieuwe belastingen en wordt anderzijds de schuld sneller afgebouwd naar een aanvaardbaar niveau hetgeen de zorgen van het Koninkrijk omtrent de hoge staatsschuld ten goede zal komen.

De Raad adviseert derhalve om gebruik te maken van de mogelijkheid van het herfinancieren via Nederland tegen een gunstiger rentetarief, te meer gelet op de te behalen besparingen en de daarbij gepaarde snellere afbouw van de staatsschuld.

Maatregelen duurzame overheidsfinanciën

2.6 In zijn advies inzake de ontwerp-Landsbegroting 2015 heeft de Raad gesteld dat de regering in het streven naar duurzame overheidsfinanciën zich dient te richten op meerdere pijlers, i.c. inkomensverhogende en kostenbesparende maatregelen, de herziening van het belastingstelsel, het verzelfstandigen dan wel afstoten van overheidstaken en het terugdringen van de staatsschuld.¹⁷ Zoals in onderdeel 2.2 is opgemerkt is de regering - in het streven naar duurzame overheidsfinanciën - thans afgestapt van de initiële 26 consolidatiemaatregelen. In de plaats hiervan heeft de regering voor de periode 2016-2020 gekozen voor een zevental maatregelen welke voornamelijk van inkomensverhogende dan wel kostenbesparende aard is.

Middelen

De Raad constateert dat ter stimulering van de opbrengsten drie maatregelen worden geïntroduceerd, dan wel voortgezet: 1) de introductie van de ABB; 2) een invorderingsactie door de Directie der Belastingen en 3) intensivering invordering niet-belastingopbrengsten.

Ad 1) Introductie ABB

Aangegeven wordt dat in 2016 de Arubaanse Bestedingsbelasting (ABB) zal worden ingevoerd. Deze dient de huidige successiebelasting, zegelbelasting, BBO, bestemmingsheffing AZV (BAZV) en invoerrechten te vervangen. De meeropbrengsten van de ABB ten opzichte van de te vervangen belastingmiddelen en BAZV gezamenlijk voor het dienstjaar 2016 zal volgens de regering uitkomen op bijna Afl. 46 miljoen.¹⁸ In de onderhavige ontwerp-Landsbegroting is thans geen rekening gehouden met de invoering van de ABB, maar wordt in het meerjarig kader 2016-2020 zoals opgenomen in de toelichting wel al rekening gehouden met de invoering hiervan.¹⁹ Thans staat vast dat de invoering niet tijdig (lees: per 1 januari 2016) zal plaatsvinden en is niet duidelijk in hoeverre de gepresenteerde cijfermatige doorwerking van deze invoering c.q. beleidsmaatregel zoals opgenomen in het meerjarig kader wel haalbaar en realistisch is. Bij vaststelling van het onderhavige advies was immers nog geen concept-wetgeving met betrekking tot deze beleidsmaatregel ter advisering voorgelegd aan de Raad. De Raad constateert voorts dat niet duidelijk wordt gemaakt hoe de geraamde opbrengsten uit de ABB zijn berekend en acht het van belang dat dit alsnog wordt gedaan.

Ad 2 en 3) Invorderingsactie door de Directie der Belastingen en Intensivering invordering niet-belastingopbrengsten

Voor de dienstjaren 2016, 2017 en 2018 wordt volgens het meerjarig kader uitgegaan van een invorderingsactie door de Directie der Belastingen. Per 2017 worden ook voor de niet-belastingmiddelen doelstellingen bepaald om extra in te vorderen. Hoewel deze beleidsmaatregel niet van structurele aard is, begrijpt de Raad dat deze inspanningsactie voor extra inkomsten op middellange termijn kan zorgen. De Raad vraagt zich echter in dit kader af in hoeverre de

¹⁷ Zie advies van de Raad op de ontwerp-Landsbegroting 2015 (RvA 27-15) onderdeel 2.6 (vindplaats: www.rva.aw) alsook het rapport *A Roadmap to Fiscal Sustainability in Aruba* van de Centrale Bank van Aruba (2013).

¹⁸ Bijlage V bij de MvT, p. 5.

¹⁹ MvT, p. 8.

regering rekening houdt met vervangende beleidsmaatregelen op het moment dat deze inspanningsacties zijn uitgewerkt (en de inkomsten worden genormaliseerd). Het is de Raad voorts onduidelijk welke meerkosten gepaard gaan met deze extra inspanningen en wat i.c. dan de netto-opbrengsten zijn van deze beleidsmaatregelen; de Raad ziet immers dat er o.m. gedacht wordt aan het inschakelen van incassobureaus voor het innen van de terugbetalingen van de studieleningen.²⁰

Tabel 4: Belastingmiddelen

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Begroting 2015	Prognose 2015	Ontwerpbegroting 2016
Directe belastingmiddelen ²¹	517,1	502,0	573,6
Indirecte belastingmiddelen	448,2	416,6	473,7
Totaal	965,3	918,6	1,047,3

De Raad gaf eerder aan dat de belastingmiddelen met Afl. 82 miljoen oftewel 8,5% toenemen ten aanzien van de geraamde belastingmiddelen zoals opgenomen in de Landsbegroting 2015. De Raad acht de belastingmiddelen voor 2016 gelet op de verwachte economische groei van 3,2%²² en de naar verwachting op de begroting achterblijvende belastinginkomsten voor 2015 te ruim begroot (zie Tabel 4). Dit wordt tevens bevestigd door de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2015 (AB 2015 no. 21) die thans aan de Raad ter advisering is voorgelegd. Gelet op deze te optimistisch geraamde middelen - en mede gelet op bovengenoemde opmerkingen aangaande de drie voornoemde beleidsmaatregelen - vraagt de Raad zich af of de thans voorgestelde inkomensverhogende maatregelen wel toereikend zijn in het licht van het voldoen aan de norm conform de LATft.

Uitgaven

Aan de uitgavenkant zijn er thans vier maatregelen gepresenteerd: 1) 5% jaarlijkse besparing op personeelskosten; 2) natuurlijk verloop; 3) taakstelling op goederen en diensten en 4) socialisatie en fiscalisering van bovenmatige uitkeringen en reparatietoeslag.

Ad 1) 5% jaarlijkse besparing op personeelskosten

Aangegeven wordt dat er per 2016 een jaarlijkse taakstelling van 5% op de personeelskosten (hoofdkostensoorten 'personeel' en 'werkgeversbijdrage') wordt gehanteerd.²³ Voor het dienstjaar 2016 is ten opzichte van het begrotingsjaar 2015 een besparing van ruim Afl. 6 miljoen geconstateerd (zie Tabel 2). In het meerjarig kader 2016-2020 worden voorts de jaarlijkse besparingen aangegeven. Het is de Raad eerstens niet duidelijk hoe deze besparingsmaatregel geïnterpreteerd dient te worden; ten opzichte van het dienstjaar 2015 wordt in het dienstjaar 2016 slechts 1,3% bespaard op de personeelskosten. Ook de jaarlijkse besparingen in de dienstjaren 2017-2020 blijven onder de 5% ten opzichte van het dienstjaar 2015. De Raad wijst erop dat indien een cumulatieve besparing van minimaal 5% over de periode 2016-2020 wordt bedoeld, deze beleidsmaatregel niet gepresenteerd kan worden als een *jaarlijkse* besparing van minimaal 5%. De Raad constateert voorts dat de jaarlijkse besparingsbedragen in het meerjarige kader 2016-2020 niet volledig aansluiten op de besparingsbedragen zoals genoemd in de toelichting op deze beleidsmaatregel.²⁴ De Raad wijst er tot slot op dat nog onduidelijk is in hoeverre de jaarlijkse geraamde besparingen gehaald zullen worden; dit te meer aangegeven wordt dat deze besparingen het resultaat moeten zijn van het 'terugdringen van het personeelsaantal *indien* mogelijk het niet verlengen van de aflopende arbeidscontracten (...)'.²⁵

²⁰ Bijlage V bij de MvT, p. 6.

²¹ Exclusief belastingpost 'Vervolgning natuurlijk persoon' (middelensoort 8115).

²² De door de Centrale Bank van Aruba verwachte groei van het BBP voor 2016 zoals opgenomen in de meerjarenraming 2015-2019 voor AZV dd. 4 september 2015 (Uitvoeringsorgaan AZV).

²³ MvT, p. 9.

²⁴ Zie bijlage V bij de MvT, p. 7 en het meerjarig kader 2016-2020 in de MvT, p. 8.

²⁵ Zie bijlage V bij de MvT, p. 7.

Hiermee wordt thans de indruk gewekt dat niet met zekerheid kan worden bepaald of het terugdringen van het personeelsaantal conform de gewenste doelstellingen haalbaar is. De Raad tekent hierbij ook aan dat zoals in eerdere jaren reeds meegegeven deze verminderingen niet zo maar gerealiseerd kunnen worden zonder een verandering van werkwijze van de departementen door bijvoorbeeld de toepassing van innovatie en het afschaffen van niet effectieve regels.

Ad 3) Taakstelling op goederen en diensten

Aangegeven wordt dat er jaarlijks een besparing dient te worden behaald op de hoofdkostensoort 'goederen en diensten'.²⁶ De Raad leest echter niet terug via welke concrete acties deze doelstellingen worden behaald, waardoor moeilijk beoordeeld kan worden in hoeverre deze haalbaar zijn. De Raad wijst er overigens op dat ook de besparingsbedragen in de toelichting op deze beleidsmaatregel niet volledig correspondeert met de genoemde besparingsbedragen in het meerjarig kader.

Ad 4) Socialisatie en fiscalisering van bovenmatige uitkeringen en reparatietoeslag

In het meerjarig kader 2016-2020 wordt aangegeven dat de reparatietoeslag en de toeslagen bovenop de duurtetoeslag worden afgeschaft. De financiële besparingen voor het Land als gevolg hiervan zullen in de dienstjaren 2017 en 2018 behaald worden.²⁷ Het is de Raad echter niet duidelijk hoe deze afschaffing vorm gaat krijgen en welk effect dit zal hebben op de private sector (en indirect de economie).

Tabel 5: Voorgenomen consolidatiemaatregelen

Consolidatiemaatregelen		Effecten
	Inkomstenkant	
1	Invoering ABB	Structureel/onduidelijkheid omtrent uitvoering en effecten
2	Continuering invorderingsactie	Incidenteel karakter/deugdelijke onderbouwing ontbreekt
3	Invordering niet-belastingmiddelen	Incidenteel karakter/deugdelijke onderbouwing ontbreekt
	Uitgavenkant	
1	w.v. Taakstelling personeelslasten 5%	Beperkt effect
2	w.v. Natuurlijk verloop personeel	Beperkt effect
3	w.v. Taakstelling goederen & diensten	Beperkt effect
4	w.v. Fiscalisering reparatietoeslag	Onbekend/kostprijsverhogend private sector (toename wig)

Sociale zekerheidsfondsen

AZV

Met de voorgestelde invoering van de ABB komt de BAZV te vervallen en wordt direct uit de middelen van het Land de bijdrage in de totale kostendekking van AZV door het Land voorzien. De Raad heeft ten aanzien van de AZV meerdere malen gewezen op de stijgende kosten aldaar en de belasting daarvan op de overheidsfinanciën. In de toelichting wordt in dit kader aangegeven dat de bevoegdheid om maatregelen te nemen, leidend tot structurele kostenbeheersing, gedelegeerd is aan de Raad van Commissarissen van het Uitvoeringsorgaan AZV, doch blijkt uit de ramingen van de AZV niet dat het uitvoeringsorgaan van zins is maatregelen te nemen om de kosten te beperken en zal zonder wijziging van de landsverordening het Land opdraaien voor de tekorten.²⁸ De Raad constateert derhalve dat de zorg- en beheerskosten naar verwachting de komende jaren – zonder (aanvullende) maatregelen te nemen – toch zullen blijven groeien (zie Tabel 6) met als gevolg dat de bijdrage van het Land eveneens zal blijven groeien. De Raad vraagt wederom de nodige aandacht hiervoor.

²⁶ Zie MvT, p. 8.

²⁷ Zie bijlage V bij de MvT, p. 8.

²⁸ MvT, p. 109.

Tabel 6: Meerjarenraming kosten en middelen AZV 2016-2019

<i>Bedragen in miljoenen Afl.</i>	2016	2017	2018	2019
Zorgkosten	392,2	404,9	422,4	435,7
Beheerskosten	19,1	19,6	20,1	20,7
Totale kosten	411,3	424,5	442,5	456,4
Groei in % t.o.v. voorgaand jaar	4,5	3,2	4,2	3,1
Premieopbrengsten en overige inkomsten	240,7	248,8	257,2	264,9
Groei in % t.o.v. voorgaand jaar	-3,7	3,4	3,4	3,0
Tekort	170,6	175,7	185,3	191,5

Bron: Meerjarenraming 2015-2019 Uitvoeringsorgaan AZV (4 september 2015).

SVb

De financiële positie van het onder het beheer van de SVb zijnde Ziektfonds is al langere tijd zorgwekkend. De Raad heeft begrepen dat thans een voorstel is gedaan om de financiële positie van dit fonds te saneren door middel van de verhoging van de premieoongrens en overheveling van de middelen van het 'gezonde' Cessantiafonds naar het Ziektfonds. Ondanks dit premie-inkomenverhogende voorstel uit de Raad wederom zijn bezorgdheid om hoge beheerskosten bij drie van de vijf onder het beheer van de SVb zijnde fondsen. De verhouding tussen de overheadkosten en de uitkeringen blijft naar verwachting voor de komende jaren erg hoog voor het Ziektfonds, het Ongevallenfonds en het Cessantiafonds (zie Tabel 7). De Raad vraagt zich derhalve wederom ten aanzien van deze fondsen af in hoeverre maatregelen zullen worden genomen met als doelstelling het efficiënt(er) functioneren van deze fondsen.

Tabel 7: meerjaren raming beheerskosten SVb-fondsen 2016-2019

<i>Bedragen in miljoenen Afl.</i>	2016	2017	2018	2019
AOV-fonds				
Uitkeringen	223	223,7	224,3	225,3
Beheerskosten	3,3	3,3	3,4	3,4
Beheerskosten in % van uitkeringen	1,5	1,5	1,5	1,5
AWW-fonds				
Uitkeringen	13,8	13,9	14,3	14,8
Beheerskosten	0,3	0,3	0,3	0,3
Beheerskosten in % van uitkeringen	2,2	2,2	2,1	2,0
Cessantiafonds				
Uitkeringen	0,8	0,8	0,8	0,8
Beheerskosten	0,3	0,3	0,3	0,4
Beheerskosten in % van uitkeringen	37,5	37,5	37,5	50,0
Ongevallenfonds				
Uitkeringen	2,3	2,4	2,4	2,4
Beheerskosten	2,1	2,2	2,1	2,1
Beheerskosten in % van uitkeringen	91,3	91,7	87,5	87,5
Ziektfonds				
Uitkeringen	21,5	22,2	22,3	22,5
Beheerskosten	8,4	8,6	8,8	8,9
Beheerskosten in % van uitkeringen	39,0	38,7	39,5	39,6

Bron: Meerjaren ramingen fondsen onder het beheer van de SVb (augustus 2015).

Realiteitsgehalte

2.7 Gelet op het bovenstaande komt de Raad met betrekking tot de gepresenteerde ramingen voor het dienstjaar 2016 en het meerjarig kader 2016-2020 tot de conclusie dat de geraamde middelen te hoog zijn ingeschat en dat ook voor enkele gepresenteerde beleidsmaatregelen niet volledig duidelijk is in hoeverre deze haalbaar zijn dan wel voldoende effect zullen hebben. Als gevolg hiervan betwijfelt de Raad dat de geraamde tekortnormen in het meerjarig kader 2016-2020 realistisch zijn en dat de wettelijke tekortnormen voor de jaren 2016-2018 zullen worden behaald.

3. Ontwerp-landsverordening

3.1 Ten principale merkt de Raad (wederom) op dat een landsverordening tot vaststelling van de landsbegroting uitsluitend een wet in formele zin is. Deze dient derhalve beperkt te blijven tot de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Land.²⁹ Het is in strijd met het machtigingskarakter van de begroting indien daarin (onderdelen van) andere landsverordeningen worden gewijzigd of buiten toepassing worden verklaard. De praktijk om in de landsverordening tot vaststelling van de begroting structureel af te wijken van onderdelen van de CV 1989 (i.c. ook van artikel 22 CV 1989 – zie voorgesteld artikel 2 van het onderhavige ontwerp) wordt door de Raad als onjuist en onwenselijk beschouwd.

3.2 Conform het tweede lid van artikel 3 van de CV 1989 dient aan de memorie van toelichting van het onderhavige ontwerp een per 1 januari 2015 gespecificeerd overzicht van de schulden en vorderingen van de ministeries te worden bijgevoegd. Voorts dient hier ook toegevoegd te worden een per 1 januari 2015 gespecificeerd overzicht van de gegeven garanties alsook een liquiditeitsprognose van het Land over het dienstjaar 2016. De Raad heeft geconstateerd dat deze voornoemde overzichten niet zijn opgenomen en acht het noodzakelijk dat aan dit wettelijke voorschrift wordt voldaan.

3.3 Conform artikel 14, derde lid, onderdeel a, van de LATft dienen in de begroting alsook in de meerjarige begroting de risico's vanwege financieringsconstructies buiten de begroting om opgenomen te worden. Volgens het vierde lid van artikel 14 van de LATft dient bij de begroting voorts een uiteenzetting te worden verstrekt van de financiële toestand van de collectieve sector. De Raad constateert dat beide genoemde elementen niet bij dan wel in het onderhavige ontwerp zijn opgenomen. De Raad acht het noodzakelijk dat alsnog hierin wordt voorzien.

3.4 De Raad heeft geconstateerd dat ten tijde van het opstellen van de onderhavige ontwerp-begroting de dotaties aan de Staten en de Algemene Rekenkamer niet bekend waren en hierdoor geen exacte kostendotatie aan elk van de voornoemde Hoog Colleges van Staat bekend was.³⁰ In het ontwerp wordt echter – zonder te beschikken over de ontwerp-begrotingen 2016 van deze voornoemde Hoog Colleges van Staat – een totaalbedrag begroot van Afl. 17.521.100,= voor het dienstjaar 2016, welke overigens gelijk is aan het dienstjaar 2015. Bij het opstellen van het onderhavige advies waren desbetreffende ontwerp-begrotingen van deze Hoog Colleges van Staat ter advisering aangeboden aan de Raad. De Raad heeft aan de hand hiervan geconstateerd dat de totale kostendotaties aan de Hoog Colleges van Staat – zoals opgenomen in de ontwerp-Landsbegroting 2016 - afwijken van de gezamenlijke kostendotaties zoals begroot in de ontwerp-begrotingen van de Hoog Colleges van Staat. Overigens heeft de Raad geconstateerd dat er geen kapitaaldotatie aan de Staten is begroot, terwijl de ontwerp-begroting van de Staten voor het dienstjaar 2016 wel uitgaat van een kapitaaldotatie van het Land aan de begroting van

²⁹ Dit is tevens een vaste lijn in de advisering van de Raad van State. Zie onder andere het advies over de begroting van het Nederlandse Ministerie van Financiën voor 2008 (Kamerstukken II 2007/09, 31 200 IXB, nr. 3).

³⁰ Deel 5, p. 22.

de Staten. De Raad acht het noodzakelijk dat de onderhavige ontwerp-Landsbegroting alsnog op deze punten in overeenstemming wordt gebracht met de ontwerpbegrotingen van de desbetreffende Hoog Colleges van Staat.

4. Begrotingscijfers openbare financiën 2016

4.1 Artikel 14 van de LATft schrijft voor dat het tekort van de collectieve sector voor het begrotingsjaar 2016 maximaal 2,0% van het BBP mag bedragen. De collectieve sector wordt in de LATft gedefinieerd als het Land tezamen met publiekrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met de uitvoering van sociale en volksverzekeringen en de rechtspersonen die voor meer dan 50% van hun inkomsten afhankelijk zijn van collectieve heffingen in lijn met het SNA. De nadere vaststelling van de collectieve sector (i.c. m.n. de bepaling van die rechtspersonen die voor meer dan 50% van hun inkomsten afhankelijk zijn van collectieve heffingen) diende volgens de toelichting conform artikel IX van de op 2 mei 2015 tussen Aruba en Nederland overeengekomen afspraken over de financiën van Aruba zo snel mogelijk na de inwerkingtreding van de LATft plaats te vinden.³¹ Bij het opstellen van het onderhavige advies was de collectieve sector echter nog niet vastgesteld.

Gelet op het bovenstaande feit en het feit dat in het onderhavige ontwerp gepresenteerde ramingen uitsluitend de overheid in enge zin betreffen, is een volledige toetsing aan de tekortnorm voor het begrotingsjaar 2016 zoals gesteld in artikel 14 van de LATft niet mogelijk. Teneinde toch een beeld te verkrijgen van de financiële situatie van de publieke sector (lees: collectieve sector) voor het begrotingsjaar 2016 en om een indicatie te krijgen van het mogelijke tekort voor de collectieve sector voor het begrotingsjaar 2016, heeft de Raad in Tabel 8 de begrotingscijfers 2016 van de ministeries, de Hoog Colleges van Staat, de Dienst Openbare Werken (i.c. tezamen het Land) en de sociale zekerheidsfondsen³² (i.c. de AZV en de SVb) samengenomen. Deze samenstelling is conform de *Government Finance Statistics Manual (GFS Manual)* van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) opgesteld.

³¹ Toelichting op de staande de Statenvergadering aangebrachte wijzigingen op de ontwerp-Landsverordening Aruba Financieel toezicht dd. 27 augustus 2015 (kenmerk Statenstuk: IS/1074/14-15), p. 4.

³² Inzicht in deze cijfers is van belang gezien de garantstelling van de overheid in geval van het ontstaan van tekorten bij deze fondsen.

4.2 In Tabel 8 wordt – onder herclassificatie van bepaalde posten en bijbehorende bijdragen conform de *GFS Manual* – zichtbaar wat de tekorten zijn bij de centrale overheid en de sociale zekerheidsinstanties. In de kolom *Consolidated General Government* wordt het totaal van deze tekorten weergegeven.

Tabel 8: Overzicht begroting openbare financiën Aruba 2016³³

<i>(Bedragen in Afl.)</i>	Central Government ³⁵	Social Security Funds	Adjustments ³⁴	Consolidated General Government
TRANSACTIONS AFFECTING NET WORTH:				
Revenues	1,243,312,900	732,249,900	-39,615,299	1,935,947,501
Taxes	1,094,375,600	124,100,000		1,218,475,600
Social Contributions	377,400	565,374,295		565,751,695
Grants	8,630,400	38,800,000	-38,800,000	8,630,400
Other Revenues	139,929,500	3,975,605	-815,299	143,089,806
Expenses	1,343,808,300	715,426,137	-39,615,299	2,019,619,138
Compensation of employees	695,659,975	22,821,281		718,481,256
Use of goods and services	272,562,800	9,728,352	-815,299	281,475,853
Consumption of fixed capital	28,968,400	1,572,953		30,541,353
Interest	209,424,000	0		209,424,000
Subsidies	52,878,800	0	-38,800,000	14,078,800
Grants	11,889,500	0		11,889,500
Social benefits	72,424,825	681,303,551		753,728,376
Other expenses	0	0		0
Gross operation balance	-71,527,000	18,396,716	0	-53,130,284
Net operation balance	-100,495,400	16,823,763	0	-83,671,637
TRANSACTIONS IN NONFINANCIAL ASSETS				
Net Acquisition of Nonfinancial Assets	-29,747,700	729,000	0	-29,018,700
Fixed assets	-31,622,700	729,000		-30,893,700
Change in inventories	1,875,000	0		1,875,000
Valuables	0	0		0
Nonproduced assets	0			0
Net lending/borrowing	-70,747,700	16,094,763	0	-54,652,937
TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES (FINANCING):				
Net acquisitions of financial assets	31,329,000	18,994,763	0	50,323,763
Domestic	31,329,000	18,994,763		50,323,763
Foreign	0			0
Monetary gold and SDRs	0			0
Net incurrence of liabilities	102,076,700	0	2,900,000	104,976,700
Domestic	-178,415,600		2,900,000	-175,515,600
Foreign	280,492,300			280,492,300

Het financieringstekort voor het Land wordt in de onderhavige ontwerp-begroting geraamd op Afl. 103,1 miljoen welke overeenkomt met 2,0% van het BBP. De tabel laat echter zien dat het tekort voor de centrale overheid ruim één miljoen florin lager uitvalt, i.c. Afl. 102,1 miljoen. Dit is het gevolg van een aflossing door DOW ter hoogte van Afl. 691.600,= alsook het feit dat het Land Afl. 328.800,= meer heeft begroot aan dotaties aan de Hoog Colleges van Staat dan deze colleges aan ontvangen dotaties van het Land hebben geraamd in hun begroting.

³³ Samengesteld uit de cijfers van de ontwerp-Landsbegroting 2016, de ontwerp-begroting DOW 2016, de ontwerp-begroting van de Raad van Advies 2016, de ontwerp-begroting van de Algemene Rekenkamer 2016, de ontwerp-begroting van de Staten 2016, de begroting van de SVb-fondsen 2016 en de concept-begroting van AZV 2016.

³⁴ Dit zijn de transacties tussen de Centrale overheid en de sociale zekerheidsfondsen (AZV en SVb).

³⁵ Inhoudende het Land Aruba, de Staten, de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en DOW.

De Raad heeft hiernaast geconstateerd dat AZV thans in zijn concept-begroting 2016 een bedrag van Afl. 41,7 miljoen aan Landsbijdrage heeft begroot. In de ontwerp-Landsbegroting 2016 wordt echter uitgegaan van Afl. 38,8 miljoen aan AZV. Als gevolg hiervan is er thans een ongedekt tekort van Afl. 2,9 miljoen bij AZV welke dus aangevuld zal moeten worden door het Land. Het tekort voor het Land zal hierdoor met het laatstgenoemde bedrag toenemen.

Tabel 9: Afwijkingen ontwerp-Landsbegroting 2016 - tekortcijfers

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Land	Samengestelde collectieve sector
Financieringstekort Ontwerp-Landsbegroting	103,1	
Begrotingstekort Ontwerp-Landsbegroting	312,2	
Aflossing DOW	(0,7)	
Verschil dotatie Hoog Colleges van Staat	(0,3)	
Extra AZV bijdrage	2,9	
Aangepast financieringstekort	104,3	105,0
Aangepast begrotingstekort	314,8	

Gelet op deze afwijkingen komt het geraamde begrotingstekort van het Land van Afl. 312,2 miljoen te staan op Afl. 314,8 miljoen (extra bijdrage AZV van Afl. 2,9 miljoen en de te hoge dotatie van Afl. 0,3 miljoen aan de Hoog Colleges van Staat). Het tekort van de publieke sector valt volgens de tabel vervolgens op afgerond Afl. 105,0 miljoen oftewel (afgerond) 2,0% van het BBP. De Raad wijst er echter op dat indien rekening wordt gehouden met het surplus bij de SVb-fondsen het tekort van de publieke sector zal uitkomen op Afl. 86,0 miljoen oftewel (afgerond) 1,7% van het BBP.

Uitgaande van de bovenstaande tekortcijfers kan verondersteld worden dat het tekort voor de collectieve sector voor het jaar 2016 mogelijk onder de wettelijk gestelde tekortnorm van 2,0% van het BBP zal uitvallen. Gelet op de ruim geraamde middelen van het Land verwacht de Raad echter dat het tekort toch hoger zal uitvallen dan thans wordt voorgesteld.

5. Toetsing van de beleidsvoornemens 2016

5.1 Ten aanzien van de in de memorie van toelichting gepresenteerde beleidsvoornemens is de Raad van oordeel dat deze veelal een algemeen karakter dragen. Meestal wordt naar meerjarige beleidsdoelstellingen verwezen, zonder dat concrete beleidsvoornemens worden geformuleerd die op het dienstjaar 2016 betrekking hebben. Veelal wordt volstaan met de opmerking dat bestaand beleid wordt voortgezet dan wel wordt 'geoptimaliseerd', 'geïntensiveerd' of 'aangescherpt'. Vanwege het feit dat de bijbehorende ramingen vaak niet zijn aangepast, is de Raad ervan uitgegaan dat waar in de toelichting voornoemde terminologie is gebruikt, de desbetreffende beleidsvoornemens budgetneutraal zullen worden gerealiseerd. In dit kader is de Raad echter van mening dat indien de gepresenteerde beleidsvoornemens budgetneutraal zijn, de memorie van toelichting daarvan gewag dient te maken.

5.2 De Raad stelt voorts vast dat waar wel concrete beleidsvoornemens worden geformuleerd, deze veelal geen weerslag vinden in de begroting zelve. Dit, terwijl de desbetreffende voornemens potentieel een kostenverhogend effect kunnen hebben op de gepresenteerde ramingen.

5.3 De in Tabel 10 - niet uitputtend en per ministerie - opgenomen concrete beleidsvoornemens vinden naar het oordeel van de Raad geen of onvoldoende weerslag in de begrotingscijfers. De Raad acht in ieder geval een nadere motivering in de memorie van toelichting geboden op deze beleidsvoornemens. Voorts adviseert de Raad de gehele toelichting na te lopen, teneinde de gepresenteerde beleidsdoelstellingen aan te laten sluiten op de ramingen. In dit kader adviseert de Raad specifiek om de in de toelichting opgenomen beleidsvoornemens concreet te

benoemen in het overzicht deel 5 behorende bij de memorie van toelichting en daarbij aan te geven welke kosten hiermee gemoeid zijn; dit zou hier ter inzichtelijkheid zowel in de algemene introductie per ministerie als in de toelichting op de desbetreffende kostenplaats dienen te worden opgenomen. Het voordeel hiervan is dat de aansluiting van de beleidsvoornemens met de bijbehorende kostenplaatsen en de ramingen duidelijk gemaakt wordt en hierdoor het realiteitsgehalte van de voorgestelde beleidsvoornemens beter kan worden beoordeeld en de transparantie van de begroting wordt vergroot.

Tabel 10: Beleidsvoornemens 2016 in relatie tot de ramingen in de Landsbegroting (niet uitputtend)

Nr.	Ministerie	Beleidsvoornemens	MvT	Opmerkingen
5.3.1	AZWIDO	Startup- ecosysteem	p. 21	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
5.3.2	AZWIDO	Mobiliseren van fondsen op het gebied van duurzame innovatie en kennisdeling.	p. 25	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
5.3.3	AZWIDO	Dienstverlening <i>Servicio Comunitario en Bario</i> (formaliseren van taken in een nieuwe dienst).	p. 23	Het is niet duidelijk ten laste van welke post de oprichting van deze dienst wordt gebracht. Gebeurt de dienstverlening binnen de bestaande kaders?
5.3.4	AZWIDO	Speciale trainingen met de doelstelling om ongeveer 600 wijkvrijwilligers te trainen, waarvan in 2015 de helft.	p. 24	Onduidelijk is wie deze trainingen gaat uitvoeren waardoor geen inzicht bestaat in de kostenallocatie.
5.3.5	AZWIDO	Opzetten van een <i>Center of Excellence</i> voor de SIDS.	p. 29	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
5.3.6	AZWIDO	Opstart project digitale duurzaamheid bij de ANA.	p. 30	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
5.3.7	AZWIDO	<i>Outsourcing</i> van ICT dienstverlening.	p. 31	Er zijn geen kosten verbonden aan de <i>outsourcing</i> geraamd en geen besparingen voor het Land na de afsplitsing.
5.3.8	ROII	Het project parkeermeters Oranjestad en Palm Beach is opgestart zodat in 2016 de focus op parkeergarages wordt geïntensiveerd.	p. 33	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
5.3.9	ROII	De tabel op pagina 36 MvT geeft een overzicht van een aantal financiers en de bedragen die zij voornemens zijn in 2016 te investeren. Op pagina 37 wordt aantal projecten globaal aangeduid.	p. 36-37	Het is onduidelijk welke financiers betrokken zijn bij welke projecten m.a.w. welke projecten worden gefinancierd door welke middelen.
5.3.10	TTPSC	Pilotproject voor strandwachters i.v.m. veiligheid stranden.	p. 42	Onduidelijk is wie dit project gaat uitvoeren waardoor geen inzicht bestaat in de kostenallocatie: Landsbegroting of TPEF?
5.3.11	TTPSC	DLA gaat bedrijfsmatiger opereren, o.a. d.m.v. automatisering van bedrijfsprocessen, upgradering van personeel, vervullen van vacatures kritische functies.	p. 44	Budgettaire gevolgen niet toegelicht. Kostenpost 16248101.4303 opleidingen en cursusgeld blijft ongewijzigd, alsook de post deskundig advies 16248101.4361.
5.3.12	TTPSC	Verhoging van de inkomsten van de DLA zal worden gerealiseerd door aanpassing van het Retributie- en legesbesluit en verhoging van het aantal geregistreerde vliegtuigen.	p. 44	Geen verhoging in de post middelen DLA ten opzichte van 2015. De middelenpost 16248101 blijft ongewijzigd.
5.3.13	TTPSC	Investering in moderne systemen en apparatuur bij de Meteorologische Dienst.	p. 45	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.3.14	TTPSC	Upgradering van personeel DMA staat centraal in het te voeren beleid.	p. 45	Realistisch? Kostenpost opleidingen & cursusgeld (16248201.4303) is ongewijzigd en

				bedraagt Afl. 4.300.
5.3.15	TTPSC	Upgrading van het personeel van de Inspectie Beveiliging Scheep- en Luchtvaart (BSL) zal prioriteit krijgen.	p. 46	Realistisch? Kostenpost opleidingen en cursusgeld (16240004.4303) is ongewijzigd en bedraagt Afl. 7.400.
5.3.16	TTPSC	Versterking van de DLVV met een fytosanitaire afdeling.	p. 49	Hoe realistisch is dit voornemen? Personeelskosten dalen en op de post opleidingen en cursusgeld is slechts een bedrag van Afl. 700 opgenomen.
5.3.17	TTPSC	Verbetering van de dienstverlening, upgrading van het personeel en investeren in de gebouwen en faciliteiten van de DLVV.	p. 49	Realistisch? Personeelskosten dalen, voor opleidingen en cursusgeld is slechts een Afl. 700 geraamd; onderhoud gebouwen is ongewijzigd bedraagt Afl. 2.400.
5.3.18	TTPSC	Er zal in overleg met de Stichting Monumentenfonds een subsidiebeleid worden opgesteld en geïmplementeerd.	p. 51	Onduidelijk is of dit een verhogend of verlagend effect op de subsidiekosten heeft.
5.3.19	ECEM	Invoering monitoringsprogramma, voor toezicht en handhaving regelgeving natuur en milieu. Meer efficiënte en effectieve aanpak overtrekkingen.	p. 56	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
5.3.20	ECEM	Door introductie van een nieuwe Telegraaf – en Telefoonverordening tracht DTZ de hoge advieskosten en juridische bijstand te verminderen.	p. 59-60	De post deskundig advies van DTZ is meer dan verdubbeld t.o.v. 2015. Toename van Afl. 60,000 naar Afl. 150,000.
5.3.21	VOS	Versterking van de DVG middels een kwaliteitsinjectie voor het personeel.	p. 65	Er is hiervoor slechts Afl. 600 geraamd (kostenpost 16561001.4303).
5.3.22	SJA	De renovatie van een geschikte locatie (filiaal DSZ) in San Nicolas is gepland om zo spoedig mogelijk te starten met de service aan cliënten. Extra locaties in de MFA's worden overwogen.	p. 81	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
5.3.23	SJA	Versterking Arbeidsinspectie door o.a. benoeming hoofd arbeidsinspectie, upgrading toezichthouders, totstandkoming en implementatie handhavingsbeleid.	p. 91	Budgettaire gevolgen niet toegelicht. Kostenpost opleidingen en cursusgeld DAO onveranderd t.o.v. 2015 en bedraagt Afl. 2500.-.
5.3.24	O&G	Het studiefinancieringsstelsel is geëvalueerd en deels aangepast voor studenten die in Nederland studeren.	p. 95	Wat betekent dit concreet voor de financiën van het Land? Wordt er meer of minder per student aan studielening verstrekt?
5.3.25	O&G	Verhoging van inschrijving, college- en examengeld van de UA fasegewijs geïntroduceerd.	p. 95	Budgettaire gevolgen niet toegelicht. Is er gefaseerde afname subsidie Land? Subsidie post 16786002.4600 is toegenomen. Verhoging van middelen Universiteit niet inzichtelijk.
5.3.26	O&G	De BNA wordt gemoderniseerd en er zullen ook bibliotheken opgezet worden in de Centro di Bario's en de MFA's en op de verschillende vestigingen zullen kenniscentra voor E(lectronic)-en D(istance) Learning worden opgezet waar laagdrempelige leerprogramma's worden gefaciliteerd.	p. 98	Hoe realistisch is dit beleidsvoornemen? In de begroting van de BNA is slechts een verhoging van de personeelskosten geraamd. En de middelen van de BNA nemen af van 175.000 in 2015 naar 80.000 in 2016.
5.3.27	Justitie	Opening forensisch besloten afdeling bij het Orthopedagogisch Centrum (Forensisch Besloten afdeling).	p. 106	Budgettaire gevolgen onvoldoende toegelicht. Kosten OC nemen slechts met 3% toe.
5.3.28	Justitie	Gezamenlijk met de hotelsector financieren van programma's ter	p. 107	Budgettaire gevolgen onvoldoende toegelicht. Kosten Bureau

		ondersteuning van verslaafden.		Ondersteuning Verslavingszorg met 7% verlaagd; kosten opvangcentrum Drugsbestrijding met 6% verlaagd.
5.3.29	F & O	Ontwikkelen van nieuwe communicatiekanalen voor publieksvoorlichting (Departamento di Impuesto)	p. 112	Onder de hoofdbudgethouder 'Departamento di Impuesto' wordt echter geconstateerd dat de kostensoort 'voorlichting en promotie' 4330 afneemt ten opzichte van 2015. Niet duidelijk is derhalve hoe deze beleidsvoornemens worden bekostigd.
5.3.30	F&O	Per 1 januari 2016 instelling Coördinatiebureau Fiscale Zaken	p. 113	Er is geen hoofdbudgethouder 'Coördinatiebureau Fiscale Zaken' opgenomen in de begroting, noch wordt er in deel 5, toelichting melding gemaakt van meerkosten van de instelling van dit bureau.
5.3.31	F&O	Aantrekken van technische bijstand van Nederlands Ministerie van Financiën	p. 114	Uit deel 5, toelichting, wordt niet duidelijk waar (i.c. welke kostenplaats/post) deze technische bijstand zijn weerslag krijgt en hoe groot deze kosten zullen zijn.
5.3.32	F&O	In het kader van de aanscherping van het beheer van de studieleeningen worden er voor 2016 invorderingsmedewerkers geworven.	p. 115	Uit deel 5, toelichting, wordt niet duidelijk waar deze meerkosten worden opgenomen.
5.3.33	F&O	In het kader van het voorkomen en de bestrijding witwassen en terrorismefinanciering wordt er o.m. een meldportaal en business intelligence applicatie ontwikkeld en wordt de voorlichting aan (keten)partners geïntensiveerd.	p. 115	Uit deel 5, toelichting, wordt niet duidelijk hoe deze voornemens worden bekostigd. De relevante kostenposten bij de hoofdbudgethouder MOT blijven immers nagenoeg gelijk aan 2015.
5.3.34	F&O	In het kader een slagvaardige overheid worden er een aantal beleidsdoelstellingen genoemd waaronder het ontwikkelen van een trainingsprogramma gericht op verandering van de organisatiecultuur.	p. 119	Niet duidelijk wordt welke kosten hieraan verbonden zijn en waar deze in de begroting worden verantwoord.

5.4 In de memorie van toelichting wordt veelvuldig het voornemen tot het invoeren van nieuwe wetgeving en/of aanpassing c.q. modernisering van bestaande wetgeving genoemd. Alleen al in de toelichting van het Ministerie van ECEM worden de modernisering van de Huurcommissieverordening, de Auteursverordening, de Merkenverordening, de Octrooiverordening, de Vestigingsverordening, de Telefoon- en telegraafverordening en het Landsbesluit Telecommunicatierechten aangekondigd alsook de invoering van nieuwe natuur- en milieuwetgeving. Gelet op deze voorgenomen wetgeving die in de loop van 2016 geconcipeerd dient te worden vraagt de Raad zich af of en hoe deze binnen de bestaande kaders van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) opgevangen zullen worden. De geraamde personeelskosten en goederen en diensten blijven immers nagenoeg gelijk aan de ramingen voor het dienstjaar 2015. In de gedetailleerde toelichting op de kostenplaats DWJZ wordt voorts niet aangegeven of er extra krachten (tijdelijk) zullen worden aangenomen en wordt hier bovendien duidelijk dat de kostenpost 4361 deskundig advies met Afl. 24.000,= onveranderd blijft ten opzichte van de begroting voor het dienstjaar 2015.³⁶

5.5 De gedetailleerde toelichting stelt dat totdat de instelling van de Ombudsman geregeld is de kosten voornamelijk onder de kostenpost 'overige uitbestedingen' (4362) bij de kostenplaats

³⁶ Deel 5, p. 125.

Overig AZWIDO (16016001) worden geraamd.³⁷ Ten opzichte van het dienstjaar 2015 neemt deze post van Afl. 150.000,= met 33% toe naar Afl. 200.000,=. Het is echter niet inzichtelijk welke kosten hier precies onder vallen nu de memorie van toelichting slechts spreekt van de inrichting van het Bureau Ombudsman.³⁸ De Raad gaat ervan uit dat het hier slechts de opstartkosten van het bureau betreft en dat bij de inwerkingtreding van de Landsverordening Ombudsman een aparte begroting voor dit Hoge College van Staat zal worden gemaakt.

5.6 De toelichting stelt dat de regering, ondanks het wegvallen van de financiële ondersteuning vanuit Nederland in 2014, het programma Sociale Vorming zal blijven uitvoeren.³⁹ Onder de kostenplaats 'Overig AZWIDO' (16016001) zijn ramingen opgenomen ten behoeve van de Sociale Vorming. Door het ontbreken van een kostenallocatie is het echter niet duidelijk of alle kosten die gemoeid zijn met continuering van dit project zijn meegenomen. Tevens rijst de vraag waar de personeelskosten ondergebracht zijn. De Raad acht een nadere toelichting ter zake wenselijk en adviseert om de kosten ten behoeve van Sociale Vorming (zoals reeds geadviseerd door de CAD) onder een eigen kostenplaats te ramen.

6. Memorie van toelichting

6.1 In de memorie van toelichting bij de ontwerp-landsverordening aanvulling ontslagvoorschriften ambtenaren en daarmee samenhangende bepalingen is aangegeven dat de invoering van het desbetreffende ontwerp op lange termijn besparingen (op de personeelskosten) voor het Land zou moeten meebrengen.⁴⁰ In de memorie van toelichting op de onderhavige landsbegroting 2016 wordt echter niet aangegeven in hoeverre in het dienstjaar 2016 – in het kader van de reductie van de personeelskosten – rekening is gehouden met de financiële gevolgen van deze invoering. De Raad adviseert om hierover uit te weiden.

6.2 In het onderhavige ontwerp is thans Afl. 2 miljoen begroot aan opbrengsten uit *lightering* en *bunkering*-activiteiten voor het dienstjaar 2016 (budgethouder 124 scheepvaart; hoofdmiddelensort 8400 rechten, boeten en overig). Deze post is met Afl. 2 miljoen afgenomen ten opzichte van de begroting 2015 (waarbij al rekening was gehouden met het feit dat slechts een deel van het jaar deze heffing van kracht zou zijn). In de toelichting wordt echter niet aangegeven wat de reden is voor de halvering in opbrengsten uit *lightering* en *bunkering* activiteiten.⁴¹ De Raad adviseert om alsnog aan te geven wat de redenen zijn voor deze aanzienlijk lagere raming voor 2016.

6.3 Het is de Raad opgevallen dat de geraamde totale kosten voor het dienstjaar 2016 van de hulpbestuurskantoren en het bureau burgerlijke stand gezamenlijk toegenomen zijn ten opzichte van het dienstjaar 2015. De Raad constateert dat dit voornamelijk het gevolg is van een toename van Afl. 1.232.100,- in de huurkosten van de hulpbestuurskantoren Savaneta en Paradera ten opzichte van het dienstjaar 2015. De Raad vraagt zich af hoe deze stijging in deze kosten zich verhoudt tot de doelstelling om - tot een kleiner en effectief overheidsapparaat te komen.⁴² De Raad adviseert om alsnog hierop in te gaan.

³⁷ Deel 5, p. 21.

³⁸ MvT, p. 32.

³⁹ MvT, p. 24.

⁴⁰ MvT bij de ontwerp-landsverordening aanvulling ontslagvoorschriften ambtenaren en daarmee samenhangende bepalingen, p. 5.

⁴¹ In deel 5 bij de memorie van toelichting wordt slechts aangegeven dat de raming voor 2016 gebaseerd is op de voorlopige realisatie voor 2015 (p. 163).

⁴² MvT, p. 117.

7. Conclusie en eindadvies

De Raad concludeert eerstens dat de middelen – gelet op de verwachte economische groei, de achterblijvende realisatiecijfers voor het dienstjaar 2015 en de onzekerheid over een (tijdige) invoering van de ABB in 2016 - te optimistisch zijn geraamd. Dit wordt bevestigd door de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2015 (AB 2015 no. 21), die thans aan de Raad ter advisering is voorgelegd. Als gevolg hiervan verwacht de Raad dat het financieringstekort voor het Land voor het dienstjaar 2016 hoger zal uitvallen dan het door de regering geraamde financieringstekort van Afl. 103,1 miljoen oftewel 2,0% van het BBP. De Raad is van mening dat de geraamde middelen te optimistisch zijn geschat, terwijl daarnaast weinig besparingen op de kosten worden verwacht in 2016.

Voorts is ten aanzien van de voorgestelde nieuwe beleidsmaatregelen - welke zijn bedoeld om de uitgaven te matigen en de middelen op te voeren - niet duidelijk in hoeverre deze het gewenste resultaat zullen bereiken in de dienstjaren 2017-2020. De Raad concludeert hierdoor dat het onzeker is of de gepresenteerde tekortcijfers voor de dienstjaren 2017 – 2020 behaald zullen worden.

Ten aanzien van de collectieve sector heeft de Raad geconstateerd dat de fondsen onder het beheer van de SVb gezamenlijk in het begrotingsjaar 2016 een verwacht surplus zullen genereren. Ondanks dit verwachte surplus voorziet de Raad thans – mede gelet op de te optimistisch geraamde middelen van het Land – dat de wettelijke tekortnorm van 2,0% van het BBP voor de collectieve sector niet wordt behaald, tenzij de ABB tijdig wordt ingevoerd en de rest van de nog ongedefinieerde collectieve sector een dusdanig begrotingssurplus genereert welke het verwachte tekort van het Land compenseert.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Raad om het onderhavige ontwerp niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat (1) duidelijk is onderbouwd hoe de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan het behalen van de wettelijke tekortnorm, (2) de geraamde belastingmiddelen conservatiever worden geraamd en als gevolg hiervan (3) wordt voorzien in de opname van (aanvullende) realistische maatregelen teneinde te kunnen voldoen aan de wettelijke tekortnorm.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

drs. C. Timmer