



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

**Uw brief:** 20 september 2018  
**Uw kenmerk:** LV-18/0015  
**Datum:** 1 november 2018  
**Kenmerk:** RvA 165-18

**Onderwerp:** Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2019

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2019, moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

## 1. Toetsing van de Landsbegroting

1.1 Ingevolge artikel IV.1 van de Staatsregeling van Aruba (AB 1985 no. 26) j° artikel 16 van de Landsverordening Raad van Advies (AB 1985 no. 55) wordt de Raad gehoord over ontwerpen van landsverordening die door de regering aan de Staten van Aruba worden voorgelegd. Aangezien de Landsbegroting de vorm heeft van een ontwerp-landsverordening, wordt ook over ontwerp-Landsbegrotingen advies gevraagd aan de Raad van Advies.

1.2 Een landsverordening tot vaststelling van de Landsbegroting is een formele wet en heeft een eigensoortig karakter. De omstandigheid dat het machtigingskarakter prevaleert heeft consequenties voor het door de Raad te hanteren toetsingskader.<sup>1</sup>

De juridische en wetstechnische toetsing vindt in volle omvang plaats. De Raad toetst onder meer aan hogere regelgeving zoals de Staatsregeling alsmede aan de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) (CV 1989) en de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (AB 2015 no. 39) (LATft).

Anders dan bij wetgeving in materiële zin vindt 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 steelt valide zijn en of de voorstellen leiden tot duurzame overheidsfinanciën.

Ten slotte omvat het toetsingskader voor de ontwerp-Landsbegroting 2019 eveneens:

- a. het Witte Donderdag Akkoord (Uitvoeringsprotocol dd. 28 maart 2013 ex besluit artikel IV-B van het samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland dd. 27 oktober 2011);
- b. de 'Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba' dd. 2 mei 2015 (hiermee zijn ook de tussen Nederland en Aruba gemaakte afspraken

<sup>1</sup> MvT bij de Comptabiliteitsverordening 1989, p. 2-3.

- over en voorwaarden omtrent het inschrijven door Nederland op leningen van Aruba, zoals vastgelegd in het Witte Donderdag Akkoord van 28 maart 2013 herbevestigd);
- c. het schrijven van de Minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur (FEC) gericht aan het College Aruba financieel toezicht (CAft) inzake de ontwerpbegroting 2019 dd. 17 september 2018 (kenmerk: MinFEC-18/2719);
  - d. het Financieel Economisch Memorandum (FEM) 2018-2021 van februari 2018, inclusief het addendum Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP); en
  - e. de beslissing van de ministerraad dd. 4 juli 2018 (kenmerk: BE-46/18) aangaande de uitgangspunten voor de Landsbegroting 2019.<sup>2</sup>

In het schrijven van de Minister van FEC aan het CAft zoals bedoeld in onderdeel c zijn doelstellingen c.q. normen inzake (i) de schuldafbouw van het Land en (ii) de financieringssaldi van de collectieve sector voor de jaren 2019, 2020 en 2021 opgenomen. Verwacht wordt dat deze doelstellingen c.q. normen opgenomen zullen worden in het protocol tussen Nederland en Aruba inzake het nieuw in te stellen normenkader voor het financieel toezicht van Aruba. De uitbreiding van het toetsingskader met onderdeel d is voorts mede ingegeven door de voornoemde brief van de Minister van FEC. In dit schrijven wordt het CAft verzocht om vooruitlopend op het protocol tussen Nederland en Aruba, het onderhavige ontwerp te toetsen aan de hoofdcomponenten voortvloeiende uit het FEM. Mede door het ontbreken van een wettelijke financieringssaldo-norm voor het dienstjaar 2019 en uit oogpunt van uniformiteit, zal de Raad derhalve het ontwerp eveneens toetsen aan het FEM.

**Box 1: Toetsingskader ontwerp-Landsbegroting 2019 samengevat**

A.	<b>Financieel-economische analyse:</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toetsing ramingen collectieve sector aan de voorgestelde normen en kaders zoals opgenomen in (1) het FEM, (2) het schrijven van de Minister van FEC aan het CAft dd. 17 september 2018 en (3) het besluit van de ministerraad dd. 4 juli 2018.</li> <li>▪ Toetsing van de beleidsvoornemens c.q. maatregelen en (meerjaren)ramingen aan het criterium van duurzaamheid (inclusief financiële impactmeting van beleid en risico-analyse van collectieve sector en overheidsdeelnemingen). De beleidsvoornemens worden hierbij eveneens getoetst aan het FEM.</li> <li>▪ Toetsing van het realiteitsgehalte van de (meerjaren)ramingen.</li> <li>▪ Toetsing of ramingen toereikend zijn toegelicht.</li> </ul>
B.	<b>Juridische en wettechnische toets:</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toetsing ontwerp-begrotingswet aan vigerende wet- en regelgeving en (interne) financiële afspraken.</li> <li>▪ Toetsing ontwerp-begrotingswet op de vormgevingsaspecten aan de hand van Aanwijzingen voor regelgeving.</li> </ul>

De Raad heeft daarnaast kennisgenomen van het ‘Advies bij de ontwerpbegroting 2019’ van het CAft, 2 oktober 2018 (kenmerk 201800209) en de reactie van het Land op dat advies dd. 17 oktober 2018 (kenmerk Min.Fec-18/2950). Naar aanleiding van dit advies en de reactie van het Land daarop is op 25 oktober 2018, conform artikel 10, tweede lid van de LATft, een gewijzigde memorie van toelichting aangeboden aan de Raad. Gezien het feit dat de Raad in laatste en hoogste instantie advies uitbrengt, kon de Raad eerst tot advisering overgaan, nadat deze gewijzigde memorie van toelichting aan het ontwerp was toegevoegd.

## 2. Algemene beschouwingen op de ontwerp-Landsbegroting 2019

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. Het

<sup>2</sup> Uittreksel van de besluitenlijst van de vergadering van de ministerraad dd. 4 juli 2018 (BE-46/18).

voorliggende ontwerp is na deze datum aan de Raad aangeboden en voldoet derhalve niet aan dit vereiste. De Raad begrijpt evenwel dat dit mede het gevolg is van de onderhandelingen met Nederland om tot een nieuw normenkader te komen voor het financieel toezicht, maar betreurt desondanks dat de regering - in navolging van de Landsbegroting 2018 - wederom niet voldoet aan dit constitutioneel vereiste. De Raad geeft om deze redenen in dringende overweging om het daarheen te leiden dat de ontwerp-begrotingen van de hierna volgende begrotingsjaren vóór de constitutioneel voorschreven datum aan de Staten worden aangeboden.

2.2 De Raad heeft geconstateerd dat (wederom) niet is voldaan aan alle voorwaarden die ingevolge artikel 3, tweede lid, van de CV 1989 aan de begroting worden gesteld. Zo ontbreken:

- a. een liquiditeitsprognose;
- b. een gespecificeerd overzicht van de gegeven (c.q. te geven) garanties; alsmede
- c. een overzicht van de vorderingen en schulden per ministerie.

Deze gegevens dienen alsnog conform deze bepaling aan de begroting te worden toegevoegd.

2.3 Conform artikel IX van de op 2 mei 2015 tussen Aruba en Nederland overeengekomen afspraken over de financiën van Aruba, dienen het Land en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gezamenlijk vóór 1 april – voor twee jaar – de rechtspersonen aan te wijzen die met ingang van het eerstvolgende begrotingsjaar tot de collectieve sector - in de zin van artikel 1 van de LATft - zullen behoren. Deze tweejaarlijkse aanwijzing heeft laatstelijk op 31 maart 2017 plaatsgevonden. Hier zijn aangewezen tot de collectieve sector: het Land, de sociale zekerheidsfondsen, de Universiteit van Aruba (UA), de Stichting Educacion Profesional Basico (EPB), Serlimar en de Aruba Tourism Authority (ATA).<sup>3</sup> In de eerste, op 21 september jl. aan de Raad aangeboden, toelichting werd gesproken van een collectieve sector bestaande uit slechts het Land, het Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekosten Verzekering en de Sociale Verzekeringsbank (de sociale zekerheidsfondsen). Dit was niet in lijn met de compositie zoals laatstelijk is bepaald door het Land en de Minister van BZK. Alhoewel toentertijd weliswaar is bepaald dat die samenstelling zou gelden voor de jaren 2017 en 2018, is de Raad bij zijn initiële toetsing van de ramingen 2019, mede gelet op het bepaalde in voornoemd artikel IX (i.c. vaststelling collectieve sector voor de eerstvolgende twee begrotingsjaren)<sup>4</sup> en het uitblijven van een expliciete aanwijzing van de collectieve sector voor het jaar 2019, reeds uitgegaan van die samenstelling. De Raad heeft met instemming geconstateerd, dat in de gewijzigde toelichting wel is uitgegaan van de collectieve sector, zoals die op 31 maart 2017 is aangewezen. Hiermee wordt naar het oordeel van de Raad een juiste juridische invulling gegeven aan de in artikel 1, van de LATft opgenomen definitie van het begrip collectieve sector. Het betreffende artikel bepaalt immers dat onder collectieve sector moet worden verstaan: het Land tezamen met de 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 beffingen*, in lijn met het System of National Accounts van de Verenigde Naties.

Artikel 14, vierde lid, van de LATft bepaalt voorts dat bij de begroting een uiteenzetting van de financiële toestand van de collectieve sector verstrekt dient te worden. In de gewijzigde toelichting

<sup>3</sup> Vide de 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, alsook de brief van de toenmalige Minister van Financiën en Overheidsorganisatie van 31 maart 2017 inzake de aanwijzing van de collectieve sector (kenmerk: MFO/BZK 0001/17). Deze aanwijzing is bij brief van 8 mei 2017 door de Nederlandse Minister van BZK bevestigd (kenmerk: 2017-0000206162).

<sup>4</sup> Volgens deze strikte interpretatie zou bij de tweejaarlijkse aanwijzing in maart 2017 feitelijk de collectieve sector zijn aangewezen voor de begrotingsjaren 2018 en 2019.

is deze uiteenzetting van de financiële toestand van de collectieve sector – naar de compositie zoals is bepaald door het Land en de Minister van BZK – alsnog opgenomen.<sup>5</sup>

2.4 In artikel 2 van het onderhavige ontwerp wordt afgeweken van artikel 22 van de CV 1989. De Raad merkt wederom op dat een landsverordening tot vaststelling van de Landsbegroting beperkt dient te blijven tot de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Land. De Raad acht het in strijd met het machtigingskarakter van de begroting om in de landsverordening tot vaststelling daarvan structureel af te wijken van onderdelen van de Comptabiliteitsverordening 1989, zoals i.c. van artikel 22. Deze praktijk is steeds door de Raad als onjuist en onwenselijk beschouwd.

2.5 Vooropgesteld wordt dat ingevolge artikel 3 van de CV 1989 de memorie van toelichting een uiteenzetting dient te bevatten over het door de betrokken minister te voeren beleid en, wat de vaststelling van de kosten en investeringen en de middelen betreft, nauwkeurig en volledig de gronden en gegevens te bevatten, waarop elke raming berust. Dit is ook noodzakelijk teneinde de Raad en de Staten in staat te stellen te toetsen of de voorgenomen beleidsdoelstellingen op een juiste wijze worden gereflecteerd in de voorgestelde ramingen.

Geconstateerd is dat de beleidsvoornemens in de toelichting bij het onderhavige ontwerp in onvoldoende mate zijn weerslag krijgen in de begrotingscijfers. Hierdoor is het onduidelijk (1) hoe groot de financiële impact zal zijn van de genoemde beleidsvoornemens en -maatregelen in het begrotingsjaar 2019 alsmede (2) in hoeverre deze voornemens en maatregelen wel in het begrotingsjaar 2019 zullen worden doorgevoerd. Het beoordelen van het realiteitsgehalte van de voorgelegde (ontwerp)-begrotingscijfers 2019 wordt daardoor bemoeilijkt.

### 3. Totaalbeeld van de ramingen 2019 van het Land en de collectieve sector

3.1 In de ontwerp-Landsbegroting 2019 is voor het financieringstekort een raming opgenomen van Afl. 24,7 miljoen (0,5% van het BBP). Dit is een verlaging ten opzichte van de voorlopige realisatiecijfers voor 2017 (2,5% van het BBP) en de begrotingscijfers 2018 (3,1% van het BBP). Het verschil wordt grotendeels verklaard door de hoger geraamde belastinginkomsten voor 2019 welke voornamelijk het gevolg zijn van de invoering van de Belasting Additionele Voorzieningen PPS-projecten (BAVP) per 1 juli 2018 en de daling van de kapitaalsuitgaven i.c. een afname van de begrote investeringen (zie onderstaand mutatie overzicht).

**Tabel 1: Overzicht mutaties**

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	
Financieringstekort B2018	-149,9
Mutaties middelen	88,8
Mutaties uitgaven	3,6
Mutaties financieringsmiddelen	9,3
Mutaties kapitaaluitgaven	-30,7
Financieringstekort B2019	-24,7

Ondanks de verlaging van het financieringstekort ten opzichte van de voorgaande begrotingsjaren zijn de uitgaven nog altijd hoog. De geraamde uitgaven voor 2019 zijn namelijk ruim Afl. 80 miljoen hoger dan de voorlopige gerealiseerde uitgaven in 2017. Voornamelijk de uitgaven aan

<sup>5</sup> MvT, p. 7.

goederen en diensten en personeel blijven (aanzienlijk) boven het uitgavniveau van 2017, terwijl de interestkosten nog altijd blijven toenemen. De Raad dringt in deze wederom aan om te snijden in de uitgaven en – uit oogpunt van de noodzaak tot het bereiken en behouden van duurzame overheidsfinanciën – de nodige structurele maatregelen te nemen die leiden tot een slank en kostenefficiënt overheidsapparaat.

**Tabel 2: Vergelijkend overzicht begroting 2019**

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	<b>Realisatie 2017</b> <i>(voorlopige cijfers)</i>	<b>Begroting 2018</b>	<b>Ontwerp-Begroting 2019</b>
<b>Inkomsten</b>	<b>1.242,4</b>	<b>1330,3</b>	<b>1.419,3</b>
<i>w.v. belastinginkomsten</i>	<i>1.032,6</i>	<i>1.117,8</i>	<i>1.201,0</i>
<i>w.n. niet-belastingontvangsten</i>	<i>209,8</i>	<i>212,5</i>	<i>218,3</i>
<b>Uitgaven<sup>6</sup></b>	<b>1.339,0</b>	<b>1.454,5</b>	<b>1.420,4</b>
<i>w.v. personeelsuitgaven<sup>7</sup></i>	<i>474,1</i>	<i>482,9</i>	<i>479,2</i>
<i>w.v. verbruik goederen en diensten</i>	<i>165,6</i>	<i>192,1</i>	<i>187,7</i>
<i>w.v. interest</i>	<i>220,7</i>	<i>219,4</i>	<i>229,7</i>
<i>w.v. bijdrage aan AZV</i>	<i>36,3</i>	<i>29,2</i>	<i>0,0</i>
<i>w.v. investeringen</i>	<i>12,6</i>	<i>51,2</i>	<i>22,8</i>
<i>w.v. vermogensoverdrachten</i>	<i>11,8</i>	<i>5,7</i>	<i>5,5</i>
<b>Netto kredietverlening</b>	<b>14,0</b>	<b>25,7</b>	<b>23,6</b>
<b>Aflossingen</b>	<b>344,4</b>	<b>337,2</b>	<b>376,4</b>
<b>Financieringstekort</b>	<b>118,6</b>	<b>149,9</b>	<b>24,7</b>
% BBP	2,5	3,1	0,5
<b>Primair saldo<sup>8</sup></b>	<b>102,1</b>	<b>69,5</b>	<b>205,0</b>
% BPP	2,1	1,4	4,1
<b>Overheidsschuld<sup>9</sup></b>	<b>4.158,9</b>	<b>4.308,8</b>	<b>4.333,5</b>
% BBP	86,0	87,9	87,5
<b>BBP<sup>10</sup></b>	<b>4.833,6</b>	<b>4.903,3</b>	<b>4.952,3</b>

3.2 Voor de Landsbegroting 2019 heeft de regering in de ministerraad van 4 juli 2018 een uitgavenkader vastgesteld (zie onderstaande tabel 2).

**Tabel 3: Toets ontwerp-begrotingscijfers 2019 aan uitgavenkader ministerraad**

<b>Besluit ministerraad dd. 4 juli 2018</b>				
Uitgavenkader begroting 2019	Ramingen goederen en diensten gelijk aan raming 2017: <b>Afl. 174,4 miljoen</b>	Ramingen personeel gelijk aan raming 2018: <b>Afl. 383 miljoen</b>	Ramingen HCvS en DOW totaal gelijk aan raming 2018: <b>Afl. 65,1 miljoen</b>	Investeringen: <b>Afl. 20 miljoen</b>
Ontwerp-Landsbegroting 2019	Afl. 187,7 miljoen	Afl. 380 miljoen	Afl. 64,1 miljoen	Afl. 22,8 miljoen

Geconstateerd is dat de ontwerp-Landsbegroting 2019 niet voldoet aan dit door de ministerraad vastgestelde uitgavenkader voor wat betreft de uitgaven aan goederen en diensten; deze uitgaven

<sup>6</sup> Genoemde onderdelen onder de hoofdcategorie 'Uitgaven' zijn niet uitputtend.

<sup>7</sup> Bij de personeelsuitgaven zijn niet meegenomen: de Hoge Colleges van Staat, de DOW en de gesubsidieerde instellingen.

<sup>8</sup> Het primaire saldo wordt gedefinieerd als het saldo van de inkomsten minus de totale bestedingen, uitgezonderd de rentelasten.

<sup>9</sup> De overheidsschuld voor 2017 is bepaald aan de hand van de informatie uit de *Annual Statistical Digest 2017 (CBA)*. De verwachte overheidsschuld voor 2018 en 2019 is bepaald aan de hand van de informatie uit de ontwerp-begroting van het Land voor het dienstjaar 2019.

<sup>10</sup> De BBP-cijfers 2017 en 2018 zijn zoals geschat door de Centrale Bank van Aruba in zijn *Economic Outlook* (april 2018). Het BBP-cijfer 2019 is berekend door uit te gaan van een 1% nominale groei t.o.v. 2018 (MvT, p. 6).

zijn met een overschrijding van de norm van ruim Afl. 13 miljoen aanzienlijk hoger (zie Tabel 3). Ook de investeringen vallen hoger uit dan het vastgestelde uitgavenkader.

3.3 De regering heeft in het FEM voor het jaar 2019 de financieringstekortnorm voor het Land bepaald op 0,8% van het BBP. In het schrijven van de Minister van FEC gericht aan het CAft inzake de ontwerpbegroting 2019 is de financieringstekortnorm voor de collectieve sector voor het jaar 2019 gesteld op 0,5% van het BBP. Om na te gaan in hoeverre (1) het Land zal voldoen aan de tekortnorm van 0,5% van het BBP en (2) in hoeverre het begrote geconsolideerde resultaat van de totale collectieve sector zal voldoen aan de norm van 0,5% van het BBP, heeft de Raad de begrotingscijfers 2019 van alle entiteiten behorende tot de collectieve sector volgens het stramien van de *Government Finance Statistics Manual (GFS Manual)* van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) geconsolideerd (zie onderstaande tabel 3). Door herclassificatie van bepaalde posten en bijbehorende bijdragen conform de *GFS Manual* wordt zichtbaar wat de tekorten zijn bij de centrale overheid, de sociale zekerheidsinstanties en de overige collectieve sector. In de kolom *Consolidated General Government* wordt het totaal van deze tekorten weergegeven.

**Tabel 4: Overzicht begroting openbare financiën Aruba 2019<sup>11</sup>**

<i>(Bedragen in Afl.)</i>	Central Government <sup>12</sup>	Social Security Funds	Other Government <sup>13</sup>	Adjustments <sup>14</sup>	Consolidated General Government
<b>TRANSACTIONS AFFECTING NET WORTH:</b>					
<b>Revenues</b>	<b>1,420,691,800</b>	<b>768,172,193</b>	<b>187,803,400</b>	<b>-72,388,930</b>	<b>2,304,278,463</b>
Taxes	1,238,363,900	213,600,000	111,210,000	0	1,563,173,900
Social Contributions	362,700	552,046,989	0	0	552,409,689
Grants	10,552,200	0	34,362,300	-34,362,300	10,552,200
Other Revenues	171,413,000	2,525,204	42,231,100	-38,026,630	178,142,674
<b>Expenses</b>	<b>1,407,146,300</b>	<b>768,115,107</b>	<b>186,021,600</b>	<b>-57,388,930</b>	<b>2,303,894,077</b>
Compensation of employees	735,299,934	25,132,136	61,257,913	-28,743,700	792,946,283
Use of goods and services	312,730,813	10,724,186	114,816,677	-28,645,230	409,626,446
Consumption of fixed capital	36,747,600	2,033,348	7,782,300	0	46,563,248
Interest	229,709,000	0	0	0	229,709,000
Subsidies	17,732,800	0	1,220,000	0	18,952,800
Grants	729,800	0	0	0	729,800
Social benefits	74,196,353	730,225,437	944,710	0	805,366,500
Other expenses	0	0	0	0	0
<b>Gross operation balance</b>	<b>50,293,100</b>	<b>2,090,434</b>	<b>9,564,100</b>	<b>-15,000,000</b>	<b>46,947,634</b>
<b>Net operation balance</b>	<b>13,545,500</b>	<b>57,086</b>	<b>1,781,800</b>	<b>-15,000,000</b>	<b>384,386</b>
<b>TRANSACTIONS IN NONFINANCIAL ASSETS</b>					
<b>Net Acquisition of Nonfinancial Assets</b>	<b>8,903,500</b>	<b>5,308,652</b>	<b>15,750,441</b>	<b>0</b>	<b>29,962,593</b>
Fixed assets	8,778,500	5,308,652	15,750,441	0	29,837,593
Change in inventories	125,000	0	0	0	125,000
Valuables	0	0	0	0	0
Nonproduced assets	0	0	0	0	0

<sup>11</sup> Samengesteld uit de ontwerp-Landsbegroting 2019, de voorlopige ontwerp-begroting DOW 2019, de ontwerp-begroting van de Raad van Advies 2019, de ontwerp-begroting 2019 van de Algemene Rekenkamer, de ontwerp-begroting 2019 van de Staten, de concept-begroting van de SVb-fondsen 2019 (versie 17 juli 2018), de begrotingcijfers 2019 van het Uitvoeringsorgaan AZV (versie 31 mei 2018), de begroting Serlimar 2019 (versie 20 augustus 2018), de begrotingcijfers 2019 van de ATA (versie presentatie ATA aan RvA 12 oktober 2018), de begroting 2018-2019 van de Stichting EPB en de wenselijkheidsbegroting 2019 van de UA (versie 13 juli 2018).

<sup>12</sup> Inhoudende het Land Aruba, de Staten, de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en DOW.

<sup>13</sup> Inhoudende Serlimar, ATA, Stichting EPB en de UA.

<sup>14</sup> Dit zijn de transacties tussen enerzijds de Centrale overheid en anderzijds de sociale zekerheidsfondsen (AZV en SVb), Serlimar, ATA, Stichting EPB en de UA.

<b>Net lending/borrowing</b>	<b>4,642,000</b>	<b>-5,251,566</b>	<b>-13,968,641</b>	<b>-15,000,000</b>	<b>-29,578,207</b>
<b>TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES (FINANCING):</b>					
<b>Net acquisitions of financial assets</b>	<b>28,740,000</b>	<b>5,448,434</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>34,188,434</b>
Domestic	28,740,000	5,448,434	0	0	34,188,434
Foreign	0	0	0	0	0
Monetary gold and SDRs	0	0	0	0	0
<b>Net incurrence of liabilities</b>	<b>24,098,000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>39,668,641</b>	<b>63,766,641</b>
Domestic	-220,181,400			39,668,641	-180,512,759
Foreign	244,279,400			0	244,279,400

Het financieringstekort voor het Land wordt in de onderhavige ontwerp-begroting geraamd op Afl. 24,75 miljoen hetgeen overeenkomt met 0,5% van het BBP. De bovenstaande tabel laat echter zien dat het tekort voor de centrale overheid iets lager uitvalt, i.c. Afl. 24,1 miljoen. Dit is het gevolg van enerzijds de aflossing door DOW ter hoogte van Afl. 493.400, = en anderzijds een hogere dotatie van het Land aan de Hoge Colleges van Staat dan volgens de ontwerp-begrotingen van deze entiteiten nodig is.

De Raad heeft bovendien geconstateerd dat het Land geen Landsbijdrage aan de AZV heeft begroot; dit terwijl volgens de voorlopige ramingen van de AZV een bijdrage nodig zal zijn van ruim Afl. 10 miljoen. Een en ander is des te opmerkelijk nu uit het FEM blijkt dat de landsbijdrage niet meteen maar op termijn zou worden geëlimineerd.<sup>15</sup> Bij de UA en de Stichting EPB is voorts uit de begrotingscijfers 2019 geconstateerd dat deze gezamenlijk een bedrag van ruim Afl. 6 miljoen extra aan Landsbijdrage nodig zullen hebben om een sluitende exploitatiebegroting te hebben.

Gelet op deze afwijkingen (zie onderstaande tabel 4) zou het geraamde financieringstekort van het Land van Afl. 24,75 miljoen in feite Afl. 40,88 miljoen bedragen, oftewel (afgerond) 0,8% van het BBP. Hiermee valt het tekort van het Land wel binnen de marges van de zogenaamde FEM-norm,<sup>16</sup> maar is het hoger dan de door de regering genoemde financieringstekortnorm van 0,5%.

**Tabel 5: Afwijkingen ontwerp-Landsbegroting 2019 - tekortcijfers**

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	<b>Land</b>
<b>Financieringstekort cf. Ontwerp-Landsbegroting 2019</b>	<b>24,75</b>
Aflossing DOW	(0,49)
Verschil dotatie Hoge Colleges van Staat	(0,16)
Extra verwachte AZV bijdrage	10,70
Extra verwachte bijdrage UA & Stichting EPB	6,08
<b>(Aangepast) financieringstekort</b>	<b>40,88</b>
<b>(Aangepast) financieringstekort in % van BBP</b>	<b>0,8</b>
<b>Financieringstekortnorm voor het Land in % BBP volgens het FEM</b>	<b>0,8</b>

Het tekort voor de totale collectieve sector is voor 2019 gecalculerd op Afl. 63,77 miljoen. Als echter rekening gehouden wordt met een verwacht surplus bij de SVb van ruim Afl. 5 miljoen, komt het tekort uit op Afl. 58,32 miljoen (oftewel 1,2% van het BBP).<sup>17</sup> Hiermee zal derhalve niet

<sup>15</sup> FEM, p. 14.

<sup>16</sup> FEM, p. 17.

<sup>17</sup> Uit ambtsberichten heeft de Raad voorts begrepen dat het tekort van 10,7 miljoen bij AZV mogelijk door een efficiëncyslag verlaagd zal kunnen worden. De Raad merkt hierbij op dat indien door deze efficiëncyslag de begroting van de AZV sluitend zal zijn, het tekort van de collectieve sector desondanks toch boven de 0,5% van het BBP zal uitvallen.

voldaan worden aan de financieringssaldo-norm voor de collectieve sector zoals gesteld in de brief van de Minister van FEC dd. 17 september 2018.

**Tabel 6: Verwacht tekort collectieve sector 2019**

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	Collectieve sector
<b>Financieringstekort collectieve sector (consolidated general government)</b>	<b>58,32</b>
<b>Financieringstekort in % van BBP</b>	<b>1,2</b>
<b>Tekortnorm collectieve sector in % van BBP volgens schrijven Minister van FEC</b>	<b>0,5</b>

De Raad constateert dat het tekort van de rest van de collectieve sector (*other government*) grotendeels wordt verklaard door een begrotingstekort van ruim Afl. 17 miljoen bij de Serlimar welke het gevolg is van ongedekte begrote investeringen voor het jaar 2019.

#### 4. Risico-analyse van collectieve sector en overheidsdeelnemingen

##### 4.1 Land Aruba

###### Belastinginkomsten en inkomsten uit retributies en leges

De belastinginkomsten zijn grotendeels conservatief geraamd. De winstbelasting wordt evenals het begrotingsjaar 2018 op Afl. 208 miljoen geraamd, waarvan Afl. 46 miljoen uit invorderingsacties. Op basis van de tot dusver gerealiseerde opbrengsten winstbelasting voor 2018 en de waargenomen trend van winstbelastingontvangsten van de afgelopen jaren wordt de raming voor 2019 – naar het oordeel van de Raad – echter te hoog ingeschat.

De Raad heeft voorts geconstateerd dat bij de DIMAS en de DTI de opbrengsten uit de retributies en leges toenemen met respectievelijk Afl. 1,15 miljoen en Afl. 876.800, =. Onduidelijk is waarop deze verhoging met 44% aan inkomsten bij de DTI is gebaseerd. Evenmin is duidelijk waarom de DIMAS meer opbrengsten verwacht, temeer nu met de aangekondigde wijziging van de Landsverordening toelating, uitzetting en verwijdering (AB 1993 no. GT 33) (LTUV) de categorie personen die van rechtswege wordt toegelaten, wordt uitgebreid.

Tenslotte wordt in het ontwerp uitgegaan van Afl. 7 miljoen extra inkomsten uit vergunningen. De indruk wordt gewekt dat deze geraamde meeropbrengsten te maken hebben met de ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening speelvergunningrecht hazardspelen (AB 1990 no. GT45).<sup>18</sup> Indien dit het geval is, vraagt de Raad zich af in hoeverre de verzwarende financiële gevolgen voortvloeiend uit deze wijziging (ongeveer 30% verhoging) gedragen kunnen worden door de belastingplichtigen (i.c. de casino's) en of deze raming van extra opbrengsten derhalve realistisch is. In het verlengde hiervan heeft de Raad ook in de eerder aan hem aangeboden ontwerp-wijziging van de Landsverordening toelating, uitzetting en verwijdering (AB 1993 no. GT 33)<sup>19</sup> geconstateerd dat er meeropbrengsten van Afl. 7 miljoen aan vergunningsrechten worden verwacht; in de toelichting en ramingen 2019 ziet de Raad dit echter niet terug.

###### Personeelsuitgaven

De ramingen voor de personeelskosten liggen Afl. 3,7 miljoen lager dan de ramingen voor 2018. Dit is overeenkomstig het FEM, waarin werd aangekondigd dat vanaf 2019 de personeelslasten van het Land met minimaal Afl. 3 miljoen per jaar verlaagd zullen worden.<sup>20</sup> Anderzijds komen

<sup>18</sup> Deel 5 bij de MvT, p. 216.

<sup>19</sup> De Raad van advies heeft op 4 juli 2018 advies uitgebracht op deze ontwerp-wijziging van de Landsverordening toelating, uitzetting en verwijdering (RvA 117-18). Dit advies is echter nog niet openbaar.

<sup>20</sup> FEM, p. 25.



deze ramingen echter niet overeen met de in het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP) genoemde bedragen.<sup>21</sup> Er is in het ontwerp voor 2019 een totaal van Afl. 479,2 miljoen aan personeelskosten begroot, terwijl in het BVP – met in achtname van de 7 beleidsmaatregelen ter zake het terugdringen van de personeelslasten<sup>22</sup> – voor 2019 een bedrag wordt genoemd van AWG 469,0 miljoen (i.c. ruim Afl. 10 miljoen minder bespaard).

Verder blijkt uit het BVP dat per eind mei 2018 totaal 5.011 personen in dienst zijn van het Land.<sup>23</sup> Op de als bijlage bij de begroting gevoegde personeelsstaat per eind augustus 2018 staat een aantal van 5.084 personen, hetgeen haaks lijkt te staan op de eerste in het BVP genoemde maatregel, namelijk een beperking van de indienstneming.

Gezien het feit dat de personeelsstaat niet het verwachte verloop voor 2019 weergeeft, is niet duidelijk of de in het BVP genoemde maatregelen ter bevordering van de uitstroom, uiteindelijk effect zullen sorteren op de omvang van het ambtenarenapparaat. Ook is niet duidelijk of van de in de toelichting genoemde mogelijkheden tot het afstoten van taken en het samenvoegen van diensten in 2019 gebruik zal worden gemaakt<sup>24</sup> en in hoeverre het streven om het proces van verzelfstandiging van de Dienst Landmeetkunde en Vastgoedregistratie in het eerste kwartaal van 2019 af te ronden, wordt gehaald.<sup>25</sup>

De Raad blijft beklemtonen dat de onnodige groei van het overheidsapparaat alleen maar belemmerend werkt op de beheersing van de uitgaven van het Land en afbouw van de schuld.<sup>26</sup>

**Tabel 7: Verloop personeelsuitgaven Land Aruba**

	2015	2016	2017	Begroting 2018	Begroting 2019
Personeelsuitgaven (in Afl. milj.)*	466,9	463,9	474,1	482,9	479,2
Personeelsuitgaven in % van totale uitgaven Land	35	34	35	34	34
Aantal overheidswerknemers**	4.964	4.919	5.028	5.084***	-

\* Bron: Bijlage 1B bij de Begroting 2018 en 2019

\*\* Bron: Grafiek 2 in het BVP en de als bijlage bij de begroting 2019 gevoegde personeelsstaat

\*\*\* Bron: bijlage IV bij de begroting 2019, stand per augustus 2018

Tenslotte ziet de Raad niet dat de in het BVP aangekondigde maatregel om de overwerkvergoedingen te verlagen in de begroting tot uiting komt. In plaats van een verlaging van de overwerkvergoedingen laat de begroting zelfs een lichte stijging zien.

**Tabel 8: Verloop overwerkvergoedingen**

	2015	2016	2017	Begroting 2018	Begroting 2019
Overwerkvergoedingen (in Afl. milj.)*	22,3	23,8	25,7	22,1	22,9
Overwerkvergoedingen in % van de totale personeelsuitgaven Land	5	5	5	5	5

\* Bron: Bijlage 1B bij de Begroting 2018 en 2019

<sup>21</sup> BVP, p. 16.

<sup>22</sup> In het BVP worden 7 beleidsmaatregelen genoemd die bedoeld zijn om de personeelslasten te beteugelen en terug te dringen: (1) beperking indienstneming, (2) aflopende arbeidscontracten niet verlengen (3) elimineren automatische bevorderingen, (4) verlaging overwerkkosten, (5) VUT-regeling, (6) uitstroom gepensioneerd en (7) overige uitstroom. Voor 2019 moeten deze maatregelen tezamen een besparing op de personeelslasten opleveren van Afl. 11,7 miljoen.

<sup>23</sup> BVP, p. 6.

<sup>24</sup> MvT, p. 25.

<sup>25</sup> MvT, p. 28.

<sup>26</sup> Zie ook het advies van de Raad van Advies inzake de ontwerp-Landsbegroting 2018 (RvA 41-18), p. 8 (www.rva.aw).

Geconcludeerd wordt dat hetgeen in het ontwerp wordt gepresenteerd vooralsnog blijk geeft van een zeer lage effectiviteit als het neerkomt op het – conform het BVP – terugdringen van de personeelslasten. De Raad adviseert derhalve dringend om (1) de maatregelen uit het BVP consequent door te voeren dan wel aanvullende effectievere maatregelen te nemen en (2) het ontwerp zodanig aan te passen, dat o.m. de op grond van het BVP genomen maatregelen ter beheersing van 's Lands personeelskosten en het bewerkstelligen van een structurele verlaging daarvan, daarin hun weerslag vinden.

#### Staatsschuld, renteontwikkelingen en financiering

De staatsschuld blijft hoog, hoewel op basis van de (ontwerp-)begroting 2019 de groei ervan enigszins lijkt te worden geremd (zie ook tabel 2). Aan deze hoge schuldstand kleven een aantal risico's voor het Land, te weten: het herfinancieringsrisico, de mogelijke negatieve werking op de economie, de stijgende rentestanden en het risico dat de kredietwaardigheid van het Land wordt verlaagd.

De begrote rentelasten blijven daarentegen vooralsnog groeien van Afl. 219,4 miljoen in 2018 naar Afl. 229,7 in 2019 (zie tabel 9).

**Tabel 9: Verloop rentelasten**

	2015	2016	2017	2018	2019
Rentelasten (in Afl. milj.)	200,3	217,9	220,7	219,4	229,7
in % van de totale uitgaven Land	15	16	16	15	16

Zoals eerder door de Raad is aangegeven werkt deze trend contraproductief voor het Land met betrekking tot het terugdringen van de uitgaven en de staatsschuld. Gelet op de ontwikkelingen en verwachtingen dat de rentes op de internationale kapitaalmarkt zullen stijgen, verwacht de Raad bovendien dat het (her)financieren door het Land niet gunstig zal uitpakken voor de (ontwikkeling van de) rentelasten van het Land.

## **4.2 Overige collectieve sector en deelnemingen**

### SVb en AZV

De Raad heeft in zijn adviezen inzake de voorgaande Landsbegrotingen herhaaldelijk gewezen op de (autonome) groei van de zorgkosten bij de AZV en aanbevolen om het zorgstelsel te wijzigen ten einde een kosten remmend effect te bewerkstelligen en de financiële druk op het Land te verminderen. Voor 2019 laten de begrotingscijfers van de AZV (wederom) een toename zien in de zorgkosten (i.c. een toename van ruim Afl.10 miljoen ten opzichte van 2018 oftewel een 2,5% groei). De Raad vraagt wederom de aandacht om op korte termijn de nodige maatregelen te treffen teneinde een kostenefficiënt zorgstelsel te creëren; dit te meer in de toelichting onvoldoende wordt ingegaan op de integrale aanpak van de stijgende zorgkosten.

De begrotingen 2019 van de SVb-fondsen tonen voorts evenals in voorgaande jaren nog altijd relatief disproportioneel hoge beheerskosten<sup>27</sup>; naar de mening van de Raad dient derhalve gekeken te worden naar oplossingen om deze fondsen op een efficiëntere wijze te kunnen beheren.

### Serlimar en Stichting EPB

Geconstateerd is dat de Serlimar in zijn begroting 2019 – op grond van een nieuwe te implementeren inningssystematiek – uitgaat van opbrengsten uit het ophalen van huishoudelijk afval van Afl. 11,3 miljoen. In de begroting 2018 is voor deze dienst aan opbrengsten 6,3 miljoen

<sup>27</sup> Het gaat hier met name om het Ongevallenfonds, Cessantiafonds en het Ziektefonds, waar de beheerskosten voor 2019 zijn begroot op resp. 80%, 48% en 36% van de uitkeringen.

begroot, terwijl de voorlopige jaarrekening 2017 aan deze opbrengsten Afl. 1,4 miljoen heeft geregistreerd. Aangezien niet duidelijk is hoe deze nieuwe inningssystematiek gestalte krijgt, is het evenmin duidelijk in hoeverre de geraamde opbrengsten uit het ophalen van huishoudelijk afval van Afl. 11,3 miljoen realistisch is. De Raad wijst erop dat indien deze Afl. 11,3 miljoen niet wordt gehaald het tekort van de collectieve sector met dit bedrag zal toenemen.

Zowel de Serlimar als de Stichting EPB geven aan dat er investeringen gedaan moeten worden. De Serlimar heeft voor 2019 ruim Afl. 23 miljoen begroot aan investeringen in hoofdzakelijk trucks en bedrijfsmiddelen. Deze begrote investeringen zijn meegenomen in de berekening van het tekortcijfer. Door de Stichting EPB wordt aangegeven dat ruim Afl. 7 miljoen nodig wordt geacht voor groot onderhoud. Hoewel het uitvoeren van dit noodzakelijke onderhoud bij de Stichting EPB niet in de begroting voor 2019 is opgenomen (en daarom ook niet is meegenomen in de berekening van het tekort), maar wederom naar de toekomst wordt verschoven, wijst de Raad erop dat het uitblijven van deze investeringen op den duur extra bezwarend kunnen uitvallen voor het Land.<sup>28</sup>

### Deelnemingen

Bij het aantreden van de nieuwe regering is voorgenomen Arubus NV en haar dochtermaatschappijen AruTram NV en AruParking NV door te lichten. Het naar aanleiding van die inventarisatie opgestelde rapport, waarbij vermeld moet worden dat de dochtermaatschappijen niet in deze inventarisatie zijn meegenomen, is eind januari 2018 aangeboden aan Arubus NV en wordt thans bestudeerd door de Raad van Commissarissen. Verder heeft de Directie Financiën geadviseerd een businessplan op te stellen en een *feasibility study* uit te voeren. Daarnaast wordt in de toelichting melding gemaakt van een aantal werkgroepen, die zich tevens bezighouden met de problematiek bij Arubus NV en haar dochtermaatschappijen.<sup>29</sup> Van concrete maatregelen en effectieve saneringsacties ter verbetering van de financiële positie wordt echter in het geheel geen blijk gegeven.

Eenzelfde verhaal gaat op voor Post Aruba NV. De toelichting vermeldt dat Post Aruba NV zich in 2019 verder zal verdiepen in het afronden van de in 2018 begonnen beschrijvingen van haar administratieve organisatie en interne controle richtlijnen en processen.<sup>30</sup> Ook wordt vermeld dat Post Aruba NV bezig is met het inhalen van de achterstand in het opstellen van haar financiële jaarrekeningen voor de boekjaren 2014 tot en met 2016. Ten aanzien van Post Aruba NV worden echter evenmin concrete maatregelen aangegeven, die gericht zijn op het bewerkstelligen van financiële onafhankelijkheid van het Land.

Geconstateerd is dat Arubus NV en Post Aruba NV in 2019 wederom substantieel gesubsidieerd moeten worden door het Land en hiermee kunstmatig in leven worden gehouden.<sup>31</sup> De Raad spreekt zijn zorgen uit over deze (jarenlange) negatieve trend en adviseert met klem duidelijkheid te brengen in de financiële posities van deze bedrijven en effectieve maatregelen te treffen om de financiële risico's voor het Land te verminderen.

<sup>28</sup> Zie ook het advies van de Raad van Advies inzake de ontwerp-Landsbegroting 2018 (RvA 41-18) dd. 29 maart 2018, p. 11 ([www.rva.aw](http://www.rva.aw)).

<sup>29</sup> MvT, p. 37 en 38.

<sup>30</sup> MvT, p. 41.

<sup>31</sup> Cijfers inzake de vermogenspositie van Post Aruba NV zijn niet bekend. Uit cijfers verstrekt door Directie Financiën blijkt dat de situatie van Arubus NV in 3 jaar tijd aanzienlijk verslechterd is: van een positief eigen vermogen van Afl. 250.000, = op 1 januari 2015 naar een negatief eigen vermogen van Afl. 4,6 miljoen per 1 januari 2018.

**Tabel 10: Financiële steun Land aan Post Aruba NV en Arubus NV**

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	2015	2016	2017	Begroting 2018	Begroting 2019
Bijdrage Arubus NV (incl. dochterondernemingen)	9,0	10,1	7,3	12,1	12,1
Bijdrage Post Aruba NV	2,5	3,8	4,8	5,1	4,1

Bron: Bijlage 1B bij de Begroting 2018 en 2019, p. 2 en p. 6.

In de toelichting wordt voorts aangegeven dat deelnemingen, zoals Refineria di Aruba NV en Utilities Aruba NV in 2019 uitkeringen aan het Land zullen doen.<sup>32</sup> Onduidelijk blijft of de vermogensposities van deze bedrijven het doen van dergelijke uitkeringen toestaan, hetgeen wederom de vraag oproept<sup>33</sup> of er niet sprake is van het onnodig uithollen van deze bedrijven ten gunste van het behalen van de begrotingsnorm. De Raad waarschuwt opnieuw voor het in gevaar brengen van de financiële situatie van deze bedrijven op termijn, dat tot grote financiële consequenties voor het Land kan leiden, indien de financiële toestand van deze bedrijven – door het Land – geredieerd moet worden. De Raad merkt wederom op dat het noodzakelijk is inzage te verschaffen in de financiële vermogenspositie van alle deelnemingen van het Land, alsook het reserve- en dividendbeleid, opdat beoordeeld kan worden in hoeverre de begrote uitkeringen realistisch, dan wel toelaatbaar, zijn. Het enkel opnemen van de begrote uitkeringen uit de deelnemingen is daartoe niet toereikend.<sup>34</sup>

## 5. Houdbaarheidsanalyse van de ramingen 2019

5.1 In de voorgaande paragraaf heeft de Raad in grote lijnen aangegeven welke mogelijke risico's en onduidelijkheden er bestaan ten aanzien van de ramingen voor 2019 van het Land. Hetgeen geconstateerd is, heeft gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. In hoeverre de regering bij de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op de middellange termijn, rekening heeft gehouden met deze risico's is vooralsnog onduidelijk door het ontbreken van de meerjarenramingen in de begroting. De Raad acht dit een tekortkoming en adviseert om alsnog – al dan niet op basis van de normen zoals opgenomen in de brief van de Minister van FEC dd. 17 september 2018 – (a) inzichtelijk te maken wat de verwachte inkomsten en uitgaven zijn voor de komende 4 à 5 jaren, (b) aan te geven hoe hierbij met o.m. de genoemde risico's wordt omgegaan en (c) in hoeverre het Land zich (hiermee) bevindt op het pad naar duurzame overheidsfinanciën. Deze constatering hebben effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

5.2 Op grond van het BVP zijn een aantal maatregelen genomen om de steeds toenemende personeelskosten van het Land te beteugelen. Zoals is geconstateerd lijken deze maatregelen vooralsnog voor het begrotingsjaar 2019 niet het gewenste effect te sorteren (zie ook onderdeel 4.1). Het is hierdoor niet duidelijk in hoeverre de reeds genomen en de overige voorgenomen maatregelen zoals opgenomen in het BVP zullen leiden tot de noodzakelijke structurele verlaging van de personeelskosten. Door het ontbreken van meerjarenramingen is niet inzichtelijk op welke termijn de voorgenomen digitalisering<sup>35</sup>, verzelfstandigingen en het samenvoegen van taken en werkzaamheden<sup>36</sup> leiden tot een kleinere, doch slagvaardige overheidsorganisatie.

5.3 In de toelichting staat dat 'de consensus op de internationale kapitaalmarkt is dat de doorlopende verhogingen van dit jaar van de officiële rentetarieven geen incidenten zijn geweest,

<sup>32</sup> MvT, p. 88.

<sup>33</sup> Zie ook het advies van de Raad van Advies inzake de ontwerp-Landsbegroting 2018 (RvA 41-18) dd. 29 maart 2018, p. 12 ([www.rva.aw](http://www.rva.aw)).

<sup>34</sup> Zie ook het advies van de Raad van Advies inzake de ontwerp-Landsbegroting 2017 (RvA 105-16) dd. 23 augustus 2016, p. 3 ([www.rva.aw](http://www.rva.aw)).

<sup>35</sup> MvT, p. 21.

<sup>36</sup> MvT, p. 25.

maar de aanvang van een tijdperk van structureel opwaarts verloop van alle belangrijke internationale rentetarieven.<sup>37</sup> Dat dit gevolgen kan hebben voor de houdbaarheid van 's Lands financiën behoeft geen betoog en onderstreept het belang van een degelijk financieringsbeleid. Of het door de regering gevoerde financieringsbeleid leidt tot houdbare overheidsfinanciën kan, wederom wegens het ontbreken van meerjarenramingen, echter niet beoordeeld worden.

5.4 Naast de stijgende rentetarieven, ligt ook een stijging van de olieprijs in de lijn der verwachtingen. Verwacht wordt dat de hogere olieprijs ook zullen leiden tot hogere kosten voor de utiliteitsbedrijven in Aruba met als mogelijk gevolg lagere resultaten en lagere tot geen dividenduitkeringen aan het Land. Uit de toelichting blijkt echter niet of de regering hier rekening mee gehouden heeft.

5.5 De invoering van de crisisheffing middels de verhoging van de bedrijfsomzetten (i.c. BBO, BAZV en BAVP) heeft inherent een risico in zich dat deze leidt tot een ander bestedingspatroon, waarbij overgegaan wordt tot de aanschaf van goedkopere producten en/of één of meerdere schakels van de keten buiten spel gezet worden met mogelijke gevolgen voor de opbrengst. De vooralsnog tijdelijke crisisheffing kan derhalve niet alleen directe economische impact hebben, maar als dan ook consequenties hebben voor de houdbaarheid van de openbare financiën.

5.6 De Raad heeft in het kader van de houdbaarheidsanalyse tevens vragen ten aanzien van het verloop in de ramingen van de duurtetoelagen pensioen. Op 28 mei 2014 is er tussen de regering en de vakbonden een bilateraal akkoord gesloten, waarin partijen onder meer overeenkwamen, dat betaalde duurtetoelagen niet verhoogd worden en dat er geen nieuwe gerechtigden op duurtetoelag bij komen.<sup>38</sup> De op grond van deze afspraken verwachte verlaging in de duurtetoelag manifesteert zich echter nog niet in de begrote cijfers. Zoals de onderstaande tabel aantoont blijft het totaal aan duurtetoelagen op hetzelfde niveau.

**Tabel 11: Begrote en gerealiseerde duurtetoelagen pensioenen 2014 – 2019**

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	<b>Realisatie 2014</b>	<b>Realisatie 2015</b>	<b>Realisatie 2016</b>	<b>Realisatie 2017</b>	<b>Begroting 2018</b>	<b>Begroting 2019</b>
Totaal aan duurtetoelagen	50,85	51,59	49,98	49,17	50,11	49,61

Bron: Gegevens verstrekt door de Directie Financiën en bijlage 1B bij de ontwerp-Landsbegroting 2019

5.7 Mede gelet op de voornoemde opmerkingen inzake de crisisheffing en personeelsuitgaven wijst de Raad - in het kader van het streven naar houdbare overheidsfinanciën – er nogmaals op dat de regering de impact van zijn voornemens en maatregelen op de lokale economie in het vizier moet houden. Belastende maatregelen (zoals een crisisheffing) zonder een slanke, efficiënte en faciliterende overheid kunnen immers op den duur een averechts effect hebben op de overheidsfinanciën, alsmede een verlamdend effect op de economie met als gevolg lagere inkomsten voor het Land. Aanbevolen wordt om in het streven naar duurzame overheidsfinanciën tevens initiatieven c.q. acties te nemen om (a) de productiviteit op te voeren, (b) het vestigings- en investeringsklimaat aantrekkelijker te maken (eliminieren onnodige 'red tape'), (c) een flexibele(re) arbeidsmarkt te creëren en (d) alternatieve financieringsbronnen mogelijk te maken.

<sup>37</sup> MvT, p. 96-97.

<sup>38</sup> MvT bij de Landsverordening houdende bijzondere voorzieningen ten aanzien van de pensioenregeling voor ambtenaren, gewezen ambtenaren en daarmee gelijkgestelden, alsmede houdende afwikkeling van een aantal sociale zekerheidsschulden (AB 2014 no. 58), p. 6.

## 6. Conclusie en aanbevelingen

Geconcludeerd wordt dat het Land op grond van het onderhavige ontwerp het tekort voor 2019 zal terugdringen ten opzichte van het tekort van de voorgaande jaren. Dit ‘lagere’ tekort is echter voornamelijk het gevolg van verhoogde belastingen en niet door het structureel verlagen van de uitgaven. De personeelslasten blijven onverminderd hoog als gevolg van een vooralsnog minder effectieve uitvoering van het BVP.

Door het ontbreken van meerjarenramingen is het voor de Raad niet duidelijk in hoeverre het Land op weg is naar duurzame overheidsfinanciën. Het niet opnemen van dit onderdeel acht de Raad een tekortkoming. Ten aanzien van de collectieve sector merkt de Raad voorts op dat op basis van de cijfers van de entiteiten behorende tot de collectieve sector de door de regering genoemde financieringstekortnorm van 0,5% voor 2019 niet gehaald zal worden. Het financieringstekort voor de collectieve sector zal naar verwachting uitkomen op 1,2% van het BBP. Derhalve beveelt de Raad de regering aan om additionele maatregelen in de kostensfeer te nemen om de voorgenomen collectieve financieringstekortnorm van 0,5% alsnog te behalen.

In de onderstaande tabel zijn volledigheidshalve de voornoemde door de Raad geconstateerde aandachtspunten en de daarbij behorende aanbevelingen opgenomen. De Raad wijst er hierbij bovendien op dat zijn aandachtspunten en aanbevelingen t.a.v. de ontwerp-Landsbegroting 2018 in dit kader eveneens blijven staan.<sup>39</sup>

**Tabel 12: Aandachtspunten ontwerp-Landsbegroting 2019**

Aandachtspunten		Aanbevelingen
1.	Kosten overheidsapparaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BVP effectief en consequent doorvoeren en/of aanvullende structurele maatregelen die leiden tot een slank en kosten efficiënt overheidsapparaat.</li> <li>- Op basis hiervan een efficiëncyslag doorvoeren d.m.v. afstoten, uitbesteden en samenvoegen van diensten, alsmede digitalisering van activiteiten.</li> <li>- Extra aandacht voor het beteugelen van de overwerkvergoedingen.</li> </ul>
2.	Realiteitsgehalte inkomsten, m.n. crisisheffing en winstbelasting	Ramingen bijstellen.
3.	Hoge rentekosten en mogelijke rentestijgingen	Creëren haalbaar kader voor schuldafbouw ten einde risicoperceptie te beperken en hiermee evt. stijging rentelasten te beperken. (Her)financiering via Nederland werkt hierbij indien mogelijk verlichtend.
4.	Toestand deelnemingen en de rest van collectieve sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Noodlijdende overheids NV's en Serlimar: per direct actie ondernemen ter sanering.</li> <li>- Beter zicht creëren in vermogenspositie deelnemingen en voeren van een consistent reserve- en dividendbeleid.</li> <li>- Vaststellen van “corporate governance” regels betreffende openbare rechtspersonen (NV's en stichtingen)</li> <li>- AZV: Zorgstelsel aanpakken teneinde de druk op de publieke middelen te verlagen.</li> </ul>
5.	Oordeel houdbaarheid overheidsfinanciën op termijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opname meerjarenramingen bij begroting;</li> <li>- Acties (w.o. belastinghervormingen en reorganisatie overheidsapparaat) om de groei van de economie te waarborgen.</li> </ul>

<sup>39</sup> Zie ook het advies van de Raad van Advies inzake de ontwerp-Landsbegroting 2018 (RvA 41-18) dd. 29 maart 2018, p. 17 ([www.rva.aw](http://www.rva.aw)).

Gelet op het bovenstaande adviseert de Raad om het onderhavige ontwerp niet aan de Staten aan te bieden dan nadat aan de bovenstaande opmerkingen en aanbevelingen gevolg is gegeven.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

---

mr. A. Braamskamp

---

drs. C. Timmer