

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

Uw brief: 9 januari 2020  
Uw kenmerk: LV-20/0001  
Datum: 21 februari 2020  
Kenmerk: RvA 04-20

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020 en tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2018 (AB 2013 no.94)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020 en tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2018 (AB 2013 no.94), 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<sup>o</sup> artikel 16 van de Landsverordening Raad van Advies (AB 1985 no. 55) wordt de Raad gehoord over ontwerpen van landsverordeningen 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 machtigingskader 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

---

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

de Staten. Wel toetst de Raad of de voorgenomen beleidsdoelstellingen op een juiste wijze in de gepresenteerde ramingen worden gereflecteerd.

De Raad beoordeelt verder 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.

Daarnaast toetst de Raad of de financieel-economische premissen waarop de begroting stoelt valide zijn en of de voorstellen leiden tot duurzame overheidsfinanciën.

Ten slotte omvat het toetsingskader voor de ontwerp-Landsbegroting 2020 eveneens:

- a. de in het Samenwerkingsprotocol Aruba Nederland 2019-2021 d.d. 22 november 2018 (het Protocol) vastgelegde afspraken en op grond waarvan onder meer de 'Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba' d.d. 2 mei 2015 werden herbevestigd;
- b. het Financieel Economisch Memorandum (FEM) 2018-2021 van februari 2018, inclusief het addendum Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP);
- c. de op 21 november 2019 tussen de regeringen van Aruba en Nederland gemaakte afspraak, dat de personeelslastennorm voor 2020 Afl. 476 miljoen bedraagt en dat de personeelskosten uit het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan hiervan onderdeel uitmaken.<sup>2</sup>

#### Box 1: Toetsingskader ontwerp-Landsbegroting 2020 samengevat

<b>A.</b>	<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 het Protocol, het FEM inclusief het addendum Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP) en de afspraak met betrekking tot de personeelslastennorm d.d. 21 november 2019.</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.</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 overigens kennisgenomen van het 'Advies bij de ontwerp-begroting 2020' van het CAft, d.d. 20 december 2019 (kenmerk Cft 201900172), dat als bijlage bij het onderhavige ontwerp is toegevoegd.

<sup>2</sup> Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 26 november 2019, kenmerk 2019-0000629645. De personeelslastennorm voor 2020 is hier bepaald op Afl. 476 miljoen (inclusief de personeelskosten van het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan 2020).

1.3 De Raad heeft bij de behandeling van het onderhavige ontwerp er tevens voor gekozen om een actueel thema dat gerelateerd is aan de overheidsfinanciën en de Landsbegroting 2020 uit te lichten. De Raad heeft hier specifiek gekozen voor en gekeken naar het beheer van de deelnemingen van het Land. Aan de hand van een kort verkennend onderzoek op dit gebied presenteert de Raad in de bijlage van dit advies - in de vorm van een 'quick review' - zijn bevindingen; dit bijgevoegd onderzoeksrapport vormt een integraal onderdeel van het onderhavige advies.

## 2. Algemene beschouwingen op de ontwerp-Landsbegroting 2020

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 voorliggende ontwerp is ruim na deze datum aan de Raad aangeboden en voldoet derhalve niet aan dit vereiste. De Raad betreurt het dat de regering wederom niet voldoet aan dit constitutionele vereiste en adviseert met klem de processen zodanig te verbeteren, dat de begroting tijdig vastgesteld kan worden. Hierbij rekening houdende dat de verschillende actoren in dit totstandkomingsproces de nodige tijd en ruimte krijgen om bij te dragen aan een gedegen eindproduct.

2.2 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. Het is in strijd met het machtigingskarakter van de begroting indien daarin (onderdelen van) andere landsverordeningen worden gewijzigd of buiten toepassing worden verklaard. Naast het feit, dat in artikel 4 een wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2018 wordt voorgesteld, wordt in artikel 3 van het onderhavige ontwerp opnieuw - weliswaar impliciet<sup>3</sup> - afgeweken van artikel 22 van de CV 1989. Deze praktijk is steeds door de Raad als onjuist en onwenselijk beschouwd. De Raad adviseert derhalve nogmaals om deze bepalingen in een separate landsverordening op te nemen.

2.3 De Raad heeft geconstateerd dat er - in vergelijking met de voorgaande begrotingsjaren - ditmaal een liquiditeitsoverzicht is bijgevoegd aan het ontwerp, maar dat desondanks niet helemaal is voldaan aan alle voorwaarden die ingevolge artikel 3, tweede lid, van de CV 1989 aan de begroting worden gesteld. Zo ontbreken er:

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

---

<sup>3</sup> De Raad wijst erop dat afwijking van het bepaalde in artikel 22, lid 2 van de CV 1989 (i.c. geldleningsovereenkomsten aangaan voor een periode van langer dan 5 jaar) bij landsverordening mogelijk is. Thans wordt in artikel 3 van de onderhavige begrotingswet niet aangegeven dat deze eventueel aan te gane geldlening langer dan 5 jaar zal zijn; de Raad wijst er echter op, dat gelet op de praktijk, geldleningen van deze omvang langer dan 5 jaar plegen te zijn en dat hiermee bij begrotingswet wordt afgeweken van artikel 22, lid 2, van de CV 1989.

Volgens de regering zijn de vermogensrechtelijke verhoudingen, zoals de vorderingen en schulden en de daarmee samenhangende rechten en plichten, die door een minister worden aangegaan, verhoudingen die het Land betreffen en niet een afzonderlijk ministerie. Artikel 3, tweede lid, van de CV 1989 zou abusievelijk uitgaan van het laatste. De regering is voornemens deze bepaling aan te passen.<sup>4</sup> Zolang de voorgenomen herziening van de CV 1989, die ook deze wijziging zal behelzen, nog niet heeft plaatsgevonden, blijven de thans geldende bepalingen onverkort van kracht en zullen op basis daarvan de ontbrekende overzichten aan de begroting dienen te worden toegevoegd.

2.4 Ingevolge het eerste lid van artikel 3 van de CV 1989 dient de memorie van toelichting een uiteenzetting 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 hun weerslag krijgen in de begrotingscijfers. Hierdoor is het onduidelijk (1) in hoeverre deze voornemens en maatregelen in het begrotingsjaar 2020 zullen worden doorgevoerd en (2) hoe groot de financiële impact zal zijn van de genoemde beleidsvoornemens en -maatregelen in het begrotingsjaar 2020. Het beoordelen van het realiteitsgehalte van de voorgelegde (ontwerp)-begrotingscijfers 2020 wordt daardoor bemoeilijkt. De Raad wijst bijvoorbeeld op de instelling van een Raad van Cultuur en de bedoeling om het 'Festival Multicultural' weer te gaan organiseren.<sup>5</sup> Onduidelijk is of deze voornemens reeds in 2020 gerealiseerd zullen worden en welke kosten daarmee gemoeid zullen zijn. Hetzelfde geldt voor de plannen om in samenwerking met Aruba Airport Authority N.V. een nieuwe crashtruck aan te schaffen.<sup>6</sup>

2.5 Volgens de lidstaten van de Verenigde Naties (VN) is het uitroeien van armoede in al zijn vormen en dimensies een onmisbaar vereiste voor duurzame ontwikkeling. Zij hebben daartoe in 2015 de 2030-agenda voor duurzame ontwikkeling aangenomen.<sup>7</sup> Deze agenda is een actieplan voor vrede en welvaart voor mens en planeet, waarin 17 duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (*Sustainable Development Goals*) (SDG's) centraal staan. Deze zijn gericht op het verbeteren van de (volks)gezondheid en het onderwijs,

---

<sup>4</sup> Nader rapport bij het advies van de Raad op de ontwerp-Landsbegroting 2019, d.d. 16 november 2018, kenmerk SMR-W-59/18, p. 4.

<sup>5</sup> MvT, p. 20.

<sup>6</sup> MvT, p. 26.

<sup>7</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

het verminderen van ongelijkheid en het stimuleren van economische groei. Voorts wordt door middel van de SDG's het thema van de klimaatverandering aangepakt en wordt gewerkt aan het behoud van oceanen en bossen.<sup>8</sup>

In de toelichting staat dat het regeringsbeleid wordt verankerd in deze SDG's en dat elk ministerie bijdraagt aan de invulling ervan.<sup>9</sup> In de beleidstoelichting van elk ministerie wordt aangegeven aan welke SDG's het beleid te koppelen is. De Raad adviseert ten eerste de SDG-icoontjes groter weer te geven, zodat deze leesbaar zijn en niet eerst de in de bronvermelding opgegeven website van de VN geraadpleegd hoeft te worden. Ten tweede, beveelt de Raad aan om de samenhang tussen de beleidsvoornemens en de SDG's te verduidelijken. Zo is bijvoorbeeld op voorhand niet duidelijk op welke wijze het 'zorgen voor inclusief en rechtvaardig kwaliteitsonderwijs' en 'de bevordering van kansen op levenslang leren voor iedereen', verband houdt met de beleidsvoornemens van het ministerie van Algemene Zaken, Integriteit Overheidszorg, Innovatie en Energie. Ten derde, vraagt de Raad zich af of niet het beleid van elk ministerie te koppelen is aan SDG nummer 16 (i.c. *'peace, justice and strong institutions'*), welke gericht is op het bevorderen van vreedzame en inclusieve samenlevingen voor duurzame ontwikkeling, het bieden van toegang tot gerechtigheid voor iedereen en het bouwen van effectieve, verantwoordelijke instellingen op alle niveaus.<sup>10</sup> Tot slot vraagt de Raad zich af of het uitvoering geven aan de SDG's financiële consequenties heeft: zijn er posten geraamd die specifiek betrekking hebben op de invulling van de SDG's?

De Raad adviseert de toelichting op deze elementen aan te passen. Hij geeft hier, gezien het feit dat een groot aantal SDG's verband houdt met verschillende beleidsterreinen, specifiek in overweging om te volstaan met een uiteenzetting in het algemene deel van de toelichting.

2.6 Volgens de toelichting zal vanaf het schooljaar 2019-2020 het onderdeel 'Trai Merdia' (naschoolse opvang), niet langer onder het ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Duurzame Ontwikkeling ressorteren, maar onder de zorg van het ministerie van Sociale Zaken en Arbeid vallen.<sup>11</sup> Hiertoe wordt de Landsverordening Instelling Ministeries 2018 (LIM) gewijzigd. De toelichting op deze wijziging volstaat echter niet. Zo wordt niet toegelicht waarom deze verschuiving dient plaats te vinden. Evenmin is duidelijk waarom deze verschuiving noopt tot een wijziging van de LIM. In de thans geldende LIM wordt 'naschoolse opvang' niet uitdrukkelijk genoemd als aangelegenheid die tot de zorg van het ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Duurzame Ontwikkeling behoort. De toelichting dient op dit punt aangepast c.q. aangevuld te worden.

---

<sup>8</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

<sup>9</sup> MvT, p. 6-7.

<sup>10</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>

<sup>11</sup> MvT, p. 31 en 33.

### 3. Totaalbeeld van de ramingen 2020 van het Land en de collectieve sector

3.1 De ontwerp-Landsbegroting 2020 toont een financieringsoverschot van het Land van Afl. 46,3 miljoen, oftewel 0,8% van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Dit is een verhoging ten opzichte van de voorlopige realisatiecijfers voor 2019 (batig saldo van Afl. 3,8 miljoen oftewel 0,1% van het BBP) en wat aanvankelijk is geraamd voor 2019 (een tekort van Afl. 24,8 miljoen oftewel 0,4% van het BBP). Het verschil ten opzichte van de 2019 cijfers (Landsbegroting 2019 en voorlopige realisatiecijfers 2019) wordt grotendeels verklaard door aanzienlijk hogere inkomsten (zie ook onderstaand mutatie overzicht). De middelen stijgen sterk als gevolg van voornamelijk een toename in (a) de 'niet-belastingopbrengsten' en 'overige ontvangsten' (toename t.o.v. realisatie 2019 en begroting 2019 van grofweg Afl. 45 miljoen) en (b) de belastingen (toename t.o.v. realisatie 2019 respectievelijk begroting 2019 van Afl. 36 miljoen en Afl. 9 miljoen). De stijging bij de 'niet-belastingopbrengsten' en 'overige ontvangsten' zijn hierbij volledig te attribueren aan de geraamde toenames in uitkeringen uit deelnemingen en deviezenprovisie. Ook de financieringsmiddelen stijgen ten opzichte van 2019 als gevolg van een begrote (incidentele) verkoop van onroerend goed (Afl. 17 miljoen).

Tabel 1: Overzicht mutaties Landsbegroting 2020 ten opzichte van 2019

	Δ 2020 - 2019	Bedrag (in Afl. milj.)
<b>Financieringssaldo Landsbegroting 2019</b>		<b>(24,8)</b>
<i>Mutaties middelen</i>	▲	77,1
<i>Mutaties kosten</i>	▲	(29,0)
<i>Mutaties financieringsmiddelen</i>	▲	14,5
<i>Mutaties kapitaaluitgaven</i>	▼	8,4
<b>Financieringssaldo Landsbegroting 2020</b>		<b>46,3</b>

Ondanks dat het Land door deze inkomstenstijging op een financieringsoverschot lijkt uit te komen, stijgen de uitgaven nog altijd. De geraamde uitgaven voor 2020 lijken ten opzichte van de voorlopige realisatiecijfers 2019 bijna Afl. 60 miljoen hoger te zijn. Voornamelijk de uitgaven aan goederen en diensten blijven (aanzienlijk) boven het uitgavenniveau van 2018 en 2019, terwijl de investeringen (licht) afnemen. Hoewel de personeelslasten gestaag lijken af te nemen, zit het totaal aan personeelslasten voor 2020 - indien rekening wordt gehouden met de afgesproken 'cap' voor de personeelsuitgaven uit het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan (IBSCP) voor 2020 van Afl. 3,7 miljoen<sup>12</sup> - toch nipt boven de personeelslastennorm van Afl. 476 miljoen. De Raad dringt in deze aan om (verder) te snijden in de uitgaven en - uit oogpunt van het waarborgen van een gezonde economie en het bereiken en behouden van duurzame overheidsfinanciën - niet alleen maar inkomsten verruimende (lees: belastingverhogende) maatregelen door te voeren, maar de nodige structurele maatregelen te nemen die leiden tot een slank en kostenefficiënt overheidsapparaat.

<sup>12</sup> Beslissing van de ministerraad dd. 9 november 2019 inzake het uitgangspunt t.a.v. personeelslasten van het IBSCP in het kader van de personeelslastennorm.

**Tabel 2: Vergelijkend overzicht Landsbegroting 2020**

(Bedragen in Afl. milj.)	Realisatie 2018 (voorlopige cijfers) <sup>13</sup>	Begroting 2019	Realisatie 2019 (voorlopige cijfers) <sup>14</sup>	Ontwerp- Begroting 2020
<b>Inkomsten</b>	<b>1.297,9</b>	<b>1.435,4</b>	<b>1.420,1</b>	<b>1.529,6</b>
w.v. <i>belastinginkomsten</i>	1.087,4	1.202,3	1.175,2	1.211,0
w.n. <i>niet-belastingontvangsten</i>	210,5	233,1	244,9	318,6
<b>Uitgaven<sup>15</sup></b>	<b>(1.410,0)</b>	<b>(1.437,8)</b>	<b>(1.400,0)</b>	<b>(1.459,3)</b>
w.v. <i>personeelsuitgaven<sup>16</sup></i>	476,4	478,1	475,1	472,8
w.v. <i>verbruik goederen en diensten</i>	185,0	184,7	165,5	202,9
w.v. <i>interest</i>	220,9	232,3	229,4	221,4
w.v. <i>bijdrage aan AZV</i>	20,4	0	0	12,2
w.v. <i>investeringen</i>	47,1	29,2	24,6	20,0
w.v. <i>vermogensoverdrachten</i>	4,1	4,5	4,1	5,3
<b>Netto kredietverlening</b>	<b>(18,4)</b>	<b>(22,4)</b>	<b>(16,3)</b>	<b>(23,9)</b>
<b>Aflossingen</b>	<b>336,9</b>	<b>257,4</b>	<b>257,4</b>	<b>361,5</b>
<b>Financieringssaldo</b>	<b>(130,5)</b>	<b>(24,8)</b>	<b>3,8</b>	<b>46,3</b>
% BBP	(2,5)	(0,4)	0,1	0,8
<b>Primaair saldo<sup>17</sup></b>	<b>90,4</b>	<b>207,6</b>	<b>233,2</b>	<b>267,7</b>
% BBP	1,6	3,6	4,0	4,6
<b>Overheidsschuld<sup>18</sup></b>	<b>4.286,3</b>	<b>4.311,0</b>	<b>4.282,5</b>	<b>4.236,2</b>
% BBP	74,7	74,4	73,9	72,4
<b>BBP<sup>19</sup></b>	<b>5.734,0</b>	<b>5.791,3</b>	<b>5.791,3</b>	<b>5.849,3</b>

<sup>13</sup> Op basis van de 4de kwartaal 2018 Uitvoeringsrapportage (dd. 11 februari 2019).

<sup>14</sup> Op basis van de 4de kwartaal 2019 Uitvoeringsrapportage (dd. 6 februari 2020).

<sup>15</sup> Genoemde onderdelen onder de hoofdcategorie 'Uitgaven' zijn niet uitputtend.

<sup>16</sup> Bij de personeelsuitgaven zijn niet meegenomen: de Hoge Colleges van Staat, de DOW en de gesubsidieerde instellingen.

<sup>17</sup> Het primaire saldo wordt gedefinieerd als het saldo van de inkomsten minus de totale bestedingen, uitgezonderd de rentelasten.

<sup>18</sup> De overheidsschuld voor 2018 is bepaald aan de hand van de informatie uit de *Annual Statistical Digest 2018 (CBA)* dd. 15 juli 2019. De verwachte c.q. geschatte overheidsschuld voor 2019 en 2020 is bepaald aan de hand van de informatie uit de 4<sup>de</sup> kwartaal 2019 Uitvoeringsrapportage (dd. 9 februari 2020) en de ontwerp-Landsbegroting voor het dienstjaar 2020.

<sup>19</sup> De nominale BBP-cijfer 2018 is zoals berekend door de Centrale Bank van Aruba en opgenomen in de *Annual Statistical Digest 2018 (CBA)*. De BBP-cijfers 2019 en 2020 zijn berekend door uit te gaan van een 1% nominale groei t.o.v. respectievelijk 2018 en 2019 (zie artikel 3 van het ontwerp).

**Box 2: Personeelslastennorm 2020**

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	Land Aruba 2020	IBSCP 2020	Totaal 2020	Norm 2020
Personeelsuitgaven (i.c. kostensoort 4100 en 4200)	472,8	3,7	476,5	476,0

Bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 26 november 2019, is de afspraak bevestigd dat de maximale personeelsuitgaven voor het dienstjaar 2020 Afl. 476 miljoen zijn. Hieronder zijn inbegrepen de personeelsuitgaven uit het IBSCP. Het Land lijkt op grond van de ontwerp-Landsbegroting 2020 en het intern afgesproken maximum aan personeelsuitgaven voor 2020 uit het IBSCP de norm licht te overschrijden.

3.2 De financieringssaldonorm voor de collectieve sector voor het jaar 2020 is gesteld op 0,5% van het BBP. Om na te gaan 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 2020 van alle entiteiten behorende tot de collectieve sector volgens het stamien 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. De collectieve sector is overigens voor de periode 2019-2021 samengesteld uit de hieronder genoemde entiteiten:

- Land Aruba (waaronder de Dienst Openbare Werken (DOW) en de Hoge Colleges van Staat (HCvS))
- Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekostenverzekering (AZV)
- Sociale Verzekeringsbank (SVb)
- Aruba Tourism Authority sui generis (ATA)
- Stichting Educacion Profesional Basico (Stichting EPB)
- Serlimar sui generis
- Universiteit van Aruba (UA)

Met dit overzicht tracht de Raad de begrotingscijfers voor de gehele collectieve sector in de internationaal gehanteerde vorm zichtbaar te maken. Hiermee worden de begrotingscijfers voor Aruba ook makkelijker te vergelijken in de internationale context (denk aan het eventueel benchmarken dan wel vergelijken met vergelijkbare economieën c.q. landen) en wordt het in één oogopslag zichtbaar wat de collectieve sector van Aruba uitgeeft aan bijvoorbeeld personeel, goederen en diensten en interest. De Raad wil hiermee ook een aanzet doen om de financiële rapportages van het Land en - breder genomen: de collectieve sector - (zoveel mogelijk) in deze internationaal gehanteerde vorm te presenteren.



**Tabel 3: Overzicht begroting openbare financiën Aruba 2020<sup>20</sup>**

<i>(Bedragen in Afl.)</i>	Central Government <sup>21</sup>	Social Security Funds	Other Government <sup>22</sup>	Adjustments <sup>23</sup>	Consolidated General Government
<b>TRANSACTIONS AFFECTING NET WORTH:</b>					
<b>Revenues</b>	<b>1,513,831,500</b>	<b>827,601,013</b>	<b>192,676,778</b>	<b>-70,259,128</b>	<b>2,463,850,163</b>
Taxes	1,296,890,400	216,000,000	117,607,000	0	1,630,497,400
Social Contributions	356,800	595,203,772	0	0	595,560,572
Grants	20,599,300	12,200,000	35,497,500	-47,697,500	20,599,300
Other Revenues	195,985,000	4,197,241	39,572,278	-22,561,628	217,192,891
<b>Expenses</b>	<b>1,465,960,300</b>	<b>820,349,154</b>	<b>174,188,692</b>	<b>-70,259,128</b>	<b>2,390,239,018</b>
Compensation of employees	733,948,987	25,697,777	62,012,236	-29,284,000	792,375,001
Use of goods and services	354,053,096	9,868,726	101,982,123	-28,775,128	437,128,817
Consumption of fixed capital	34,549,400	2,455,477	8,192,300	0	45,197,177
Interest	221,364,000	0	0	0	221,364,000
Subsidies	41,591,300	0	920,000	-12,200,000	30,311,300
Grants	757,000	0	0	0	757,000
Social benefits	79,696,516	782,327,174	1,082,033	0	863,105,723
Other expenses	0	0	0	0	0
<b>Gross operation balance</b>	<b>82,420,600</b>	<b>9,707,336</b>	<b>26,680,386</b>	<b>0</b>	<b>118,808,322</b>
<b>Net operation balance</b>	<b>47,871,200</b>	<b>7,251,859</b>	<b>18,488,086</b>	<b>0</b>	<b>73,611,145</b>
<b>TRANSACTIONS IN NON-FINANCIAL ASSETS:</b>					
<b>Net Acquisition of Non-financial Assets</b>	<b>-27,740,400</b>	<b>7,936,523</b>	<b>-6,679,836</b>	<b>0</b>	<b>-26,483,713</b>
Fixed assets	-10,875,400	7,936,523	-6,679,836	0	-9,618,713
Change in inventories	135,000	0	0	0	135,000
Valuables	0	0	0	0	0
Nonproduced assets	-17,000,000	0	0	0	-17,000,000
<b>Net lending/borrowing</b>	<b>75,611,600</b>	<b>-684,664</b>	<b>25,167,922</b>	<b>0</b>	<b>100,094,858</b>
<b>TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES (FINANCING):</b>					
<b>Net acquisitions of financial assets</b>	<b>28,666,000</b>	<b>315,336</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>28,981,336</b>
Domestic	28,666,000	315,336	0	0	28,981,336
Foreign	0	0	0	0	0
Monetary gold and SDRs	0	0	0	0	0
<b>Net incurrence of liabilities</b>	<b>-46,945,600</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-24,167,922</b>	<b>-71,113,522</b>
Domestic	-199,888,700	0	0	-24,167,922	-224,056,622
Foreign	152,943,100	0	0	0	152,943,100

<sup>20</sup> Samengesteld uit de ontwerp-Landsbegroting 2020, de ontwerp-begroting DOW 2020, de ontwerp-begroting van de Raad van Advies 2020, de ontwerp-begroting van de Algemene Rekenkamer 2020, de ontwerp-begroting van de Staten 2020, de begroting van de SVb-fondsen 2020 (dd. juli 2019), de begrotingscijfers 2020 van het Uitvoeringsorgaan AZV (dd. 12 december 2019), de begroting Serlimar 2020 (dd. 14 februari 2019), de begrotingscijfers 2020 van de ATA (zoals opgenomen in het Corporate Plan & Budget 2020 van de ATA), de Materiële Exploitatie- en Personeelsbegroting 2020 van de Stichting EPB (dd. november 2018) en de wenselijkheidsbegroting 2020 van de Universiteit van Aruba (dd. 5 april 2019).

<sup>21</sup> Inhoudende het Land Aruba, de Staten, de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en DOW.

<sup>22</sup> Inhoudende Serlimar, ATA, Stichting EPB en de Universiteit van Aruba.

<sup>23</sup> Dit zijn de transacties tussen enerzijds de Centrale overheid en anderzijds de sociale zekerheidsfondsen (AZV en SVb), Serlimar, ATA, Stichting EPB en de Universiteit van Aruba.

Het financieringssaldo voor het Land wordt in de onderhavige ontwerp-Landsbegroting geraamd op Afl. 46,3 miljoen. Aan de hand van de cijfers van de overige entiteiten behorende tot de centrale overheid, de sociale zekerheidsfondsen en de rest van de collectieve sector komt het saldo voor de collectieve sector uit op ruim Afl. 71 miljoen oftewel 1,2% van het BBP.

**Tabel 4: Overzicht financieringssaldo collectieve sector na mutaties**

Entiteit	Mutatie / (financierings)saldo	Bedrag (in Afl. milj.)
<b>Land Aruba</b>	<b>Financieringssaldo cf. Ontwerp-Landsbegroting 2020</b>	<b>46,3</b>
DOW	Mutatie: niet meegerekende aflossing DOW cf. ontwerp-begroting DOW 2020	0,4
HCvS	Mutatie: niet meegerekende vrijgekomen afschrijvingen ARA en de Staten	0,2
<b>Centrale overheid</b>	<b>Financieringssaldo 2020</b>	<b>46,9</b>
AZV	Saldo 2020 (inclusief investeringsuitgaven)	(1,0)
SVb	Saldo 2020 (inclusief investeringsuitgaven)	0,3
ATA	Saldo 2020 (inclusief reservering en begrote uitkering aan het Land)	28,8
Serlimar	Saldo 2020	0,8
Stichting EPB	Saldo 2020 (exclusief investeringsnoodzaak)	(3,8)
UA	Saldo 2020	(0,7)
<b>Collectieve sector</b>	<b>Financieringssaldo 2020</b>	<b>71,1</b>

Het Land gaat volgens de toelichting uit van een saldo voor de collectieve sector van 0,7% van het BBP.<sup>24</sup> Dit verschil wordt grotendeels verklaard door de verrekening van het resultaat van de ATA met het Land (i.c. de geraamde uitkeringen) en de hogere uitgaven die bij de Stichting EPB en de UA zijn geraamd vis-à-vis de bijbehorende begrote dekkingsbijdrage door het Land. De Raad krijgt uit de toelichting op de ontwerp-Landsbegroting 2020 inderdaad de indruk dat de begrote uitkeringen van de ATA van Afl. 35,6 miljoen gerelateerd zijn aan het begrotingsjaar 2020 van de ATA.<sup>25</sup> Het saldo van de collectieve sector wordt hierdoor met de begrote Afl. 35,6 miljoen aan ontvangen uitkeringen gecorrigeerd, waardoor het saldo voor de collectieve sector zou neerkomen op Afl. 35,5 miljoen oftewel 0,6%.

**Box 3: Financieringssaldonorm 2020**

Collectieve sector		Norm 2020
<i>in Afl. milj</i>	<i>in % BBP</i>	<i>in % BBP</i>
35,5	0,6	0,5

In het Protocol is bepaald dat het financieringssaldo van de collectieve sector voor 2020 in % van het BBP minimaal 0,5% moet zijn. Het Land lijkt op grond van de ontwerp-Landsbegroting 2020 en de begrotingscijfers 2020 van de overige entiteiten van de collectieve sector te voldoen aan deze norm.

3.3 De Raad constateert aan de hand van de begrotingscijfers 2020 eveneens dat de schuldquote voor Aruba voor 2020 naar verwachting zal uitkomen op circa 72% van het

<sup>24</sup> MvT, p. 4.

<sup>25</sup> MvT, p. 195.

BBP (vide ook tabel 2). Mede op grond van de meerjarenbegroting 2020-2024 zoals opgenomen in de toelichting van de ontwerp-Landsbegroting 2020 - alwaar aangegeven wordt dat het Land structureel een batig financieringssaldo zal halen - lijkt het Land op weg om de staatschuld af te bouwen naar onder de norm van 70% van het BBP per 2027.<sup>26</sup>

#### Box 4: Schuldverloop en norm 2027

Staatschuld (in %BBP)				Norm 2027 (in % BBP)
2018	2019	2020	2024 <sup>27</sup>	
74,7	73,9	72,4	64,8	70,0

In het Protocol is bepaald dat de schuldquote een verlaging moet laten zien naar 70% van het BBP in 2027 en naar 50% in 2039. Het Land lijkt op grond van de informatie uit de ontwerp-Landsbegroting 2020 en de begrotingscijfers 2020 van de overige entiteiten van de collectieve sector op weg naar het voldoen aan deze normen.

## 4. Risico-analyse

Zoals in de vorige paragraaf is geconstateerd lijkt het Land de financieringssaldonorm voor 2020 te halen en lijkt het Land tevens op koers om de schuldnorm te behalen in 2027. Toch ziet de Raad echter wel een aantal risico's en onduidelijkheden dat het voldoen aan deze normen mogelijk kan verhinderen. De Raad gaat hieronder op deze risico's en onduidelijkheden in.

### 4.1 Realiteitsgehalte inkomsten

#### 4.1.1 Algemeen

Geconstateerd wordt dat de geraamde inkomsten 2020 ten opzichte van de voorlopige realisatiecijfers 2019 met bijna Afl. 110 miljoen toenemen. Hoewel een deel hiervan te maken heeft met de voorgestelde invoering van de 2<sup>de</sup> fase van de belastinghervorming, ziet de Raad dat het overgrote deel van deze stijging in de niet-belastingsfeer plaatsvindt (vide tabel 2) en tevens van incidentele aard is. De Raad verwijst hier naar de geraamde niet-structurele inkomsten als de verkoop van onroerend goed (Afl. 17 miljoen), de afkoopregeling voor pensioenen van directeur-groootaandeelhouders (Afl. 10 miljoen) en de toename van de uitkeringen uit deelnemingen en andere entiteiten (bijna Afl. 42 miljoen meer ten opzichte van de realisatiecijfers 2019). Gelet hierop vraagt de Raad zich af in hoeverre de totale inkomsten voor de hiernavolgende jaren op dit (hogere) niveau gewaarborgd kunnen worden. De meerjarenramingen laten immers zien dat de inkomsten vanaf 2020 jaarlijks zullen groeien tot aan Afl. 1.605,7 miljoen in 2024.<sup>28</sup> De Raad heeft zijn twijfels bij deze meerjarenramingen te meer gelet op het feit

<sup>26</sup> MvT, p. 4.

<sup>27</sup> Berekend op grond van de saldi in de meerjarenbegroting 2020-2024 en uitgaande van een jaarlijkse groei van het BBP van 1%.

<sup>28</sup> De uitzondering is het jaar 2022 waar ten opzichte van 2021 een lichte daling is in de inkomsten.

dat een significant deel van de geraamde meeropbrengsten voor 2020 geen structureel karakter heeft.

#### 4.1.2 Inwerkingtreding en effecten 2e fase belastinghervorming

Volgens de toelichting zullen de te implementeren belastinghervormingsmaatregelen leiden tot hogere belastingontvangsten. Zo zal de BBO-heffing bij invoer ongeveer Afl. 35 miljoen opleveren, de afkoopregeling voor in eigen beheer opgebouwde pensioenen Afl. 10 miljoen en de verhoging van de deviezenprovisie ongeveer Afl. 23 miljoen.<sup>29</sup> Het is echter niet duidelijk wanneer deze 2<sup>de</sup> fase van de belastinghervorming in werking zal treden en evenmin in welke vorm het ontwerp inzake deze 2<sup>de</sup> fase eventueel zal worden aangenomen door de Staten. Deze onduidelijkheden maken dat het onzeker is of de op basis van deze maatregelen begrote inkomsten (volledig) gerealiseerd zullen worden.

Het valt de Raad hierbij tevens op dat niet alle ramingen in de ontwerp-Landsbegroting 2020 volledig aansluiten op de geraamde meeropbrengsten zoals gepresenteerd in de toelichting bij het aan de Raad aangeboden ontwerp inzake de invoering van de 2<sup>de</sup> fase van de belastinghervorming. Zo constateerde de Raad in zijn advies ter zake het laatstgenoemde ontwerp dat de netto-meeropbrengsten in de inkomens- en winstbelastingfeer - daarbij uitgezonderd de loonbelasting - op grond van de voorstellen voor 2020 zouden neerkomen op Afl. 25 miljoen.<sup>30</sup> De totale geraamde opbrengsten in de inkomens- en winstbelastingfeer in de ontwerp-Landsbegroting 2020 - waarbij uitgezonderd de loonbelasting - laten echter een daling zien van (grofweg) Afl. 41 miljoen ten opzichte van de begroting 2019. Dit doet de Raad twijfelen aan de juistheid en volledigheid van de geraamde (belasting)opbrengsten.

Verder spreekt de Raad opnieuw zijn bezorgdheid uit over de effecten van de voorgestelde belastinghervormingsmaatregelen.<sup>31</sup> Hoewel deze wijzigingen op korte termijn zullen leiden tot hogere belastingontvangsten voor het Land, zullen deze in veel gevallen lastenverzwaringen voor de belastingplichtigen betekenen. Het afschaffen van huidige van kracht zijnde gunstige fiscale regimes, terwijl - in tegenstelling tot de aanbeveling in het IMF-rapport - niet tegelijkertijd andere fiscale stimuleringsmaatregelen en prikkels voor (lokale) ondernemers<sup>32</sup> geïntroduceerd worden, kan daarnaast van invloed zijn op het investeringsklimaat en staat haaks op de visie en het beleid van de regering, zoals dat is verwoord in het beleidsplan '*Economic policy: A strong and resilient economy 2019-2022*' van de minister van Financiën, Economie en

---

<sup>29</sup> MvT, p. 5.

<sup>30</sup> Raad van Advies, advies inzake het ontwerp-diverse wijzigingen in het kader van belastinghervorming dd. 30 januari 2020, kenmerk: RvA 142-19, p. 4.

<sup>31</sup> Idem noot 29, p. 22.

<sup>32</sup> MvT, p. 17.

Cultuur.<sup>33</sup> Het zijn juist de activiteiten op het terrein van de zes ‘*promising sectors*’, het (medisch) toerisme, de kenniseconomie, landbouw, logistiek, circulaire economie en creatieve industrieën<sup>34</sup>, die volgens het beleidsplan gestimuleerd moeten worden, maar waarvan nu de huidige (fiscale) impulsen worden teruggedraaid.

De thans voorgestelde maatregelen hebben derhalve mogelijk negatieve gevolgen voor de robuuste, innovatieve, competitieve en gediversifieerde economie<sup>35</sup> die de regering voor ogen heeft en als gevolg daarvan voor de Arubaanse overheidsfinanciën. De Raad acht het noodzakelijk dat hier in de toelichting op in wordt gegaan, te meer niet duidelijk is in hoeverre met deze (mogelijke) gevolgen rekening is gehouden in de geraamde meerjarenopbrengsten 2021-2024.

#### 4.1.3 Verhoging toeristenheffing en introductie G-rekening

In de toelichting staat dat de uitkering van de ATA voor 2020 zal toenemen tot Afl. 35,6 miljoen en dat deze toename deels toe te schrijven is aan een verhoging van de toeristenheffing met 1%.<sup>36</sup> Onduidelijk is wat de rechtsbasis voor deze verhoging vormt dan wel wanneer en hoe dit wordt geregeld; dit te meer deze verhoging van de toeristenheffing niet het ontwerp inzake de 2<sup>de</sup> fase van de belastinghervorming wordt geregeld. Verder wordt gemeld dat het introduceren van de G-rekening naar verwachting minimaal Afl. 15 miljoen kan opleveren.<sup>37</sup> Aangezien niet wordt toegelicht wat de rechtsbasis is voor deze (meer)opbrengsten dan wel wanneer deze wijzigingen zullen worden doorgevoerd en de nadere cijfermatige onderbouwing van de G-rekening niet aansluit bij de verwachte (meer)opbrengsten, maakt dat aan de haalbaarheid van deze ramingen getwijfeld moet worden.

#### 4.1.4 Licentie cannabis industrie

In de ontwerp-Landsbegroting 2020 is rekening gehouden met Afl. 15 miljoen aan opbrengsten gegenereerd door het uitgeven van licenties voor de groene industrie van medicinale cannabis. Gezien het feit, dat het proces van legalisering en een (eventuele) aanbesteding de nodige tijd zal vergen en de raming is gebaseerd op een preliminaire marktverkenning, stelt de Raad vraagtekens bij het realiteitsgehalte van deze raming. Daarnaast vraagt de Raad zich af of cannabis op een zodanige schaal in Aruba geproduceerd kan worden, dat daarmee een zodanig rendement behaald kan worden,

---

<sup>33</sup> Minister van Financiën, Economie en Cultuur, Economic policy: A strong and resilient economy 2019-2022’, p. 9.

<sup>34</sup> MvT, p. 17.

<sup>35</sup> Minister van Financiën, Economie en Cultuur, Economic policy: A strong and resilient economy 2019-2022’, p. 11.

<sup>36</sup> MvT, p. 195.

<sup>37</sup> In de memorie van toelichting (p. 50) wordt niet de juiste naam van de op de G-rekening betrekking hebbende landsverordening aangehaald. Er wordt hier gesproken van de ‘Landsverordening ketenaansprakelijkheid’. Dit moet zijn de Landsverordening aansprakelijkheid belastingen en premies volksverzekering (AB 2014 no. 9).

dat investeerders ertoe zal bewegen om Afl. 10 miljoen te betalen voor een licentie. Aanbevolen wordt om in ieder geval dit laatste toe te lichten.

#### 4.1.5 Invoering doorberekenen administratiekosten

In de toelichting wordt aangegeven dat de inkomsten uit retributies, leges en rechten zal toenemen met Afl. 8,8 miljoen. Dit is voornamelijk het gevolg van de invoering van het in rekening brengen van 1% administratiekosten door de Departamento di Impuesto aan onder meer de ATA, SVb en AZV voor het innen van respectievelijk de toeristenheffing, AOV/AWW-premies en de bestemmingsheffing AZV.<sup>38</sup> Niet duidelijk is wat de rechtsbasis is voor het innen dan wel of dit nog geregeld moet worden. De Raad wijst erop dat het niet (tijdig) beschikken van een rechtsbasis maakt dat deze geraamde meeropbrengsten niet (volledig) gehaald worden. Overigens zullen deze opbrengsten bij de Departamento di Impuesto automatisch een gelijk bedrag aan een lager resultaat bij de ATA, SVb en AZV tot gevolg hebben en is het niet duidelijk of die in de projecties van die instanties zijn meegenomen.

#### 4.1.6 BBO en BAVP

Het is de Raad opgevallen dat de ramingen van de BBO en de BAVP voor 2020 sterk van elkaar verschillen (i.c. een verschil van bijna Afl. 36 miljoen), terwijl het belastingpercentage en de grondslag exact gelijk zijn. Niet duidelijk is wat dit verschil verklaart en of deze bedragen - gelet op het voornoemde - wel realistisch zijn geraamd; de gerealiseerde BBO en BAVP-opbrengsten uit 2019 laten immers zien dat deze - zoals mag worden verwacht - praktisch aan elkaar gelijk zijn.

#### 4.1.7 Toename loonbelasting en grondbelasting

In de toelichting staat dat de opbrengsten van de loonbelasting zullen stijgen als gevolg van de heropening van de raffinaderij.<sup>39</sup> Gezien de actuele stand van zaken rond de heropening en opzegging van de overeenkomst met CITGO lijkt deze raming van hogere loonbelastingopbrengsten niet aannemelijk. De Raad heeft voorts geconstateerd dat de grondbelastingopbrengsten voor 2020 worden geraamd op Afl. 64,5 miljoen. Gelet op de gerealiseerde grondbelastingopbrengsten voor 2019 van Afl. ruim 39 miljoen en het feit dat de taxatiewaarde (c.q. grondslag) voor 2020 ongewijzigd blijft, vraagt hij zich af of de raming voor 2020 wel realistisch is. Een nadere toelichting is op zijn plaats.

### *4.2 Ontwikkeling uitgaven*

Zoals in paragraaf 3 al aan bod is gekomen, blijkt dat de uitgaven nog altijd moeilijk beheersbaar zijn. De Raad constateert dan ook dat de totale kosten van het Land na een ingezette daling in 2014, sinds 2017 weer geleidelijk naar een hoger niveau is geklommen (zie ook onderstaande tabel 5).

---

<sup>38</sup> MvT, p. 122.

<sup>39</sup> MvT, p.123.

**Tabel 5: Ontwikkeling kosten Land 2011-2020<sup>40</sup>**

(Bedragen in Afl. milj.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personeelslasten	426,6	463,0	501,1	467,1	466,9	463,9	474,1	476,4	475,1	472,8
Goederen & diensten	177,6	201,3	205,3	190,5	181,9	158,1	165,4	189,5	165,5	203,0
Interest	142,6	153,4	156,0	180,8	206,5	218,8	220,7	221,2	229,4	221,4
Subsidies	185,7	198,8	207,5	203,7	198,6	199,6	200,7	210,9	214,3	216,0
Overdrachten	84,3	106,7	146,1	131,1	129,3	143,8	145,2	148,4	149,3	153,5
Bijdragen & afschrijvingen	256,3	225,0	251,3	254,5	182,1	158,4	148,1	196,4	173,8	201,3
<b>Totale kosten</b>	<b>1.273,1</b>	<b>1.348,2</b>	<b>1.467,3</b>	<b>1.427,7</b>	<b>1.365,3</b>	<b>1.342,6</b>	<b>1.354,2</b>	<b>1.442,8</b>	<b>1.407,4</b>	<b>1.468,0</b>

Mede gelet op deze ontwikkeling en de geraamde uitgaven zoals opgenomen in de meerjarenramingen voor 2020-2024, vraagt de Raad zich ook af hoe realistisch het is om te komen tot daadwerkelijk beheersbare uitgaven en deze te doen verlagen in de toekomstige jaren; daarbij zonder te moeten inleveren op de noodzakelijke investeringen (o.a. ter stimulering van de economie en het op peil houden van een dienstbare en slagvaardige overheid). De Raad merkt immers ter illustratie op dat de afgelopen begrotingsjaren heeft uitgewezen dat het verlagen van de personeelslasten - ondanks het BVP - zeer moeilijk is gebleken. Hij wijst in dit kader nogmaals op de noodzaak om effectievere maatregelen te treffen om tot een kostenefficiënter overheidsapparaat te komen.

#### 4.3 *Ontwikkeling sociale zekerheidsfondsen en overige entiteiten collectieve sector*

De Raad ziet dat de zorgkosten bij **AZV** jaarlijks sterk blijven stijgen en dat ook bij de fondsen in het beheer van de **SVb** sprake is van een gestage groei in de uitkeringslasten. Duidelijk is dat - zoals ook blijkt uit een aan de Raad gegeven presentatie door de **SVb**<sup>41</sup> - deze stijgende kosten bij de sociale zekerheidsfondsen voornamelijk toe te schrijven zijn aan demografische alsook epidemiologische ontwikkelingen in Aruba. Aruba heeft hier te maken met de effecten van een vergrijzende bevolking en - mede als gevolg hiervan - een toename in het aantal personen dat langdurig (lees ook: chronisch) medische zorg nodig heeft. De toename in deze bijbehorende kosten legt een enorme druk op Aruba en (de houdbaarheid van) diens financiën. De Raad vraagt zich hierdoor ook af in hoeverre de regering al maatregelen heeft getroffen dan wel zal treffen om deze gevolgen van de vergrijzing en epidemiologische verschuiving op de sociale zekerheidsfondsen in kosten opzicht te beteugelen.

Ten aanzien van de **Serlimar** vraagt de Raad zich af in hoeverre de inning van door **Serlimar** verzonden facturen voor het jaar 2020 effectief zal verlopen en een resultaat conform de begroting 2020 zal worden gehaald. Dit te meer daar die inning reeds

<sup>40</sup> De cijfers van 2011-2017 zijn afkomstig uit de respectievelijke jaarrekeningen van het Land. De cijfers 2018 en 2019 zijn afkomstig uit respectievelijk de Uitvoeringsrapportage 4<sup>de</sup> kwartaal 2018 en de Uitvoeringsrapportage 4<sup>de</sup> kwartaal 2019. De cijfers 2020 zijn de begrotingscijfers 2020 zoals in de ontwerp-Landsbegroting 2020 opgenomen.

<sup>41</sup> **SVb**, Seguro Social bou presion: E reto di sostenibilidad financiero dd. november 2019.

gedurende vele jaren gebrekkig is en aan het einde van het jaar 2019 bleek dat er - mede door ineffectieve inning van de gelden - alsnog tekorten waren bij Serlimar die toen terstond door het Land gedekt moesten worden.

De Raad heeft al meerdere malen gewezen op de door de **Stichting EPB** aangegeven investeringsnoodzaak voor onder meer het renoveren van de in slechte staat verkerende schoolgebouwen, waarmee door het Land telkens geen rekening is gehouden in de Landsbegroting. Thans is de investeringsnoodzaak door de SEPB begroot op bijna Afl. 10 miljoen.

In het kader van deze investeringsnoodzaak bij SEPB heeft de Raad voorts begrepen dat ook investeringen nodig zullen zijn op onder meer het terrein van de gezondheidszorg. Uit de meerjarenramingen blijkt echter niet dat voor de jaren 2021 en verder met deze investeringsbehoeften rekening is gehouden. De Raad wijst erop dat het uitstellen van deze investeringen mogelijk zullen leiden tot hogere uitgaven voor het Land in toekomst.

## **5. Wetstechnische opmerkingen van algemene aard**

5.1 De nummering van de artikelnummers in onderhavig ontwerp is niet geheel vlekkeloos verlopen. Het ontwerp bevat geen artikel 2, de nummering springt van artikel 1 naar artikel 3. De Raad adviseert de nummering en de verwijzing in het laatste artikel van het ontwerp aan te passen.

5.2 In de toelichting wordt gesproken over de reeds in 2014 ingevoerde Landsverordening voor de ketenaansprakelijkheid.<sup>42</sup> Onduidelijk is op welke landsverordening specifiek bedoeld wordt; de Raad meent - zoals ook in onderdeel 4.1.3 is aangegeven - dat hier bedoeld wordt de Landsverordening aansprakelijkheid belastingen en premies volksverzekering (AB 2014 no. 9). Geadviseerd wordt derhalve de toelichting op dit punt aan te passen.

## **6. Conclusie en eindadvies**

Geconcludeerd wordt dat Aruba op grond van het onderhavige ontwerp en de begrotingscijfers 2020 van de entiteiten behorende tot de collectieve sector voldoet aan de financieringssaldonorm van 0,5% van het BBP. Op basis van de begrotingscijfers 2020 van het Land en de meerjarenramingen voor de jaren tot en met 2024 lijkt het Land ook op koers om per 2027 te voldoen aan de norm voor de staatsschuld van 70% van het BBP.

De Raad ziet daarentegen wel meerdere risico's c.q. onzekerheden die het behalen van de voornoemde normen en daarmee de weg naar houdbare overheidsfinanciën (mogelijk) kunnen verhinderen. Zo (a) lijken de inkomstenramingen voor 2020 op basis

---

<sup>42</sup> MvT, p. 50.



van o.m. onzekerheden c.q. twijfels met betrekking tot de haalbaarheid van de opbrengsten van meerdere belastingsoorten, niet helemaal reëel, (b) bestaat er vooralsnog een stijgende trend in de totale kosten van het Land, (c) zijn de uitkeringslasten van de sociale zekerheidsfondsen stijgende op basis van de huidige trend en op termijn onhoudbaar en (d) lijkt het dat noodzakelijke investeringen worden doorgeschoven naar de toekomst. Tot slot, constateert de Raad dat de afgesproken personeelslastennorm voor 2020 op basis van de begrotingscijfers van het Land 2020 en de afgesproken 'cap' voor de personeelslasten 2020 van het IBSCP wordt (licht) overschreden.

In de onderstaande tabel zijn volledigheidshalve - in samenvattende vorm - de door de Raad geconstateerde aandachtspunten en de daarbij behorende aanbevelingen opgenomen.

**Tabel 6: Aandachtspunten ontwerp-Landsbegroting 2020**

Aandachtspunten		Aanbevelingen
1.	Onduidelijkheid omtrent haalbaarheid van de geraamde (belasting)inkomsten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ramingen voor zover nodig aanpassen aan en doen aansluiten op de 2<sup>de</sup> fase belastinghervorming.</li> <li>- Duidelijkere toelichting inzake de rechtsbasis voor de verhoging van de toeristenheffing en het doorbereken van inningskosten dan wel deze ramingen aanpassen.</li> <li>- Loonbelasting en grondbelasting op grond van de ontwikkelingen rond CITGO resp. realisatiecijfers 2019 conservatiever ramen.</li> </ul>
2.	Kosten lijken nog altijd groeiende	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitgavenkader stellen om groeiende kosten te beperken: Overgaan tot het nemen van maatregelen die leiden tot een kosten efficiënter en service gericht overheidsapparaat.</li> <li>- Personeelslastennorm lijkt licht te worden overschreden: begrote personeelslasten bij stellen.</li> </ul>
3.	Toenemende druk op sociale zekerheidsfondsen	Aangeven in hoeverre hiermee financieel (meerjarig) rekening wordt gehouden.
4.	Ontwikkeling van de deelnemingen (vide bijlage: Quick-review naar de stand van zaken van de deelnemingen van het Land 2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Noodlijdende overheidsN.V.'s: per direct actie ondernemen ter sanering.</li> <li>- Beter zicht creëren in de vermogenspositie van deelnemingen en voeren van een consistent reserverings- en dividendbeleid.</li> <li>- Wettelijk verankeren van de waarborgen voor een maatschappelijk verantwoord deelnemingenbeleid en gezonde overheidsN.V.'s conform de afspraken met Nederland op dit terrein.</li> </ul>
5.	Investeringsnoodzaak op diverse terreinen waarmee niet voldoende rekening lijkt te zijn gehouden	Meerjarig financiële ruimte creëren om het doen van noodzakelijke investeringen te kunnen waarborgen (en meenemen in de (meerjaren)begrotingen).



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 Voorzitter,

---

mr. A. Braamskamp

---

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

Bijlage

**De stand van zaken van de deelnemingen van het Land 2020**  
Een 'quick-review'

## 1. Inleiding

De Raad heeft in de ontwerp-Landsbegroting 2020 geconstateerd dat de regering voornemens is een aantal diensten te verzelfstandigen, waaronder de Directie Infrastructuur en Planning (DIP) en de Dienst Landmeetkunde en Vastgoedregistratie (DLV); dit met het oog op een efficiëntere bedrijfsvoering alsook kostenbesparing voor de overheid op de middellange termijn.<sup>1</sup> Daarnaast heeft de Raad geconstateerd dat de begrote (dividend)uitkeringen voor 2020 zijn verdubbeld ten opzichte van 2019 en dat de penibele financiële situatie binnen enkele zelfstandige overheid gelieerde entiteiten (i.c. Arubus N.V., Serlimar en Post Aruba N.V.) blijft aanhouden (zie tabel I). De effecten van het voornoemde voornemen tot verzelfstandiging, de gemaakte keuzes en de aanhoudende slechte financiële situatie van genoemde entiteiten op 's Landsfinanciën zijn echter niet geheel duidelijk. Evenmin is duidelijk in hoeverre de vermogenspositie en/of de ondernemingsstrategie van deze entiteiten de vrij hoog geraamde uitkeringen toelaten en of dit niet later zal leiden dat deze entiteiten als gevolg hiervan in de financiële problemen raken; met als gevolg dat de overheidsfinanciën van het Land hierdoor wordt aangetast (lees: noodzaak om financieel te moeten bijspringen bij deze entiteiten).

**Tabel I: Begrote financiële stromen deelnemingen van en naar Land 2020 en 2019**

Uitkeringen aan Land (in Afl. milj.)	Entiteit	Begroot 2020	Begroot 2019	Δ 2020 - 2019
	Centrale Bank	20,0	7,0	13,0
	Utilities N.V.	20,0	10,0	10,0
	AAA N.V.	1,5	1,5	-
	ATA s.g. <sup>2</sup>	35,6	15,0	20,6
	Setar N.V.	8,6	11,5	(2,9)
<b>Totaal</b>		<b>85,7</b>	<b>45,0</b>	<b>40,7</b>
Bijdragen door Land (in Afl. milj.)	Entiteit	Begroot 2020	Begroot 2019	Δ 2020 - 2019
	Serlimar s.g.	21,6	20,1	1,5
	Post Aruba N.V.	3,8	4,1	(0,3)
	Arubus N.V.	12,1	12,1	-
<b>Totaal</b>		<b>37,5</b>	<b>36,3</b>	<b>1,2</b>

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in zijn volle omvang te kunnen toetsen is inzicht in onder meer het financiële beleid en de situatie van financieel van de overheid afhankelijke zelfstandige entiteiten van belang. Vanwege de latente financiële risico's

<sup>1</sup> MvT, p. 38.

<sup>2</sup> De geraamde uitkeringen voor 2020 zijn niet volledig direct afkomstig van de ATA, maar worden (deels) direct uit de toeristenheffing door het Land achtergehouden.

voor het Land<sup>3</sup> is het voor de eigen overheidsfinanciën van essentieel belang dat deze entiteiten financieel gezond zijn en blijven.

Aan de basis van elke entiteit dient een systeem van *checks and balances* te staan waarmee gewaarborgd wordt dat een gezond financieel beleid wordt gevoerd. Deze waarborgen zijn bedoeld ter bescherming van de belanghebbenden (waaronder i.c. het Land en indirect de belastingbetalende burger). Dit systeem van '*checks and balances*' wordt onder meer gevormd door corporate governance<sup>4</sup> codes, een efficiënte managementstructuur en een volgens (internationaal) maatschappelijke normen geaccepteerde benoeming- en ontslagprocedure van de bestuurders en beloningsbeleid alsmede de openbaarmaking van jaarverslagen. Hiernaast is het ook belangrijk om met een verantwoord dividend- en reservebeleid waarborgen te hebben voor een gezonde vermogenspositie. In de afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van 2 mei 2015<sup>5</sup> is de noodzaak van dergelijke waarborgen in het kader van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën eveneens benadrukt. Er is immers afgesproken dat Aruba er voor zorg draagt dat zij regelgeving heeft die voldoet aan internationaal aanvaarde normen op het gebied van:

- a) procedures voor vervreemding en verkrijging van aandelen in rechtspersonen door de landen;
- b) richtlijnen voor het dividendbeleid van rechtspersonen waarin Aruba deelneemt; en
- c) procedures en eisen rond de benoeming en het ontslag van bestuurders van rechtspersonen waarin Aruba deelneemt.

In het licht van de eerder genoemde regeringsvoornemens qua verzelfstandiging en de geraamde uitkeringen van respectievelijk bijdragen aan overheid gelieerde entiteiten, acht de Raad het opportuun om - aan de hand van een kort verkennend onderzoek - na te gaan in hoeverre (al) gevolg gegeven is aan deze afspraken met Nederland, wat de meerwaarde is van deze procedures en richtlijnen voor de financiële gezondheid van de aan de overheid gelieerde entiteiten (i.c. de overheidsN.V.'s) en welke risico's het Land, op basis van de huidige situatie en het regeringsbeleid, op dit vlak loopt. De 'quick-review' wordt afgesloten met aanbevelingen ter zake.

---

<sup>3</sup> De overheid heeft ten aanzien van deze entiteiten de wettelijke plicht dan wel uit maatschappelijk en/of economisch oogpunt de taak om financieel bij te springen ingeval deze in financiële nood verkeren.

<sup>4</sup> Het begrip corporate governance is een synoniem voor goed of deugdelijk bestuur; het gaat daarbij om de spelregels van beheer, toezicht en controle op een onderneming, waarbij bestuurders verantwoording moeten afleggen aan aandeelhouders, commissarissen, toezichthouders en andere belanghebbenden. Dit wordt vastgelegd in codes, regels, modellen en structuren.

<sup>5</sup> De aanvullende afspraken uit deze overeenkomst, waaronder de onderhavige, zijn in het Protocol Aruba Nederland 2019-2021 van 22 november 2018 herbevestigd.

## 2. Waarborgen deelnemingen: deelnemingenbeleid, dividendbeleid en benoemingsprocedures

### Deelnemingenbeleid

Met het begrip overheidsdeelneming wordt bedoeld dat de overheid aandelen houdt in een kapitaalvennootschap.<sup>6</sup> Het uiteindelijke doel van de overheidsdeelneming dient te zijn het maximaliseren van de maatschappelijke waarde door een efficiënte allocatie van middelen. Bij het aangaan van een deelneming in een vennootschap door het Land dient derhalve getoetst te worden aan vier algemene criteria: (1) er moet sprake zijn van een publiek belang dat niet alleen met wet- en regelgeving te borgen is, (2) het publiek belang moet zijn vertaald in een welomschreven beleidsdoelstelling, (3) de deelneming moet een passend rendement opleveren, waarbij tevens de financiële continuïteit van de onderneming is gewaarborgd en (4) het Land dient met enige regelmaat te bezien of de beleidsdoelstelling en de taak van de onderneming daarbij nog actueel zijn.<sup>7</sup>

Bezien moet worden of gevallen waarin het Land deelneemt in een onrendabele onderneming die in stand wordt gehouden door overheidssubsidies deze toets kunnen doorstaan. In dit verband kan gedacht worden aan entiteiten zoals Arubus N.V. en Post Aruba N.V. Uit het wat verdere verleden kan de ondergang van Air Aruba N.V., waarin Aruba heeft deelgenomen, niet vergeten worden.

Bij het vervreemden van een deelneming in een vennootschap door het Land zal er in principe eveneens getoetst dienen te worden aan voormelde criteria. Ook hier dient het algemeen belang voorop te staan. Voorbeelden van ongewenste vervreemding zijn gevallen waarin de aandelen van de overheid in een strategisch belangrijk bedrijf zoals de exploitatie van zee- en luchthavens of nutsbedrijven aan een (dubieuze) buitenlandse partij worden overgedragen. Een dergelijke overdracht kan immers de veiligheid en integriteit in gevaar brengen dan wel de situatie creëren dat de continuïteit van de publieke dienstverlening niet meer kan worden gewaarborgd.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> De OECD omschrijft dit begrip als volgt: 'For the purpose of the Guidelines, any corporate entity recognised by national law as an enterprise, and which the state exercises ownership, should be considered as an SOE. This includes joint stock companies, limited liability companies and partnerships limited by shares [...]', OECD Guidelines on Corporate Governance on State-owned Enterprises, (2015), p. 14, vindplaats: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>7</sup> Deze criteria zijn ontleend uit het rapport 'Naar een actief aandeelhouderschap', drs. Carla Aalse e.a. (18 september 2019), p. 45, vindplaats: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). Zie tevens pagina 14 van voornoemde OECD-richtlijnen.

<sup>8</sup> Zie de artikelen 6 en 7 van de Curaçaose Landsverordening Corporate Governance (AB 2010 no. 86); daarin is geregeld dat het voornemen tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van aandelen aan de adviseur corporate governance moet worden voorgelegd die in zijn toetsing en advisering zal moeten betrekken of het algemeen belang zich verzet tegen het voornemen van het Land.

Procedures voor vervreemding en verkrijging van aandelen in rechtspersonen door de landen dienen er kortom voor te zorgen dat het algemeen belang wordt gewaarborgd, waarbij de maatschappelijke waarde zoveel mogelijk wordt gemaximaliseerd.

### Dividendbeleid

Onder dividendbeleid<sup>9</sup> wordt verstaan het beleid van de vennootschap in het kader van de winstbestemming dat er op gericht is dat de vermogensverschaffers uit de door de vennootschap behaalde winsten een redelijke vergoeding (i.c. dividend<sup>10</sup>) ontvangen voor het door hen geïnvesteerde vermogen. Dit beleid dient de specifieke omstandigheden waarin een vennootschap opereert, alsook met de wensen en verwachtingen van de aandeelhouder ten aanzien van de doelstellingen en de operationele bedrijfsvoering van de vennootschap te reflecteren. Meer specifiek wordt daarin door de overheidsvennootschap uiteengezet (a) welk deel van de winst de onderneming in beginsel jaarlijks wenst uit te keren als dividend en (b) welke overwegingen daarbij relevant zijn. Vervolgens besluiten de aandeelhouders jaarlijks welk deel daadwerkelijk wordt uitgekeerd.<sup>11</sup> Winst die niet wordt uitgekeerd, wordt immers toegevoegd aan het eigen vermogen hetgeen de kapitaalratio's versterkt.

Het dividendbeleid mag niet een zodanige verhouding tussen enerzijds eigen en vreemd vermogen en anderzijds kort en lang vermogen - de zogenoemde vermogensstructuur<sup>12</sup> - doen ontstaan waardoor de continuïteit van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming op lange termijn in gevaar wordt gebracht. Een deugdelijk dividendbeleid is noodzakelijk om de efficiëntie van investeringen te verbeteren die worden gefinancierd door de ingehouden winsten van overheidsvennootschappen. Daarnaast dient het tot vergroting van de aandeelhouderswaarde en ter verbetering van de algehele toewijzing van financiële en fiscale middelen, terwijl de financiële en fiscale risico's worden geminimaliseerd<sup>13</sup>; het uitkeren van dividenden aan de aandeelhouder

---

<sup>9</sup> Ook de Wereldbank adviseert om duidelijke richtlijnen voor dividenuitkering vast te stellen; zie pagina 10 van de door de Wereldbank ontwikkelde toolkit 'Corporate Governance of State-Owned Enterprises', 2014.

<sup>10</sup> Bij voldoende winst van de entiteit - na interne besluitvorming daartoe omtrent de winstbestemming - kan deze dividend uitkeren.

<sup>11</sup> Om dividend uit te keren moet sprake zijn van een voldoende gunstige vermogenspositie hetgeen inhoudt dat er jaarlijks door de onderneming voldoende moet worden verdiend om (a) de continuïteit van de onderneming op lange termijn te waarborgen en (b) de aandeelhouder een redelijke vergoeding te kunnen geven.

<sup>12</sup> Een optimale vermogensstructuur wordt bepaald door de vermogensbehoefte op korte en lange termijn. Niet optimaal is in ieder geval de situatie om de gehele vermogensbehoefte te financieren met uitsluitend eigen vermogen of via - de andere extreme - alleen maar kort vreemd vermogen.

<sup>13</sup> Zie pagina 150 'Corporate Governance of State-Owned Enterprises' (a toolkit), World Bank, 2014; een deugdelijk dividendbeleid moet leiden tot meer controle op de kapitaalallocatie waardoor het enerzijds voor de directeuren moeilijker wordt om in slechte projecten te investeren en anderzijds de aandeelhouderswaarde kan worden vergroot (waardoor uiteindelijk middelen aan de overheid kan worden verschaft ter verbetering van publieke voorzieningen).

mag immers niet resulteren in het interen op het vermogen van de entiteit waardoor de continuïteit in gevaar wordt gebracht.

### Benoemingsprocedures

Voor elke kapitaalvennootschap is het essentieel om capabele bestuurders en een divers, deskundig en evenwichtig samengesteld bestuur en (onafhankelijke) raad van commissarissen te hebben. Capabele bestuurders en deskundige commissarissen zijn cruciaal voor het goed functioneren van de onderneming waarbij zij ieder vanuit hun eigen rol verantwoordelijk zijn voor respectievelijk de uitvoering van en het toezicht op de dagelijkse gang van zaken. Overheidsdeelnemingen zijn daarnaast actief in een maatschappelijk complexe omgeving, waarbij rekening moet worden gehouden met uiteenlopende belangen. Deze maatschappelijke context stelt hoge eisen aan de competenties en eigenschappen van betreffende bestuurders en commissarissen die hun functie met inachtneming van de door de wet en de statuten getrokken grenzen moeten kunnen uitoefenen zonder politieke inmenging.<sup>14</sup> De praktijk leert echter dat de politiek veel invloed uitoefent op de benoeming van de directeuren en toezichthouders. Daarnaast is het niet ongebruikelijk dat bij elke kabinetswijziging de zittende commissarissen en toezichthouders en soms ook de bestuurders worden ontslagen, omdat het nieuwe kabinet bij voorbaat geen ‘vertrouwen’ in hen heeft. Dit zonder enige toetsing van het functioneren van de leden. Deze aardverschuiving in toezichthoudende organen leidt echter tot verlies aan deskundigheid en ervaring, waardoor de continuïteit van het toezicht en in voorkomende gevallen ook de continuïteit van het bestuur in het gedrang kan komen. Integer en transparant handelen door het bestuur, alsmede adequaat toezicht daarop en het afleggen van verantwoording over het uitgeoefende toezicht zijn evenwel essentiële voorwaarden voor het stellen van vertrouwen in het bestuur en toezicht door de raad van commissarissen en daarmee het welslagen van de onderneming.<sup>15</sup> Ter waarborging van deze essentiële punten dienen goed gestructureerde op verdiensten gebaseerde, transparante benoemingsprocedures<sup>16</sup> en eisen, alsmede adequate ontslagprocedures te worden vastgesteld.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Zie aanbeveling II OECD Guidelines on Corporate Governance on State-owned Enterprises, (2015), p. 18: ‘The government should not be involved in the day-to day management of SOES and allow them full operational autonomy to achieve their defined objectives [...] the state should let SOE boards exercise their responsibilities and respect their independence.’

<sup>15</sup> Zie voornoemde OECD-richtlijnen, p. 18: ‘The state should act as an informed and active owner, ensuring that the governance of SOE’s is carried out in a transparent and accountable manner, with a high degree of professionalism and effectiveness’.

<sup>16</sup> Bij de akte van oprichting mag worden bepaald, dat de benoeming door de algemene vergadering van aandeelhouders (ava) geschiedt uit een voordracht, welke ten minste twee personen voor elke te vervullen plaats bevat. De ava is echter bevoegd om zodanige voordracht steeds het bindend karakter te ontnemen bij een besluit, genomen met twee derde van de uitgebrachte stemmen, vertegenwoordigende meer dan de helft van het geplaatste kapitaal (artikel 121 jo. 110 van het Wetboek van Koophandel) (AB 1990 no, GT 50).

<sup>17</sup> De OECD beveelt onder meer aan op pagina 39 van haar richtlijnen een benoeming via transparante procedures op basis van profielschetsen, eisen van kennis (ondersteund door ervaring), vaardigheden en



### 3. *Stand van zaken omtrent afspraken met Nederland op dit terrein*

Uit ambtsberichten heeft de Raad begrepen dat de regering doende is met het verrichten van werkzaamheden die uiteindelijk moeten leiden tot (a) procedures voor vervreemding en verkrijging van aandelen in rechtspersonen zijn, (b) richtlijnen voor het dividendbeleid van rechtspersonen waarin Aruba deelneemt<sup>18</sup> en (c) procedures en eisen rond de benoeming en het ontslag van bestuurders van rechtspersonen waarin Aruba deelneemt.

### 4. *Risico's bij het nog niet voldoen aan de gemaakte afspraken*

Bij ongewijzigde instandhouding van de huidige situatie c.q. het nog niet volledig voldoen aan de gemaakte afspraken met Nederland op dit terrein, kunnen de volgende risico's worden geïdentificeerd.

- Voor wat betreft het ontbreken van een dividendbeleid kunnen genoemd worden (1) inefficiëntie van investeringen, (2) verdamping van aandeelhouderswaarde, (3) intering op het vermogen van de entiteit waardoor (4) de continuïteit van de onderneming en (5) daarmee de dienstverlening in gevaar wordt gebracht.
- Aangaande het ontbreken van procedures en eisen rond de benoeming en het ontslag van bestuurders waarin Aruba deelneemt kan worden gedacht aan (1) politieke invloed in de bedrijfsvoering, (2) inefficiëntie en ineffectiviteit van de bedrijfsvoering, (3) vermindering van de financiële waarde van de onderneming, (4) grotere druk op de overheidsfinanciën en (5) discontinuïteit van de dienstverlening.
- Ten aanzien van het ontbreken van procedures voor vervreemding en verkrijging van aandelen in rechtspersonen (deelnemingenbeleid) gelden in principe alle hiervoor genoemde risico's die inherent zijn aan het deelnemen in financieel ongezonde ondernemingen. Bij overdracht aan een buitenlandse partij kunnen tevens de veiligheid en integriteit van het Land risico lopen.

Uiteindelijk kunnen de voornoemde risico's tevens leiden tot een verminderd vertrouwen van de burger in de overheid.

---

karaktereigenschappen op basis van een voordracht door een onafhankelijke (deskundige) commissie. Dit laatste is kennelijk met het oog op het depolitiseren van benoemingen.

<sup>18</sup> In de memorie van toelichting op de ontwerp-Landsbegroting 2020 wordt aangegeven dat het dividendbeleid in 2020 verder zal worden uitgewerkt (MvT, p. 18).

## 5. Aanbevelingen

Gezien het vorenstaande geeft de Raad de volgende aanbevelingen aan de regering:

- A. Er dient door de regering een algemeen deelnemingenbeleid te worden vastgesteld. Hiervoor kan als voorbeeld de Nederlandse nota deelnemingenbeleid (2013) dienen. In dit algemene kader dient het Land als aandeelhouder in overheidsN.V.'s een duidelijk beleid te formuleren ter zake zijn positie als aandeelhouder waartoe de volgende uitgangspunten dienen:
- beperking van zijn inbreng ter zake de bedrijfsvoering tot het uitzetten van de grote lijnen van het te voeren beleid door middel van een strategisch of beleidsplan;
  - leden van het bestuur en de toezichthoudende organen dienen te voldoen aan voorafgaand geformuleerde criteria ter zake deskundigheid en ervaring teneinde de kwaliteit te waarborgen;
  - regelmatige toetsing door toezichthoudende organen van beleid aan strategie en beleidsplannen en informeren van aandeelhouders; en
  - de toezichthoudende organen dienen zorg te dragen voor continuïteit, doelmatigheid en effectiviteit van de bedrijfsvoering met inachtneming van het belang alle stakeholders.
- B. In overweging wordt gegeven om de vorengenoemde waarborgen wettelijk te verankeren. Hierbij kan gedacht worden aan een landsverordening 'corporate governance' waarin de algemene kaders voor deugdelijk bestuur worden geschetst. De verdere invulling kan plaatsvinden bij landsbesluit aan de hand van de richtlijnen van de OECD.
- C. Bij de betreffende entiteiten dient een deugdelijk systeem van *checks and balances* geïmplementeerd te worden, dat berust op de pijlers van 'corporate governance' te weten: verantwoording, eerlijkheid, transparantie en onafhankelijkheid binnen de overheidsentiteiten. Naast deze corporate governance codes, dient dit systeem van 'checks and balances' een efficiënte managementstructuur en een volgens (internationaal) maatschappelijke normen geaccepteerde benoeming- en ontslagprocedure van de bestuurders en beloningsbeleid te behelzen.
- D. Duidelijke afspraken dienen te worden gemaakt tussen de aandeelhouder en het bestuur van de overheidsentiteiten over de financiële en bedrijfseconomische ratio's waarbinnen elke entiteit zich mag begeven. Voor zover dit niet reeds is geschied, dienen deze overheidsNV's een specifiek dividend- en reservebeleid te formuleren.

- E. Gelet op de aanhoudende penibele (financiële) situatie van Arubus N.V. en Post Aruba N.V. dient de regering zich te beraden over het bestaansrecht van voornoemde entiteiten in de huidige vorm.
- F. Jaarlijks een rapportage over de deelnemingen naar de Staten te sturen naar voorbeeld van het Nederlandse Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup><https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/staatsdeelnemingen/documenten/kamerstukken/2019/06/25/bijlage-jaarverslag-beheer-staatsdeelnemingen-2018>