



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

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

**Uw brief:** 12 maart 2018  
**Uw kenmerk:** LV-18/0002  
**Datum:** 29 maart 2018  
**Kenmerk:** RvA 41-18

**Onderwerp:** Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2018

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 2018, 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 de voorstellen van wet die door de regering aan de Staten van Aruba worden gedaan. Aangezien de Landsbegroting de vorm heeft van een wetsvoorstel, wordt ook over voorstellen van 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 wettechnische 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 stoelt valide zijn en of de voorstellen leiden tot duurzame overheidsfinanciën.

Tot slot omvat het toetsingskader voor de ontwerp-Landsbegroting 2018 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); en
- 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).

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

A.	<b>Financieel-economische analyse:</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toetsing ramingen collectieve sector aan LATft-tekortnorm</li> <li>▪ Toetsing van de beleidsvoornemens c.q. maatregelen en (meerjaren)ramingen aan het criteria van duurzaamheid (inclusief financiële impactmeting van beleid en risico-analyse van collectieve sector en overheidsdeelnemingen)</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 2018 inclusief financieel economisch memorandum 2018-2021’ van het College Aruba financieel toezicht, 2 maart 2018 (kenmerk 201800072) en het schrijven van de Minister-President inzake de aanstaande Nota van Wijziging op de ontwerp-Landsbegroting 2018, 23 maart 2018 (kenmerk: SMR/597/’18).

Met betrekking tot dit laatste wil de Raad ten principale opmerken dat hij van mening is dat een ontwerp-Nota van Wijziging die zo kort na de aanbidding van het onderhavige ontwerp is opgesteld, in het onderhavige ontwerp geïncorporeerd had dienen te worden. De Raad heeft het schrijven van de Minister-President en de verstrekte cijfermatige informatie bij hoge uitzondering bij de behandeling van het onderhavige ontwerp betrokken, voor zover het de bepaling van het tekort betrof. Deze uitzondering is gemaakt met het oog op de bijzondere omstandigheden en het voorgestane tijdsplan voor de totstandkoming van de Landsbegroting 2018. De Raad wil er wel op wijzen dat in de toekomst echter dergelijke onvoldragen ontwerpen niet in behandeling zullen worden genomen. De Raad gaat er van uit dat ten aanzien van de Landsbegroting 2019 alle procedures zoals die wettelijk zijn voorgeschreven inderdaad zullen worden toegepast.

## **2. Algemene beschouwingen op de ontwerp-Landsbegroting 2018**

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 thans ruim na deze datum aan de Raad aangeboden en voldoet derhalve niet aan dit vereiste. De Raad begrijpt dat dit mede het gevolg is van de verkiezingen en de regeringsvorming in het najaar van 2017, maar spoort de regering aan om de daarvoor al ingezette acties ter verbetering van de werkprocessen en het financieel beheer door te zetten zodat voor het begrotingsjaar 2019 aan de constitutionele vereisten kan worden voldaan.

2.2 De Raad heeft geconstateerd dat 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 De collectieve sector wordt in de LATft gedefinieerd als het Land tezamen met publiek-rechtelijke rechtspersonen die belast zijn met de uitvoering van sociale en volksverzekeringen en de rechtspersonen die voor meer dan 50% van hun inkomsten afhankelijk zijn van collectieve heffingen, hetgeen in lijn is met het System of National Accounts van de Verenigde Naties (SNA). De nadere vaststelling van de collectieve sector (i.c. m.n. de bepaling van die rechtspersonen die voor meer dan 50% van hun inkomsten afhankelijk zijn van collectieve heffingen) diende volgens de toelichting conform artikel IX van de op 2 mei 2015 tussen Aruba en Nederland overeengekomen afspraken over de financiën van Aruba nog plaats te vinden.<sup>2</sup> Dit houdt in dat de ministerraad en de Minister van BZK van Nederland gezamenlijk tweejaarlijks vóór 1 april de rechtspersonen aanwijzen die met ingang van het volgende begrotingsjaar tot de collectieve sector behoren. Deze aanwijzing heeft laatstelijk op 31 maart 2017 plaatsgevonden voor de begrotingsjaren 2018-2019<sup>3</sup>; bepaald is dat de overheid in enge zin (het Land), de sociale zekerheidsfondsen, de Universiteit van Aruba (UA), de Stichting EPB, Serlimar en de Aruba Tourism Authority (ATA) de collectieve sector vormen. Geconstateerd is dat in de toelichting echter gesproken wordt van een collectieve sector bestaande uit het Land en de sociale zekerheidsfondsen.<sup>4</sup> Dit is niet in lijn met de compositie zoals laatstelijk bepaald door het Land en de Minister van BZK; aanbevolen wordt deze afwijking hiervan toe te lichten dan wel alsnog de memorie van toelichting aan te passen in lijn met de eerder vastgestelde compositie.

2.4 Zoals in box 1 is aangegeven toetst de Raad in hoeverre de ontwerp-Landsbegroting voldoet aan de wet- en regelgeving. Dit houdt in het verlengde van het bovengenoemde in dat eveneens getoetst wordt in hoeverre uit de begrotingscijfers van de collectieve sector blijkt dat voldaan zal worden aan de financieringssaldo norm zoals opgenomen in artikel 14 van de LATft. Om deze toets uit te voeren dient de Raad derhalve – naast de ontwerp-Landsbegroting – te beschikken over de begrotingscijfers van de entiteiten behorende tot de collectieve sector. De Raad merkt op dat gebleken is dat hij bij de behandeling van de ontwerp-Landsbegrotingen niet altijd (tijdig) van deze begrotingscijfers werd voorzien en dat hierdoor deze toets niet in volle omvang heeft kunnen plaatsvinden. De Raad geeft mee dat hij in het vervolg niet zal overgaan tot de behandeling van de ontwerp-Landsbegroting alvorens alle begrotingscijfers van de desbetreffende entiteiten zijn ontvangen; hij vraagt derhalve in dit kader om het daar toe te leiden dat de desbetreffende entiteiten tijdig de Raad voorzien van de (voorlopige) begrotingscijfers.

2.5 Op grond van artikel 14, tweede lid, van de LATft dient het financieringssaldo van de collectieve sector voor het begrotingsjaar 2018 minimaal 0,5% te zijn. Op basis van de in het onderhavige ontwerp opgenomen ramingen en de begrotingscijfers van de overige entiteiten behorende tot de collectieve sector constateert de Raad dat aan deze norm voor 2018 niet zal worden voldaan.

2.6 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 wordt door de Raad als onjuist en onwenselijk beschouwd.

2.7 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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Brief van de Minister van Financiën en Overheidsorganisatie van 31 maart 2017 inzake de aanwijzing van de collectieve sector. Deze aanwijzing is bij brief van 7 mei 2017 door de Nederlandse Minister van BZK bevestigd.

<sup>4</sup> MvT, p. 15.

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 evenwel dat - in grote lijnen - de beleidsvoornemens in de toelichting op de begroting, uitgezonderd het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, onvoldoende concreet zijn beschreven dan wel financieel zijn onderbouwd. Daar waar wel concrete beleidsvoornemens worden genoemd, worden de budgettaire gevolgen niet vermeld noch kan de weerslag daarvan worden gevonden in de begrotingscijfers; dit terwijl de betreffende voornemens potentieel een kostenverhogend effect hebben. Als voorbeelden kunnen worden genoemd het instellen van een ombudsman (AZIOIE), de aanstelling van een *chief innovation officer* (AZIOIE), de versterking van het BUVO (AZIOIE), de uitbreiding van het wegennet en sociale woningen (ROIM), de oprichting van een marine park (ROIM), de versterking van de Directie Scheepvaart, Inspectie Scheepvaart, het *Departamento Transporte Publico*, Directie Telecommunicatiezaken (TCPS), aanschaf van beveiligingscamera's voor de toeristische sector (TVS), de renovatie van het *Instituto Medico San Nicolas* (TVS), de upgradering van personeel van de Directie Arbeid en Onderzoek (SZA), het instellen van een *Oil & Gas Industry Desk* bij het *Departamento di Progreso Laboral* (SZA), het project 'veiligheidshuis' (JVI), de versterking van de justitiële diensten (JVI), de inzet van helikopter en de herintroductie van de Bario-regisseur (JVI), de invoering van elektronische enkelbandjes (JVI) en het instellen van een ontwikkelingsbank (FEC). Geadviseerd wordt om deze tekortkomingen alsnog te herstellen in het ontwerp en de toelichting.

### 3. Totaalbeeld van de ramingen 2018 van het Land en de collectieve sector

3.1 In de ontwerp-Landsbegroting 2018 is voor het financieringstekort een raming opgenomen van Afl. 191,5 miljoen (3,8% van het BBP). Dit is een verhoging ten opzichte van de voorlopige realisatiecijfers voor 2017 van ruim Afl. 34 miljoen (zie Tabel 1). Het verschil wordt grotendeels verklaard door:

1. Een conservatieve raming van de (belasting)inkomsten in 2018 (i.c. de belastingen laten weliswaar een toename zien door verhoging van de tarieven van de BBO en accijnzen minerale oliën, maar de overige belastingsoorten zijn conservatief geraamd, terwijl de niet-belastingopbrengsten een afname laten zien ten opzichte van de 2017);
2. Hoger geraamde subsidies en bijdragen (waaronder lease-uitgaven voortvloeiende uit de infrastructurele PPP-projecten);
3. Hoger geraamde uitgaven in de goederen en diensten-sfeer; en
4. Hogere investeringsuitgaven.

**Tabel 1: Vergelijkend overzicht begroting 2018**

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	<b>Realisatie 2016</b> <i>(voorlopige cijfers)</i>	<b>Realisatie 2017</b> <i>(voorlopige cijfers)</i>	<b>Ontwerp-Begroting 2018</b>
<b>Inkomsten</b>	<b>1.269,0</b>	<b>1.227,5</b>	<b>1.283,6</b>
<i>w.v. belastinginkomsten</i>	<i>1.018,2</i>	<i>1.032,8</i>	<i>1.117,8</i>
<i>w.n. niet-belastingontvangsten</i>	<i>250,8</i>	<i>194,7</i>	<i>165,8</i>
<b>Uitgaven<sup>5</sup></b>	<b>1.375,6</b>	<b>1.362,7</b>	<b>1.449,5</b>
<i>w.v. personeelsuitgaven<sup>6</sup></i>	<i>463,9</i>	<i>474,1</i>	<i>470,6</i>
<i>w.v. verbruik goederen en diensten</i>	<i>162,2</i>	<i>153,2</i>	<i>185,8</i>
<i>w.v. interest</i>	<i>217,9</i>	<i>222,8</i>	<i>216,6</i>
<i>w.v. bijdrage aan AZV</i>	<i>54,6</i>	<i>53,1</i>	<i>29,2</i>
<i>w.v. investeringen</i>	<i>23,4</i>	<i>10,0</i>	<i>67,3</i>
<i>w.v. vermogensoverdrachten</i>	<i>14,8</i>	<i>4,8</i>	<i>5,1</i>
<b>Netto kredietverlening</b>	<b>17,9</b>	<b>22,1</b>	<b>25,7</b>
<b>Aflossingen</b>	<b>205,3</b>	<b>344,1</b>	<b>407,9</b>
<b>Financieringstekort</b>	<b>124,5</b>	<b>157,2</b>	<b>191,5</b>
% BBP	2,6	3,2	3,8
<b>Primair saldo</b>	<b>93,4</b>	<b>65,6</b>	<b>25,1</b>
% BBP	2,0	1,3	0,5
<b>Overheidsschuld<sup>7</sup></b>	<b>4.025,3</b>	<b>4.195,2</b>	<b>4.386,7</b>
% BBP	85	86	88
<b>BBP<sup>8</sup></b>	<b>4.738,5</b>	<b>4.863,4</b>	<b>5.004,4</b>

Zoals de Raad al eerder heeft aangegeven, dient de regering in het streven naar duurzame overheidsfinanciën voornamelijk besparingen te realiseren aan uitgavenzijde (in concreto de kosten van het overheidsapparaat zelf) te meer deze het meest effectief en het minst schadelijk zijn voor de economie.<sup>9</sup>

De Raad constateert uit de bovenstaande tabel voorts dat de rentekosten voor het Land nog altijd een hoge uitgavenpost is. Voor het begrotingsjaar 2018 zijn deze kosten afgerond 15% van de totale uitgaven. De Raad heeft in zijn adviezen op de ontwerp-Landsbegroting 2015, 2016 en 2017 eerder zijn bezorgdheid geuit over de (hoge) rentekosten voor het Land; dit in het licht van (het streven naar) het terugbrengen van de staatsschuld naar gezonde proporties.

3.2 Artikel 14 van de LATft schrijft voor dat de collectieve sector voor het begrotingsjaar 2018 een financieringssurplus van minimaal 0,5% van het BBP moet kennen. Om te toetsen in hoeverre wordt voldaan aan de gestelde norm uit artikel 14 van de LATft heeft de Raad in Tabel 2 de (voorlopige) begrotingscijfers 2018 van de ministeries, de Hoge Colleges van Staat, de Dienst Openbare Werken (i.c. tezamen het Land), de sociale zekerheidsfondsen (i.c. de AZV en de SVb), de UA, de Stichting EPB, de ATA en Serlimar (i.c. overige collectieve sector) samengenomen. Deze samenstelling is conform de *Government Finance Statistics Manual (GFS Manual)* van het Internationale Monetair Fonds (IMF) opgesteld. Onder 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

<sup>5</sup> Genoemde onderdelen onder de hoofdcategorie 'Uitgaven' zijn niet uitputtend.

<sup>6</sup> Bij de personeelsuitgaven zijn niet meegenomen: de Hoge Colleges van Staat, de DOW en de gesubsidieerde instellingen.

<sup>7</sup> De overheidsschuld voor 2016 is bepaald aan de hand van de informatie uit de *Annual Statistical Digest 2016 (CBA)*. De verwachte overheidsschuld voor 2017 en 2018 zijn bepaald aan de hand van de informatie uit de ontwerp-begroting van het Land voor de dienstjaar 2018 alsook de Uitvoeringsrapportage vierde kwartaal 2017.

<sup>8</sup> Zoals geschat door de Centrale Bank van Aruba in *Economic Outlook 2018* (december 2017).

<sup>9</sup> Zie advies van de Raad op de ontwerp-Landsbegroting 2015 (RvA 27-15), onderdeel 2.5 (vindplaats: [www.rva.aw](http://www.rva.aw)).

sector. In de kolom *Consolidated General Government* wordt het totaal van deze tekorten weergegeven.

**Tabel 2: Overzicht begroting openbare financiën Aruba 2018<sup>10</sup>**

<i>(Bedragen in Afl.)</i>	Central Government <sup>11</sup>	Social Security Funds	Other Government <sup>12</sup>	Adjustments <sup>13</sup>	Consolidated General Government
<b>TRANSACTIONS AFFECTING NET WORTH:</b>					
<b>Revenues</b>	<b>1,286,820,300</b>	<b>777,480,926</b>	<b>169,347,500</b>	<b>-81,336,410</b>	<b>2,152,312,316</b>
Taxes	1,160,957,600	166,267,000	101,105,000	0	1,428,329,600
Social Contributions	371,900	578,791,887	0	0	579,163,787
Grants	9,258,400	29,195,000	34,453,400	-63,648,400	9,258,400
Other Revenues	116,232,400	3,227,039	33,789,100	-17,688,010	135,560,529
<b>Expenses</b>	<b>1,407,928,100</b>	<b>763,861,586</b>	<b>167,554,150</b>	<b>-81,336,410</b>	<b>2,258,007,426</b>
Compensation of employees	728,588,097	23,201,674	57,818,539	-28,813,700	780,794,611
Use of goods and services	306,139,869	10,116,704	104,768,467	-23,327,710	397,697,329
Consumption of fixed capital	27,672,900	1,701,154	2,908,500	0	32,282,554
Interest	216,642,200	0	0	0	216,642,200
Subsidies	55,436,800	0	1,200,000	-29,195,000	27,441,800
Grants	685,300	0	0	0	685,300
Social benefits	72,762,934	728,842,054	846,644	0	802,451,632
Other expenses	0	0	12,000	0	12,000
<b>Gross operation balance</b>	<b>-93,434,900</b>	<b>15,320,494</b>	<b>4,701,850</b>	<b>0</b>	<b>-73,412,556</b>
<b>Net operation balance</b>	<b>-121,107,800</b>	<b>13,619,340</b>	<b>1,793,350</b>	<b>0</b>	<b>-105,695,110</b>
<b>TRANSACTIONS IN NONFINANCIAL ASSETS</b>					
<b>Net Acquisition of Nonfinancial Assets</b>	<b>39,534,100</b>	<b>3,562,846</b>	<b>-121,945</b>	<b>0</b>	<b>42,975,001</b>
Fixed assets	38,129,100	3,562,846	-121,945	0	41,570,001
Change in inventories	1,405,000	0	0	0	1,405,000
Valuables	0	0	0	0	0
Nonproduced assets	0	0	0	0	0
<b>Net lending/borrowing</b>	<b>-160,641,900</b>	<b>10,056,494</b>	<b>1,915,295</b>	<b>0</b>	<b>-148,670,111</b>
<b>TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES (FINANCING):</b>					
<b>Net acquisitions of financial assets</b>	<b>30,743,000</b>	<b>11,194,494</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>41,937,494</b>
Domestic	30,743,000	11,194,494	0	0	41,937,494
Foreign	0	0	0	0	0
Monetary gold and SDRs	0	0	0	0	0
<b>Net incurrence of liabilities</b>	<b>191,384,900</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-777,295</b>	<b>190,607,605</b>
Domestic	-227,067,100			-777,295	-227,844,395
Foreign	418,452,000			0	418,452,000

Het financieringstekort voor het Land wordt in de onderhavige ontwerp-begroting geraamd op Afl. 191,5 miljoen, hetgeen overeenkomt met 3,8% van het BBP. De tabel laat echter zien dat het tekort voor de centrale overheid iets lager uitvalt, i.c. Afl. 191,4 miljoen. Dit is het gevolg van

<sup>10</sup> Samengesteld uit de cijfers van de ontwerp-Landsbegroting 2018, de ontwerp-begroting DOW 2018, de ontwerp-begroting van de Raad van Advies 2018, de ontwerp-begroting 2018 van de Algemene Rekenkamer, de ontwerp-begroting 2018 van de Staten, de begroting van de SVb-fondsen 2018, de begroting van het Uitvoeringsorgaan AZV 2018, de concept-begroting Serlimar 2018, de begroting 2018 van de ATA, de begroting 2018-2019 van de Stichting EPB en de wenselijkheidsbegroting 2018 van de Universiteit van Aruba.

<sup>11</sup> Inhoudende het Land Aruba, de Staten, de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en DOW.

<sup>12</sup> Inhoudende Serlimar, ATA, Stichting EPB en de Universiteit van Aruba.

<sup>13</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.

enerzijds de aflossing door DOW ter hoogte van Afl. 587.00,= en anderzijds (naar verwachting) ongedekte uitgaven van Afl. 480.500,= bij de Hoge Colleges van Staat.

De Raad heeft hiernaast geconstateerd dat de AZV op basis van diens ramingen voor 2018 een bedrag van +/- Afl. 1 miljoen extra aan Landsbijdrage nodig zal hebben (ruim Afl. 30 miljoen in plaats van de thans begrote bijdrage Afl. 29 miljoen door het Land).

Bij de UA en de Stichting EPB is voorts uit de begrotingscijfers 2018 geconstateerd dat deze gezamenlijk een bedrag van bijna Afl. 4,4 miljoen extra aan Landsbijdrage nodig zullen hebben om een sluitende exploitatiebegroting te hebben. Serlimar heeft op zijn beurt in zijn concept-begroting 2018 Afl. 24,5 miljoen geraamd aan ontvangsten van het Land. In de ontwerp-Landsbegroting 2018 is echter een totaal bedrag aan uitgaven Serlimar van Afl. 16,8 miljoen geconstateerd; een verschil van Afl. 7,7 miljoen.

Gelet op deze geconstateerde afwijkingen (zie onderstaande tabel 3) zou het geraamde financieringstekort van het Land van Afl. 191,5 miljoen eigenlijk komen te staan op Afl. 204,6 miljoen oftewel (afgerond) 4,1% van het BBP.

**Tabel 3: Afwijkingen ontwerp-Landsbegroting 2018 - tekortcijfers**

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	<b>Land</b>
<b>Financieringstekort cf. Ontwerp-Landsbegroting 2018</b>	<b>191,5</b>
Aflossing DOW	(0,6)
Verschil dotatie Hoog Colleges van Staat	0,5
Extra verwachte AZV bijdrage	1,1
Extra verwachte bijdrage UA & Stichting EPB	4,4
Extra doorberekende diensten Serlimar aan Land	7,7
<b>(Aangepast) financieringstekort</b>	<b>204,6</b>
<b>(Aangepast) financieringstekort in % van BBP</b>	<b>4,1</b>

Het totale tekort van de collectieve sector wordt in tabel 2 weergegeven onder *Consolidated General Government* en *Net incurrence of liabilities* (i.c. Afl. 190,6 miljoen). Hierbij is echter geen rekening gehouden met het overschot bij de SVb van Afl. 11,2 miljoen en de extra ongedekte bijdrage van Afl. 7,7 miljoen aan Serlimar.

**Tabel 4. Verwacht tekort collectieve sector 2018**

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	<b>Collectieve sector</b>
<b>Financieringstekort (ongecorrigeerd)</b>	<b>190,6</b>
Surplus SVb-fondsen	(11,2)
Ongedekte bijdrage aan Serlimar	7,7
<b>Financieringstekort na correctie</b>	<b>187,1</b>
<b>Financieringstekort na correctie in % van BBP</b>	<b>3,7</b>
<b>Tekortnorm collectieve sector in % van BBP</b>	<b>(0,5)</b>

Uitgaande van de bovenstaande cijfers en de verwachtingen, zal het financieringstekort voor de collectieve sector voor het jaar 2018 ruim onder het wettelijk gestelde financieringssurplus van 0,5% van het BBP uit te vallen, namelijk: een tekort van 3,7% van het BBP.

### Aankondiging Nota van Wijziging

3.3 In het als bijlage opgenomen Financieel Economisch Memorandum 2018-2021 (FEM) heeft de regering een herstelpad gepresenteerd wat moet leiden tot een financierings surplus in 2021; dit herstelpad krijgt eveneens zijn weergave in de meerjarenbegroting 2018-2021. Aan de basis van het herstelpad staan meerdere beleidsacties c.q. maatregelen op zowel korte als langere termijn. Zoals eerder aangegeven denkt de regering op basis van dit herstelpad uit te komen op

een tekort van Afl. 191 miljoen voor 2018. Het CAft heeft echter geadviseerd om er voor zorg te dragen dat dit tekort voor 2018 tenminste lager is dan het tekort in 2017.<sup>14</sup> De Minister-President heeft bij wijze van haar brief van 23 maart 2018 inzake een aanstaande Nota van Wijziging op de ontwerp-Landsbegroting 2018 aangegeven het tekort met Afl. 45 miljoen verder te verlagen ten einde te voldoen aan de voornoemde aanbeveling van de CAft.

In het schrijven van de Minister-President is aangekondigd dat in de voorgenomen Nota van Wijziging (NvW) op het onderhavige ontwerp een uitkering afkomstig van de ATA ter hoogte van Afl. 12,5 miljoen zal worden opgenomen. In het licht van de collectieve sector is niet duidelijk gemaakt waaruit deze uitkering bestaat (i.c. netto-resultaten van welke jaren?) en in hoeverre deze uitkering conform de reserve vereisten voor ATA wel mogelijk is. De Raad wijst er bovendien op dat voor zover deze uitkeringen al in de voorgaande jaren - als onderdeel van het resultaat bij ATA - zijn meegenomen in het berekenen van het gerealiseerde financieringssaldo van de collectieve sector, deze niet nog een keer zouden kunnen worden meegenomen bij de berekening van het saldo voor 2018 van de collectieve sector.

Als overige inkomstenverhogende wijziging wordt volgens het schrijven van de Minister-President in de voorgenomen NvW eveneens genoemd de uitkeringen uit de deelnemingen Refineria di Aruba (RdA) en Utilities Aruba NV voor een totaalbedrag van Afl. 22 miljoen. Onduidelijk is in hoeverre de financiële toestand bij deze bedrijven deze uitkeringen toelaten; de toelichting op deze uitkeringen ontbreken immers.

Vermeld dient te worden dat deze inkomstenverruimende wijzigingen een éénmalig karakter hebben en niet structureel van aard zijn. Indien rekening wordt gehouden met deze voorgestelde extra mutaties dan zou het tekort voor de collectieve sector voor 2018 uitkomen op 3,0% van het BBP.

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

##### 4.1 Land Aruba

###### Rente en personeel

De Raad constateert dat er twee significante kostencomponenten zijn die (a) gezien het aandeel in het totaal van de Landsuitgaven en (b) de (kostenstijgende) ontwikkeling over de jaren als risico dienen te worden gezien in het licht van de financiële positie van het Land: de *rentekosten* en de *personeelsuitgaven*. De ontwikkeling van deze componenten over de jaren wekt de indruk dat deze moeilijk te beteugelen zijn; in het kader van de beoogde schuldafbouw behoeven deze componenten – om voornoemde redenen – derhalve de extra nodige aandacht.

De personeelsbezetting en de hiermee gemoeide uitgaven leken zeer geleidelijk te dalen, maar wijzen voor 2017 weer op een toename in uitgaven en aantal fte's (zie tabel 5). De in de bijlage bij het ontwerp opgenomen personeelsstaat laat bovendien zien dat de bezetting per februari 2018 ten opzichte van ultimo 2017 is toegenomen met ruim 100<sup>15</sup>; dit terwijl het voornemen van de regering juist is om de kosten van het personeel te beheersen.<sup>16</sup> De Raad beklemtoont 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>14</sup> Advies bij de ontwerp-begroting 2018 inclusief financieel economisch memorandum 2018-2021' van het CAft dd. 2 maart 2018 (kenmerk 201800072), p. 2.

<sup>15</sup> De bezetting per ultimo 2017 staat voor de overheid incl. het onderwijzend personeel op 4.997 terwijl de stand per februari 2018 uitkomt op 5.099 (zie Bijlage IV bij MvT).

<sup>16</sup> Financieel Economisch Memorandum 2018-2021, p. 14.



**Tabel 5: Verloop personeel Land Aruba**

	2013	2014	2015	2016	2017
Personeelsuitgaven (in Afl. milj.)	501,1	467,1	466,9	463,9	474,1
Personeelsuitgaven in % van totale uitgaven Land	32	31	35	34	35
Aantal fte's Land per ultimo van het jaar	4.361	4.022	3.873	3.849	3.907

**Bron:** Rapportage FTE verloop versus directe Personeelslasten Overheid Aruba 2013-2016 en Uitvoeringsrapportage 4<sup>de</sup> kwartaal 2017

De stijgende rentelasten drukken eveneens aanzienlijk op de financiën van het Land. In de afgelopen vijf jaren zijn deze jaarlijkse kosten - mede door de toename van de schuld - met ruim Afl. 60 miljoen toegenomen (zie tabel 6).

**Tabel 6: Verloop rentelasten**

	2013	2014	2015	2016	2017
Rentelasten (in Afl. milj.)	162,3	180,9	200,3	217,9	222,8
in % van totale uitgaven Land	10	12	15	16	16

Een voortzetting van deze trend heeft een negatief effect op de financiële positie van het Land (opwaartse spiraal van rentelasten): stijging van deze kosten - bij gelijkblijvende inkomsten, overige uitgaven en non-degressieve renteontwikkelingen op de markt - zal betekenen een noodzaak voor financiering, met als gevolg schuldtoename en derhalve een verdere stijging van de rentelasten.

### Staatsschuld

De schuld van het Land is sterk gegroeid en komt naar verwachting in 2018 uit op bijna Afl. 4,4 miljard (zie tabel 1). Aan deze schuldstand kleven risico's voor het Land, te weten: (1) herfinancieringsrisico, (2) risico dat dit een remmende werking op de economie heeft en (3) risico dat de kredietwaardigheid van het Land lager wordt ingeschat.

Ad 1. Herfinancieringsrisico: Naarmate de schuld toeneemt, neemt de financieringsbehoefte toe. De lokale financiële markt heeft beperkte capaciteit om de toegenomen financieringsbehoefte van de overheid te absorberen, waardoor het Land afhankelijk is van de internationale financiële markten voor de (her)financiering. Het aandeel van de buitenlandse schuld is wellicht moeilijker te herfinancieren, omdat buitenlandse beleggers zich minder verplicht zouden voelen om aan het Land te lenen. Ook kunnen schokbewegingen en onzekerheid op de wereldwijde financiële markten de toegang tot buitenlandse financiering verkleinen. Kortom: een risico dat het Land niet aan al zijn betalingsverplichtingen kan voldoen dan wel alsnog tegen veel hogere rente financiering wordt verkregen.

Ad 2. Rem op economische groei: Een hoge bruto schuld is meestal slecht voor de economische groei en kan leiden tot een financiële crisis. In dit kader blijkt uit een IMF studie over overheidsschuldenproblematiek in het Caribische gebied dat hoge overheidsschulden wel degelijk gevolgen hebben voor duurzame overheidsfinanciën en economische groei: *“debt contributes positively to growth when it is below 30 percent of GDP, but becomes a main concern for output beyond 55 percent of GDP.”*<sup>17</sup>

Ad 3. Kredietwaardigheid: Een toenemende schuld kan ook negatieve implicaties hebben op de kredietwaardigheid van Aruba. Er ontstaat een gebrek aan vertrouwen bij de geldschieters; deze vrezen immers voor een verhoogd kredietrisico. Het is derhalve van groot belang dat het Land concrete maatregelen treft waarmee aangetoond wordt dat de schuldratio tot een bepaald niveau kan worden verlaagd dan wel deze op het huidige niveau kan worden gestabiliseerd.

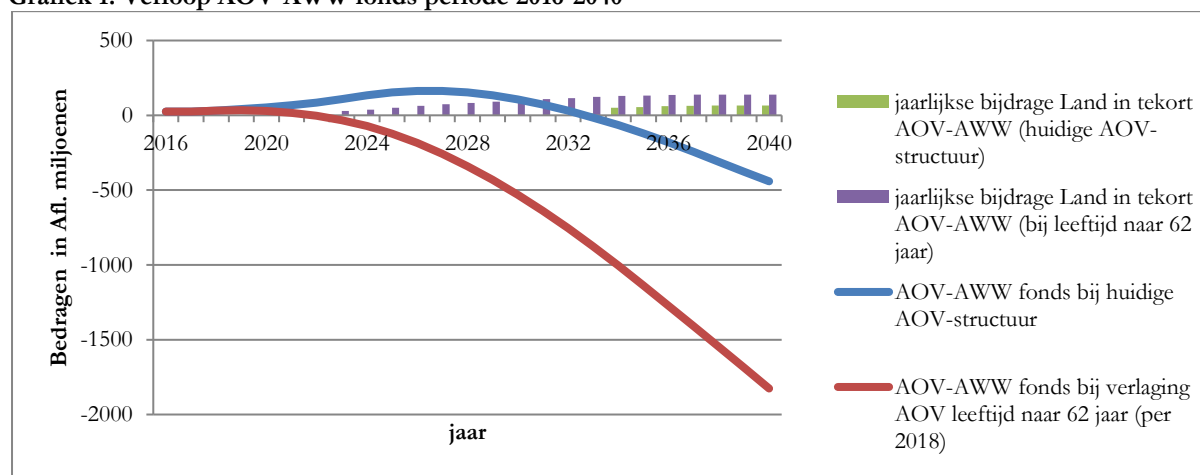
<sup>17</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Threshold-Effects-of-Sovereign-Debt-Evidence-From-the-Caribbean-26005>.

## 4.2 Overige collectieve sector en deelnemingen

### SVb en AZV

Risico's voor 's Lands financiën bestaan ook buiten de overheid in enge zin. De wettelijke plicht van het Land om eventuele tekorten bij AZV te dekken alsook het garant staan van het Land voor de verplichtingen van de SVb<sup>18</sup> heeft als (mogelijk) gevolg dat 's Lands financiën onder druk komen te staan als deze entiteiten in een slechte financiële toestand komen te verkeren. De vergrijzing in Aruba zal naar verwachting al binnen 10 jaar leiden tot negatieve resultaten bij het AOV-fonds. Vanaf 2033 zal - volgens dit patroon - als gevolg van deze structurele tekorten geen reserve meer aanwezig zijn en zullen de jaarlijkse AOV-tekorten door het Land moeten worden gedekt. Indien – zoals in het regeerprogramma van het kabinet 'Hunto pa Aruba' is genoemd<sup>19</sup> – de regering voornemens is om de AOV-pensioenleeftijd dit jaar te verlagen naar 62 jaar dan zal het AOV-fonds al vanaf 2019 tekorten kennen met als gevolg dat het Land uiteindelijk jaarlijkse tekorten zal moeten dekken van tegen de Afl. 140 miljoen (zie grafiek 1).

Grafiek 1: Verloop AOV-AWW fonds periode 2016-2040



Bron data: SVb

Het verlagen van de AOV-pensioenleeftijd heeft geleid op de vergrijzing derhalve zeer zwaarwegende gevolgen voor 's Lands financiën en zal niet bijdragen aan het houdbaar maken van de overheidsfinanciën. De Raad wijst – gelet op bovenstaande geschetste verwachte ontwikkeling – er bovendien op dat ook voor de huidige AOV-structuur tijdig maatregelen dienen te worden getroffen teneinde te voorkomen dat deze op termijn een extra financiële belasting voor het Land met zich meebrengt.

De AZV heeft de afgelopen jaren ook laten zien dat de zorguitgaven structureel toenemen en de bijdrage van het Land – ondanks de invoering van de BAZV – op termijn zou toenemen tot tegen de Afl. 90 miljoen in 2019 en 2020.<sup>20</sup> Ook hier acht de Raad gelet op de impact van deze ontwikkeling op de toestand van 's Lands financiën om de nodige aandacht te schenken aan het huidige zorgsysteem. Het zorgsysteem is financieel reactief ingericht: de zorg wordt gefinancierd vanuit het schadeverzekeringprincipe – pas als men ziek is wordt er gehandeld en geclaimd. De qua kosten hoge curatieve zorg kan juist vermeden worden als de gezondheidstoestand van deze zorgbehoevenden al in een eerder stadium bekend is. Naar oordeel van de Raad is o.a. hier ruimte om winst te boeken in het verlagen van de zorgkosten: een verschuiving van het accent naar de preventieve zorg, waarbij ook in de zorgketen de benodigde financiële prikkels daartoe

<sup>18</sup> Vide artikel 21 van de Landsverordening Sociale Verzekeringsbank (AB 1995 no. GT 1) en artikelen 38a, 38p t/m 38s van de Landsverordening algemene ziektekostenverzekering (AB 1992 no. 18).

<sup>19</sup> Hunto pa Aruba - Programa di Gobernacion entre partidonan MEP-POR-RED, november 2017, p. 15.

<sup>20</sup> MvT op de ontwerp-Landsbegroting 2017, p. 12.

worden geïncorporeerd. Aanvullend is de Raad van mening dat ook de invoering van een eigen (risico) bijdrage een kostenremmend effect zal hebben.

In het verlengde van het bovenstaande waarschuwt de Raad ook voor de risico's van voorgenomen compensatiemaatregelen, zoals de verlaging van de AZV-premie voor gepensioneerden naar 6,5%. Hoewel dergelijke maatregelen bedoeld zijn ter compensatie van andere bezwarende maatregelen voor de burgers dan wel bedrijven kunnen dergelijke maatregelen ook tot minder inkomsten dan wel meer uitgaven<sup>21</sup> leiden voor de collectieve sector: in dit geval zouden de premie-inkomsten voor AZV naar schatting ongeveer Afl. 20 miljoen lager uitvallen op voljaarbasis voor 2018.<sup>22</sup> In zo'n geval is het tevens onduidelijk hoe deze inkomstenderving voor de AZV wordt gecompenseerd.

#### Serlimar en Stichting EPB

Uit de begroting van Serlimar blijkt dat deze sterk afhankelijk is van de overheid voor de dekking van diens uitgaven; specifiek voor de vuilophaal bij particuliere huishoudens ter hoogte van ruim Afl. 9 miljoen. Het is onduidelijk of de doorberekening van deze kosten aan het Land noodzakelijk zijn en waarom deze niet direct geïnd kunnen worden bij de particuliere huishoudens zelve. Belangrijk is dat het risico van deze financiële afhankelijkheid vermeden wordt door de kennelijke inningsproblematiek van Serlimar effectief aan te pakken.

Uit de begroting van de Stichting EPB wordt voorts duidelijk gemaakt dat er een jarenlange noodzaak bestaat voor het onderhoud van de schoolgebouwen welke oplopen tot Afl. 7 miljoen. Het risico van het niet tijdig investeren in het onderhoud van deze schoolgebouwen en mogelijk andere vergelijkbare panden en voorzieningen met een sociaal-maatschappelijke functie is dat deze kosten onnodig met de tijd disproportioneel oplopen. Het gevolg: onnodige grote meerkosten voor het Land.

#### Deelnemingen

De financiële toestand van de private bedrijven waarin het Land een deelneming heeft (de zogenaamde overheids NV's) kan ook gevolgen hebben voor de financiën van het Land. Overheids NV's die financieel niet winstgevend draaien worden – mede door het maatschappelijk belang en nut van deze bedrijven – in meerdere gevallen financieel bijgestaan door het Land. Zo zijn bijvoorbeeld Arubus NV en Post Aruba NV al langere tijd een financiële last voor het Land. Jaarlijks dienen deze bedrijven gesubsidieerd te worden door het Land, is zicht op de daadwerkelijke financiële situatie onduidelijk en blijven effectieve saneringsacties bij deze bedrijven uit. Het feit dat niet duidelijk is hoe het gesteld is met de financiële situatie van deze bedrijven en wat dientengevolge de toekomstige financiële toestand zal zijn, vormt een risico voor het Land. Dit te meer daar het Land alle financiële ruimte nodig heeft om tot houdbare overheidsfinanciën te komen.

**Tabel 7: Financiële steun Land aan Post NV en Arubus NV**

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	2015	2016	2017	Begroot 2018
Bijdrage Land aan Arubus NV (incl. dochterondernemingen)	9,0	10,1	7,3	16,0
Bijdrage Land aan Post NV	2,5	3,8	3,8	4,1

Bron: jaarrekening Land 2015, realisatiecijfers Land 2016 en 2017

Geconstateerd is dat in de ontwerp-Landsbegroting 2018 een gezamenlijk bedrag van ruim Afl. 20 miljoen is gereserveerd voor Arubus NV (inclusie de dochterbedrijven AruTram NV en AruParking NV) en Post Aruba NV. Dit bedrag is ter dekking van nodige investeringen en (deels) ter dekking van de operationele kosten binnen deze bedrijven. De Raad benadrukt – gelet

<sup>21</sup> De Raad wijst hier ter illustratie naar het effect voor het Land indien de reparatietoeslag met Afl.100,= op jaarbasis naar boven wordt bijgesteld: uitgaven van het Land nemen dan met ruim Afl. 3 miljoen toe op jaarbasis.

<sup>22</sup> De Raad wijst er op dat indien dit voornemen wordt doorgevoerd in 2018 het tekort mogelijk hoger zal uitvallen.

op deze financiële afhankelijkheid en ontwikkelingen binnen deze bedrijven – dat dit zonder verder effectief ingrijpen een groter financieel risico kan vormen voor het Land.

In onderdeel 3.3 werd al ten aanzien van de voorgestelde uitkeringen van de deelnemingen RdA en Utilities Aruba NV afgevraagd in hoeverre deze realistisch zijn. Aangegeven werd dat onduidelijk is of de vermogenspositie van deze bedrijven het toestaat en of er niet sprake is van het onnodig uithollen van deze bedrijven ten gunste van het afdekken van tekorten binnen het Land zelve. De Raad acht deze praktijken niet opportuun te meer waar het in gevaar brengen van de financiële situatie van deze bedrijven op termijn een grotere financiële consequentie heeft voor het Land als de financiële toestand van deze bedrijven – door het Land – geredieerd moet worden.

### **4.3 Exogene factoren**

#### Ontwikkelingen op internationale financiële markten en de risico's voor het Land

Op basis van de recente ontwikkelingen op de internationale financiële markten, met name in de Verenigde Staten, kan verwacht worden dat de rentekoersen zullen gaan stijgen. Deze stijging wordt met name gedreven door hogere inflatieverwachtingen. De mogelijke stijgende rente op de internationale financiële markten en mogelijk toenemende inflatie heeft een dubbel negatief effect op het Land. De stijging van het prijspeil (inflatie) zorgt er immers voor dat de uitgaven van het Land hoger uitvallen, terwijl het herfinancieren door de rentestijging ook duurder wordt. Bij gelijkblijvende overige omstandigheden zou dit betekenen dat er dus meer geleend zal moeten worden tegen hogere rentekosten.

#### Politieke ontwikkelingen in regio

De ontwikkelingen in Venezuela kunnen het Land op zowel economisch als sociaal-maatschappelijk front sterk raken. Een en ander kan zich indirect vertalen in meer uitgaven en minder inkomsten voor het Land. Een direct effect van de ontwikkelingen aldaar raakt de CITGO raffinaderij in Aruba en onzekerheid die dit meebrengt voor wat betreft de ontvangsten voor het Land. In dit kader wordt specifiek gewezen op de Afl. 67 miljoen aan kapitaalontvangsten uit hoofde van de *settlement payment* van Refineria di Aruba N.V. (RdA) en de verkoop van de aandelen van Valero Marketing & Supply Aruba N.V. waarvan thans onzeker is of deze (op termijn) door het Land ontvangen zal worden.

## **5. Houdbaarheidsanalyse van de ramingen 2018**

### **5.1 Herstelpad meerjarenbegroting 2018-2021**

De regering heeft in de toelichting aangegeven hoe voor de periode 2018-2021 – aan de hand van de speerpunten voor het begrotingbeleid – de weg naar herstel wordt ingezet.<sup>23</sup> In onderstaande tabel 8 is het voorgestelde verloop neergezet, waarbij tevens de verwachte schuldafbouw wordt weergegeven.

---

<sup>23</sup> MvT, p. 11-14.

**Tabel 8: Herstelpad regering voor 2018-2021 (land Aruba)**

(Bedragen in Afl. milj.)	2018	2019	2020	2021
<b>Inkomsten</b>	<b>1.283,7</b>	<b>1.397,0</b>	<b>1.421,5</b>	<b>1.436,0</b>
<i>w.v. belastinginkomsten</i>	1.117,8	1.200,4	1.223,3	1.236,2
<b>Uitgaven</b>	<b>1.449,4</b>	<b>1.418,1</b>	<b>1.409,4</b>	<b>1.410,9</b>
<i>w.v. personeelsuitgaven</i>	470,5	477,3	484,2	491,2
<i>w.v. goederen en diensten</i>	185,8	173,8	161,8	149,8
<i>w.v. interest</i>	216,6	227,5	225,5	225,2
<i>w.v. investeringen</i>	67,31	31,5	24,0	24,0
<b>Financieringssaldo</b>	<b>(191,5)</b>	<b>(44,7)</b>	<b>(9,6)</b>	<b>5,6</b>
% BBP	(3,8)	(0,9)	(0,2)	0,1
<b>Primair saldo</b>	<b>25,1</b>	<b>182,8</b>	<b>215,9</b>	<b>230,8</b>
<b>Schuldquote</b>	<b>88</b>	<b>88</b>	<b>87</b>	<b>86</b>

Hoewel de ingezette koers naar verwachting in 2021 zal leiden tot een licht surplus, heeft de Raad – mede gelet op de zeer summier toelichting op de lange termijn maatregelen zoals ook in het FEM zijn aangegeven (zie box 2) – enkele bedenkingen bij de voorgestelde (meer)ramingen. Bovendien acht hij dat er bij andere (kosten)componenten nog winst te behalen is teneinde het pad naar houdbare overheidsfinanciën in een sneller tempo in te zetten.

**Box 2: Herstelmaatregelen regering**

De regering heeft besloten een aantal maatregelen te nemen om te komen aan een surplus in 2021 (i.c. het in de FEM gepresenteerde herstelpad). Het betreffen beleidsacties op korte en langere termijn:

**Korte termijn herstelmaatregelen**

Voor 2018 wordt voorgesteld (meeropbrengsten):

- Invoering crisisheffing door aanpassingen van de BBO en BAZV tarieven (Afl. 42,4 miljoen);
- Verhoging accijnzen minerale oliën (Afl. 10 miljoen); en
- verhoging vergunningen (Afl. 3 miljoen).

**Lange termijn herstelmaatregelen**

De financiële effecten zijn hierbij echter onbekend:

- Financiële verzelfstandiging van de zorg.
- Beheersing personeelskosten
- Afstoten overheidstaken
- Besparing financieringslasten
- Energiebesparing
- Fiscale hervorming
- Beter rendement belastingwetgeving
- Transformatie belastingdienst
- Marktconforme prijzen voor dienstverlening

Uitgaven

In de voorgaande paragraaf is al enigszins ingegaan op de ontwikkeling van enkele voor 's Lands financiën riskante kostencomponenten, zijnde de rente en de personeelskosten. In de meerjarenraming is zichtbaar dat de *personeelsuitgaven* – ondanks de opmerking in de toelichting dat deze beheerst zullen worden<sup>24</sup> – ieder jaar zullen toenemen. Ruimte om deze uitgaven te verminderen ziet de Raad voornamelijk in het feit dat er efficiëncyslagen gemaakt kunnen worden in de overheidsorganisatie; de indruk bestaat – mede gelet op de relatief hoge personeelsbezetting<sup>25</sup> en het ontbreken van meerdere instellingsbesluiten voor diensten en departementen (zie box 3) – dat middels een herinventarisatie van de overheidsorganisatie ruimte vrij wordt gemaakt in de personeelsuitgaven. Als voorbeeld kan worden genomen de Biblioteca Nacional Aruba (bibliotheek) waar conform het personeelsbestand 68 personen werken maar met de opkomst van digitale boeken het de vraag is of de werkvraag nog voldoende is voor een dergelijk groot personeelsbestand en of deze werknemers niet elders in de overheid kunnen worden geplaatst ter voorkoming dat vacatures van buiten de overheid dienen

<sup>24</sup> MvT, p. 12.

<sup>25</sup> Verwezen wordt naar de vergelijking met het personeelsbestand van de overheid van Curaçao die relatief slanker is dan Aruba (vide advies dd. 2 juni 2014, kenmerk RvA 71-14. Vindplaats: [www.rva.aw](http://www.rva.aw)).

te worden ingevuld. Aanbevolen wordt een kerntakenanalyse uit te voeren welke moet aantonen welke taken wel of niet (in beperkte vorm) nodig worden geacht, welke taken met minder fte's kunnen worden uitgevoerd (al dan niet door innovatie c.q. digitalisering)<sup>26</sup>, welke diensten samen ondergebracht kunnen worden (besparing overheadkosten) en welke taken overgelaten kunnen worden aan de markt dan wel uitbesteed kunnen worden.

**Box 3: Onduidelijkheid taakstellingen diensten en departementen land Aruba**

Uit nader onderzoek naar de bij de overheid ingestelde directies, diensten en bureaus blijkt dat voor een aantal diensten geen instellingsbesluit is opgesteld. Hierdoor is niet inzichtelijk welke taken deze diensten uitvoeren, of door verschillende diensten dezelfde taken uitgevoerd worden of dat bepaalde overheidstaken in het geheel niet uitgevoerd worden. Zonder instellingsbesluit is op voorhand evenmin duidelijk waarom bepaalde diensten een bepaalde omvang hebben, zoals bijvoorbeeld de Directie Onderwijs (78 personen), Bureau Interne Diensten (54 personen) en de Directie Volksgezondheid en de daaronder ressorterende diensten (totaal 92 personen).

De uitgaven in verband met verbruik van *goederen en diensten* nemen in het meerjarencader af. Onduidelijk is echter hoe deze uitgaven worden teruggedrongen; de toelichting is in dit kader te summier om een oordeel te vormen over het realiteitsgehalte van deze bezuiniging.

Inkomsten

Op basis van de begrotingscijfers begrijpt de Raad dat het de bedoeling van de regering is om de *BBO en de BAZV* tijdelijk te verhogen van 1,5% naar 3% respectievelijk van 2% naar 3% per 1 juli aanstaande. Dit zorgt ervoor dat de inkomsten naar verwachting zullen toenemen de komende jaren.

Gezien het tijdelijk karakter en de reeds bestaande bezwaren ten aanzien van de heffingswijze van de BBO en BAZV, zoals het cumulatieve karakter en het feit dat aan de grens niet wordt geheven waardoor er concurrentievervalsing bestaat, is het aan te bevelen om over te stappen naar een algemene bestedingsbelasting (ABB) zoals toentertijd in de nota 'Vision, Curashi y Disciplina' uit 2002 van de toenmalige minister belast met financiën is aanbevolen.

Gelet op de in de praktijk gebleken nadelen van de BBO adviseert de Raad echter om de BBO, invoerrechten en deviezenprovisie (vide box 4) om te zetten in een aan de grens te heffen ABB, Deze ABB dient een beperkt aantal tarieven te kennen en moet bezien worden als voorloper van een eventueel later in te voeren BTW. Naast de heffing op goederen kan ook een ABB worden ingevoerd op een beperkt aantal diensten waar het aantal aanbieders gering is en de heffingsbasis substantieel. Een dergelijke heffing zou met een grotere 'compliance' en lagere perceptiekosten kunnen worden gerealiseerd. Naar de Raad heeft vernomen is door de diensten reeds een vergevorderd concept landsverordening uitgewerkt. Ook heeft de Raad vernomen dat er een concept Algemene Landsverordening Douane en Accijnzen (ALDA) gereed is. Aangezien het invoerrecht beter in de ABB kan worden verwerkt gaat het hier materieel vooral om de accijnzen.

**Box 4: Afschaffen deviezenprovisie**

In de nota 'Vision, Curashi y Disciplina' van 2002 werd door de toenmalige regering bepleit om de deviezenprovisie in de huidige vorm af te schaffen. De heffing zou naar mening van de regering administratief te bezwaren zijn: *De bepalingen van de Landsverordening deviezenverkeer (AB 1990 GT 5) dienen te worden gemoderniseerd. Dit geldt met name ten aanzien van het kapitaalverkeer, zodat de wetgeving in overeenstemming wordt gebracht met de praktijk van de stapsgewijze liberalisering. De Regering is van oordeel dat de Landsverordening deviezenprovisie dient te worden ingetrokken en dat de hieruit voortvloeiende inkomstenderving moet worden gecompenseerd. Inning van deze heffing brengt immers nogal wat administratieve rompslomp met zich, te meer omdat de verordening verouderd is en lacunes vertoont.'*

<sup>26</sup> In dit kader moet ook gedacht worden aan deeltijdwerken, waarbij werknemers niet ontslagen worden, maar waarbij het aantal fte's en de personeelsuitgaven wel worden teruggebracht.

Ten aanzien van de verhoging van de *accijnzen op minerale oliën* ziet de Raad het als een gemiste kans om de omzetting van de motorrijtuigenbelasting in een additionele accijns op brandstoffen gelijk mee te nemen. Deze omzetting zou naast het feit dat dit de belastingdienst veel werk zal besparen ook bijdragen aan het bereiken van de milieudoelen aangezien de grotere verbruikers meer zullen betalen. Tevens zal dit een lastenverlichting betekenen voor de gepensioneerden aangezien die relatief minder gebruik maken van de auto.

Als inkomstenverruimende oplossing ziet de Raad tevens het *verhogen van de leges* voor (al dan niet vermogende) buitenlanders die zich (semi-)permanent willen vestigen in Aruba. Gedacht moet worden aan nieuwe vormen van verblijfsvergunningen die kunnen worden verkregen door bijvoorbeeld relatief hoge leges welke bestemd zijn voor investeringsfondsen met een speciale bestemming, directe betalingen aan de overheid, specifieke directe investeringen in projecten van het Land of het aankopen van staatsobligaties. Gelet op het feit dat Aruba nog steeds een aanzuigende werking heeft voor buitenlanders en de ‘carrying capacity’-kwestie een matiging van de immigratiestroom vereist, kunnen deze vormen van zogenaamde investeringsvergunningen – naast het feit dat de concurrentiepositie van de lokale werknemer ten opzichte van de buitenlandse kracht verbetert – derhalve bijdragen aan de schuldafbouw.

## 5.2 Aanbevelingen

### Begroten op de noodzakelijke uitgaven

Om de uitgaven verder naar beneden te drukken adviseert de Raad om een duidelijk onderscheid te maken tussen discretionaire en non-discretionaire uitgaven: welke uitgaven zijn daadwerkelijk nodig voor het effectief draaien van de overheid. Uitgavenposten zoals overwerkvergoedingen, reiskosten en deskundig advies zijn niet per definitie non-discretionaire uitgaven. Als de ontwerp-begroting 2018 op dit type uitgavenposten wordt gescand blijkt dat er ruim Afl. 200 miljoen aan bezuinigingsruimte mogelijk is. Aanbevolen wordt om te begroten op basis van de noodzakelijke en thans verplichte uitgaven; deze uitgaven kunnen met een redelijke marge de uitgavennorm te vormen.

### Snijden in onnodige verplichtingen

Op de (wettelijke) verplichtingen zoals PPP-uitgaven en werkgeversbijdragen kan moeilijk gekort worden. Toch acht de Raad dat er nagegaan moet worden welke verplichtingen onnodig zijn en pogingen gedaan moeten worden om hierop te bezuinigen. Ter illustratie wijst de Raad naar de reparatietoeslag welke thans – om praktische redenen – ongeacht overig inkomen aan alle AOV- en AWW-gerechtigden wordt uitbetaald, hetgeen niet de oorspronkelijke bedoeling was van deze regeling. In het ontwerp is in totaal Afl. 36,5 miljoen begroot aan reparatietoeslag. Uit informatie van de SVb blijkt dat er thans 19.131 AOV- en AWW-gerechtigden zijn aan wie deze toeslag automatisch wordt uitbetaald, wat neerkomt op bijna Afl. 23 miljoen per jaar dat zonder inkomenstoets wordt uitbetaald. Uit eerder onderzoek bleek dat in ieder geval om en nabij de 20% van de AOV- en AWW-gerechtigden een additioneel pensioen geniet en derhalve zonder deze reparatietoeslag kan.<sup>27</sup> De Raad acht het raadzaam om toch te bezien hoe deze regeling praktisch uitvoerbaar kan worden gemaakt, zodat slechts die AOV- en AWW-gerechtigden met een ‘laag’ inkomen daadwerkelijk aanspraak maken op deze toeslag. De Raad is van mening dat hiermee aanzienlijk bespaard kan worden in de huidige uitgaven aan reparatietoeslag.

### Hanteer vast te verwachten inkomsten en bouw jaarlijks marge op waarmee schuld afneemt

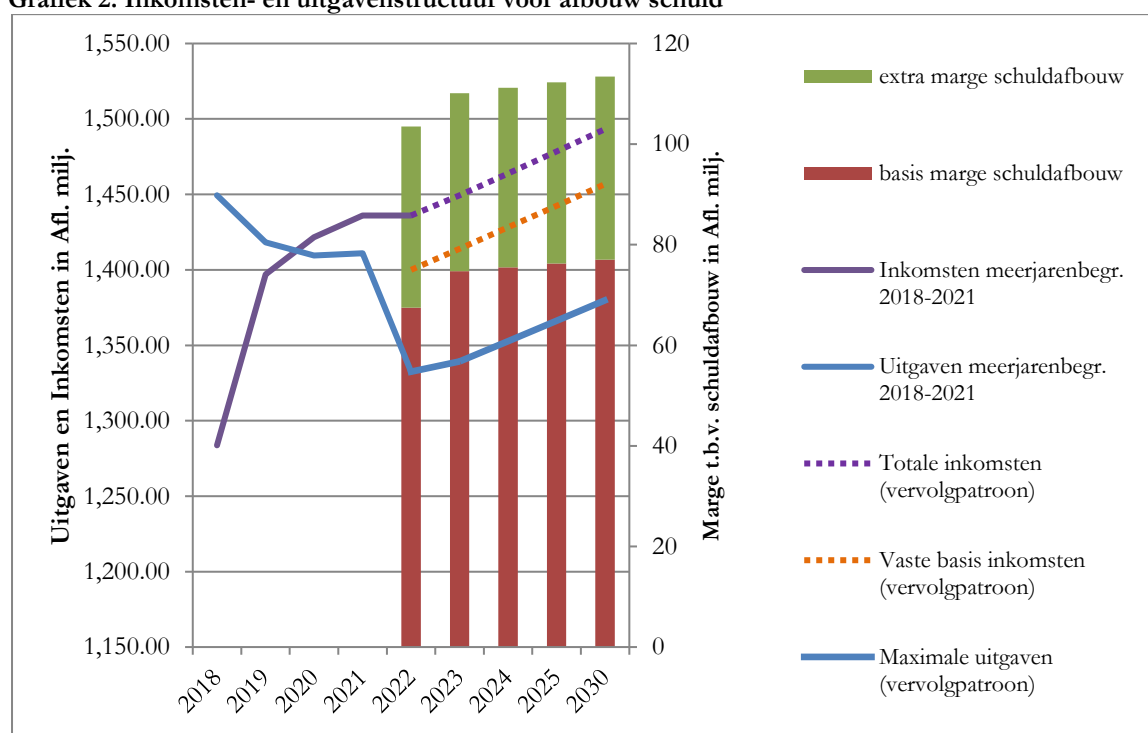
Aanbevolen wordt om – mede via de belastinghervorming – vaste basisinkomsten (waaronder indirecte belastingen en directe belastingen) te genereren die geleidelijk aan meer moeten

<sup>27</sup> De Raad benadrukt dat dit nog zonder het aantal AOV- en AWW-gerechtigden is dat andere additionele inkomsten kent en daardoor niet in de categorie ‘laag’ inkomen zou vallen en geen inspraak zou moeten maken op de reparatietoeslag.

bedragen dan de basis noodzakelijke uitgaven (i.c. non-discretionaire uitgaven en toelaatbare marge voor discretionaire uitgaven). De ontstane ruimte tussen de vaste basis inkomsten en basis uitgaven dienen dan structureel aangewend te worden aan de schuldafbouw.

Ter illustratie wordt – aan de hand van de voorgestelde meerjarenbegroting 2018-2021 – in de onderstaande grafiek aangetoond hoe de inkomsten- en uitgavenstructuur naar analogie van het bovenstaande betoog er na 2021 idealiter uit moet zien. De uitgaven worden begroot op basis van sec de non-discretionaire uitgaven en een additionele marge c.q. ruimte voor discretionaire uitgaven. Deze vormen dan de maximale uitgaven die lager moeten zijn dan de vast te verwachten inkomsten. Het verschil tussen deze twee componenten is het resultaat dat aangewend kan worden voor het afbouwen van de schuld (i.c. de zogenaamde basis marge schuldafbouw). Extra overige (incidentele) inkomsten kunnen bovendien als extra schuldafbouw worden aangewend (extra marge schuldafbouw).

**Grafiek 2: Inkomsten- en uitgavenstructuur voor afbouw schuld**



De Raad merkt op dat de aanbeveling een sterke discipline eist van de regering teneinde het pad naar houdbare overheidsfinanciën succesvol in te zetten.

## 6. Conclusie en aanbevelingen

Geconcludeerd wordt dat het Land vooralsnog kampt met hoge uitgaven die verder naar beneden gedrukt kunnen en moeten worden teneinde de schuldafbouw in een sneller tempo mogelijk te maken. Voornamelijk de rentelasten en personeelsuitgaven blijven in de meerjarenraming relatief hoog. Naar oordeel van de Raad kan de belastingstructuur ook op efficiëntere wijze worden ingericht ten einde een hogere ‘compliance’ te bereiken. Het pad naar houdbare overheidsfinanciën moet tot slot concreter worden neergezet door aan de hand van stevige discipline een structurele ‘schuldafbouw’-marge te incorporeren.

Ten aanzien van de collectieve sector merkt de Raad op dat op basis van de cijfers van de entiteiten behorende tot de collectieve sector de wettelijke norm van 0,5% surplus voor 2018 niet gehaald zal worden. Het financieringstekort voor de collectieve sector zal naar verwachting



uitkomen op 3,7% van het BBP. De bij de voorgenomen NvW door te voeren wijzigingen zijn onvoldoende toegelicht om te beoordelen in hoeverre het tekort lager zal uitvallen.

In de onderstaande tabel zijn volledigheidshalve de voorgenomen door de Raad geconstateerde aandachtspunten en de daarbij behorende aanbevelingen opgenomen.

**Tabel 9: Aandachtspunten ontwerp-Landsbegroting 2018**

Aandachtspunten		Aanbevelingen
1.	Hoge personeelsuitgaven	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Herinventarisatie overheidsorganisatie;</li> <li>- Op basis hiervan efficiëncyslag en minder uitgaven: afstoten, uitbesteden, samenvoegen diensten, digitalisering van activiteiten, deeltijd werken, minder fte's.</li> </ul>
2.	Hoge rentekosten en staatsschuld en bijbehorende risico's	Creëren haalbaar kader voor schuldafbouw ten einde risicoperceptie te beperken.
3.	Genereren inkomsten op administratief efficiëntere (lees: voor overheid en burger minder belastende) wijze	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hervorming van belastingstelsel: invoeren ABB bij grens, motorrijtuigenbelasting incorporeren in accijnzen. Verhoging 'compliance' door vereenvoudiging belastingstelsel.</li> <li>- Verhoging inkomsten door verhoging leges verblijf.</li> </ul>
4.	Toestand deelnemingen en Serlimar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Noodlijdende overheids NV's en Serlimar: per direct aandacht schenken / saneren.</li> <li>- Beter zicht creëren in vermogenspositie deelnemingen en consistent reserve- en dividendbeleid creëren.</li> </ul>
5.	AZV	- Hervorming zorgstructuur en invoering eigen bijdrage.
6.	Realiseren houdbare overheidsfinanciën en schuldafbouw	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bepaal de noodzakelijke verplichtingen en uitgaven en hanteer deze als norm: non-discretionaire uitgaven plus marge.</li> <li>- Aan de hand van sterke discipline werken met geleidelijk op te bouwen vaste 'schuldafbouw'-marge: ruime vaste basisinkomsten minus de non-discretionaire uitgaven.</li> <li>- Tijdig ingrijpen c.q. structurele maatregelen doorvoeren t.a.v. SVb en zorgstelsel.</li> </ul>

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

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

\_\_\_\_\_  
mr. dr. H.A. van der Wal

\_\_\_\_\_  
drs. C. Timmer