



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: 1 augustus 2016
Uw kenmerk: LV-16/0018
Datum: 23 augustus 2016
Kenmerk: RvA 105-16

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2017

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 2017, 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.¹

De juridische toetsing vindt in volle omvang plaats. De Raad toetst onder meer aan hogere regelgeving zoals de Staatsregeling, 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 echter geen beleidsanalytische toetsing plaats. De formulering van de beleidsdoelstellingen voor het komende begrotingsjaar is een prerogatief van de regering, waarover tijdens de begrotingsbehandeling verantwoording wordt afgelegd aan de Staten. Wel toetst de Raad of de voorgenomen beleidsdoelstellingen op een juiste wijze in de gepresenteerde ramingen worden gereflecteerd.

De Raad beoordeelt voorts het realiteitsgehalte van de begrotingscijfers, de (meerjarige) (financieel-economische) effecten van de ramingen van uitgaven en inkomsten, alsook de aan te gane verplichtingen en de ontwikkeling van de openbare financiën.

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

1.3 Het toetsingskader voor de landsbegroting 2017 is uitgebreid met:

- a. het Witte Donderdag Akkoord (Uitvoeringsprotocol dd. 28 maart 2013 ex besluit artikel IV-B van het samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland dd. 27 oktober 2011);
- b. het *Balanced Budget* Akkoord. Protocol inzake het begrotingsbeleid 2013-2017 van het Kabinet M. Eman II;

¹ MvT bij de Comptabiliteitsverordening 1989, p. 2-3.

- c. 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 over en voorwaarden omtrent het inschrijven door Nederland op leningen van Aruba, zoals vastgelegd in het Witte Donderdag Akkoord van 28 maart 2013 herbevestigd).

De Raad heeft daarnaast kennisgenomen van het ‘Advies ontwerpbegroting 2017’ van het College Aruba financieel toezicht, 21 juli 2016 (kenmerk Cft 201600161).

2. Algemene beschouwingen op de ontwerp-Landsbegroting 2017

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. Hoewel de onderhavige begroting aanmerkelijk eerder dan voorgaande jaren aan de Raad is aangeboden, is het niet zeker of deze constitutionele termijn zal worden gehaald. De Raad spreekt de hoop uit dat de verbetering in de werkprocessen en het financieel beheer zullen doorzetten en voor het komende jaar 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, waaronder die garanties die in het kader van de heropening van de raffinaderij aan CITGO worden gegeven, alsmede
- c. een overzicht van de vorderingen en schulden per ministerie.

Deze gegevens dienen alsnog aan de begroting te worden toegevoegd.

2.3 Ingevolge artikel 14, tweede lid, LATft dient voor de collectieve sector het begrotingstekort voor het begrotingsjaar 2017 maximaal 0,5% van het BBP te bedragen. Ingevolge het derde en vierde lid van dit artikel worden bij de beoordeling van de begroting de volgende aspecten betrokken:

- a. in de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen, waaronder de risico’s vanwege financieringsconstructies buiten de begroting om;
- b. de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven zijn toereikend toegelicht;
- c. de uitgaven en ontvangsten vinden plaats in het jaar waarin de verplichtingen daartoe zijn aangegaan, tenzij dit vanuit bedrijfseconomisch perspectief evident onverstandig is;
- d. de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid;
- e. bij de begroting wordt een uiteenzetting verstrekt van de financiële toestand van de collectieve sector.²

2.4 Geconstateerd is dat de onderhavige ontwerp-Landsbegroting 2017 op enkele elementen niet volledig voldoet aan de in artikel 14 LATft genoemde eis dat de ontvangsten en uitgaven toereikend toegelicht zijn. Het gaat hier met name om de begrote uitgaven en ontvangsten die gerelateerd zijn aan de CITGO-overeenkomsten, alsook de belastingmiddelen. De Raad adviseert om dit alsnog toe te voegen. Voor een specifieke toelichting inzake de tekortkomingen op dit element wordt verwezen naar onderdeel 2.7 en paragraaf 5.

² Onder ‘collectieve sector’ wordt ingevolge artikel 1, LATft, verstaan: ‘het Land tezamen met de publiekrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met de uitvoering van sociale en volksverzekeringen en de rechtspersonen die voor meer dan 50% van hun inkomsten afhankelijk zijn van collectieve heffingen, in lijn met het System of National Accounts van de Verenigde Naties’.

2.5 In het akkoord van 2 mei 2015 is overeengekomen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de ministerraad gezamenlijk tweejaarlijks, vóór 1 april de rechtspersonen aanwijzen die met ingang van het volgende begrotingsjaar behoren tot de collectieve sector.³ Hieraan is nog geen uitvoering gegeven. In plaats daarvan is de Minister van Financiën en Overheidorganisatie met het College Aruba financieel toezicht (CAft) overeengekomen dat per 1 januari 2016 de collectieve sector bestaat uit:

1. de ministeries van het Land (inclusief de Hoge Colleges van Staat en DOW);
2. het Uitvoeringsorgaan AZV (UO AZV);
3. de Sociale Verzekeringsbank (SVb);
4. de Servicio di Limpieza Aruba (Serlimar): aankoop van goederen en diensten;
5. de Aruba Tourism Authority (ATA): voor wat betreft de winstuitkering aan Land;
6. de Universiteit van Aruba (UA): voor wat betreft de subsidieverstrekking door Land.

Om de begroting 2017 volledig te kunnen toetsen dienen de financiële gegevens van opgemelde (overheids)entiteiten opgenomen te worden. De Raad betreurt het in dit verband ondanks herhaalde verzoeken geen ramingen van de ATA noch van de verantwoordelijke minister te hebben ontvangen en deze geen medewerking hebben willen verlenen door tijdig prognoses voor 2017 ter beschikking te stellen. De Raad acht het noodzakelijk dat de aangewezen entiteiten er rekening mee houden dat zij als onderdeel van de collectieve sector hun financieel beheer op orde hebben zodat zij tijdig hun ramingen gereed hebben en daarmee voldoen aan artikel 14 van de LATft en aan het vereiste van transparantie.

2.6 Ter beoordeling van de begroting is het voorts noodzakelijk dat meer inzage wordt verschaft in het deelnemingenbeleid van de overheid. Het slechts opnemen van de begrote ontvangsten c.q. uitkeringen uit de deelnemingen is in dit verband onvoldoende. Om te kunnen beoordelen of deze geraamde uitkeringen realistisch dan wel toelaatbaar zijn is immers zicht nodig op de financiële vermogenspositie van deze entiteiten alsook het reserve- en dividendbeleid. Hiernaast is vanuit het oogpunt van eventuele financiële risico's voor het Land eveneens van eminent belang dat inzicht wordt gegeven in de financiële gezondheid van deze entiteiten.

Tabel 1. Overzicht vermogenspositie en resultaat deelnemingen⁴

<i>(Bedragen in duizenden Afl.)</i>	Eigen Vermogen (EV) 31/12/13	netto resultaat 2014	(dividend)/subsidie 2014	EV 31/12/14	netto resultaat 2015	(dividend)/subsidie 2015	EV 31/12/ 15	verwacht netto resultaat 2016	verwacht (dividend)/subsidie 2016	verwacht EV 31/12/16
Aruba Airport Authority	190.566	18.668	(3.333)	205.900	30.812	(1.500)	235.212			
Air Navigation Services Aruba	Gegevens niet bekend									
Aruba Ports Authority	35.166	1.220	-	36.386	3.587	-	39.973			
Freezone Aruba	(989)	(1.080)	-	(2.069)						
Arubus	(2.851)	3.101	-	250						
Aruparking	Gegevens niet bekend									
Arutram	Gegevens niet bekend									
Elmar Aruba								10.000		
Post Aruba	Gegevens niet bekend									
Setar	268.288	2.102	(13.500)	256.890	11.697	(6.102)	262.485			
Utilities Aruba	297.940	(5.819)	-	292.121						
WEB Aruba								18.000		
Compania Arubano di Petrolío	1.665	560	-	2.225	109	-	2.334			
Refineria di Aruba i.o.	Gegevens niet bekend									

³ Zie onderdeel IX inzake de vaststelling van de collectieve sector, opgenomen in het akkoord bedoeld in 1.3, onderdeel c, van dit advies.

⁴ Voorlopige jaarrekeningcijfers 2015 Land Aruba. De gemarkeerde velden geven aan welke informatie vooralsnog niet bekend is.

Zoals de Raad heeft begrepen ontbreekt nog enig reserve- en dividendbeleid voor de deelnemingen en zijn de resultaten en de vermogenspositie van meerdere deelnemingen niet bekend dan wel beschikbaar bij de overheid c.q. Directie Financiën; de voorlopige jaarrekeningcijfers 2015 van het Land tonen immers slechts de resultaten en de vermogenspositie van enkele van deze entiteiten (zie bovenstaande tabel). De Raad acht dit – mede in het kader van een effectief financieel beheer – niet wenselijk, aangezien de overheid kennelijk niet (tijdig) zicht krijgt op de financiële gezondheid van deze entiteiten (en de (in)directe impact hiervan op de overheidsfinanciën) en evenmin realistische ramingen kan doen ten aanzien van de verwachte uitkeringen uit de deelnemingen. De Raad acht het van eminent belang dat de regering hier aandacht aan schenkt en alsnog inzicht geeft in de verwachte resultaten bij deelnemingen alsook hun vermogenspositie.

Het totaalbeeld van de ontwerp-Landsbegroting 2017

2.7 In de ontwerp-Landsbegroting 2017 is voor het financieringstekort een raming opgenomen van Afl. 26,6 miljoen (0,5% van het BBP). Dit is een verlaging ten opzichte van de Landsbegroting 2016 van bijna Afl. 77 miljoen. Het verschil wordt grotendeels verklaard door de verwachting van de regering dat de belastingmiddelen sterk zullen toenemen door de verwachte heropening van de olieraffinaderij (i.c. bijna Afl. 124 miljoen meer ten opzichte van de begroting 2016). Het begrote financieringstekort voor 2017 is weliswaar lager dan het tekort voor de dienstjaren 2016 en 2015 (zie onderstaande tabel 2), maar de uitgaven zijn toegenomen.

Tabel 2. Vergelijkend overzicht ontwerp-Landsbegroting 2017

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Realisatie 2015	Begroting 2016 incl. wijzigingen	Ontwerp-Begroting 2017
Inkomsten	1.267,7	1.243,2	1.367,0
<i>w.v. belastinginkomsten</i>	<i>984,1</i>	<i>1.047,4</i>	<i>1.113,9</i>
<i>w.n. niet-belastingontvangsten</i>	<i>283,6</i>	<i>195,8</i>	<i>253,2</i>
Uitgaven⁵	1.337,8	1.318,8	1.364,9
<i>w.v. personeelsuitgaven⁶</i>	<i>466,9</i>	<i>456,9</i>	<i>459,5</i>
<i>w.v. verbruik goederen en diensten</i>	<i>186,5</i>	<i>165,8</i>	<i>171,3</i>
<i>w.v. interest</i>	<i>200,3</i>	<i>209,4</i>	<i>215,3</i>
<i>w.v. bijdrage aan AZV</i>	<i>60,0</i>	<i>34,1</i>	<i>53,1</i>
<i>w.v. investeringen</i>	<i>5,8</i>	<i>6,8</i>	<i>4,5</i>
<i>w.v. vermogensoverdrachten</i>	<i>7,4</i>	<i>15,2</i>	<i>3,8</i>
Netto kredietverlening	18,3	27,5	28,7
Aflossingen	176,5	209,1	414,3
Financieringstekort	88,4	103,1	26,6
% BBP	1,8	2,1	0,5
Overheidsschuld⁷	3.974,1	4.077,2	4.103,8
% BBP	82	81	77
BBP⁸	4.835,5	5.015,4	5.322,8

⁵ Genoemde onderdelen onder de hoofdcategorie 'Uitgaven' zijn niet uitputtend.

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

⁷ De overheidsschuld voor 2015 is bepaald aan de hand van de informatie uit de *Annual Statistical Digest 2015 (CBA)*. De verwachte overheidsschuld voor 2016 en 2017 zijn bepaald aan de hand van de informatie uit de ontwerp-begroting van het Land voor de dienstjaar 2017.

⁸ BBP zoals verwacht volgens het Land (zie MvT, p. 18).

De uitgaven in 2017 nemen ten opzichte van 2016 met ruim Afl. 46 miljoen toe. Deze toename wordt grotendeels veroorzaakt door:

- een hogere bijdrage aan AZV (netto Afl. 19 miljoen);
- de uitbetaling van de decemberbonus in 2017 aan de APFA-gepensioneerden (Afl. 11,6 miljoen);
- de toename van de rentelasten (Afl. 6 miljoen);
- de toename in de PPP-gerelateerde uitgaven van ruim Afl. 9 miljoen (i.c. Dr. Horacio Oduber Hospitaal en de Green Corridor).

De personeelskosten en kosten gerelateerd aan goederen en diensten stijgen ook licht ten opzichte van het voorgaande begrotingsjaar. Van zichtbare bezuinigingen aan uitgavenkant is - ondanks de voorgenomen en in uitvoering zijnde beleidsmaatregelen - in navolging van de voorgaande begrotingsjaren echter geen sprake.

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

Rentelasten en schuldpositie van het Land

De Raad constateert uit tabel 2 voorts dat de rentekosten voor het Land nog altijd een (toenemende) hoge uitgavenpost zijn; voor het begrotingsjaar 2017 bedragen deze kosten afgerond 16% van de totale uitgaven. De Raad heeft in zijn adviezen op de ontwerp-Landsbegroting 2015 en 2016 eerder zijn bezorgdheid geuit over deze (stijgende) rentekosten voor het Land - welke volgens het meerjarig kader 2017-2020 in 2019 oplopen tot Afl. 233 miljoen - in het licht van (het streven naar) het terugbrengen van de staatsschuld naar gezonde proporties (zie ook onderstaande tabel 3).

Tabel 3. Verloop en prognose rentelasten en schuld van het Land Aruba (periode 2013-2020)¹⁰

(Bedragen in miljoenen Afl.)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rente	163	189	200	209	215	229	233	226
Totale inkomsten Land	1.137	1.142	1.268	1.243	1.367	1.471	1.496	1.488
Rente t.o.v. inkomsten in %	14,4	16,5	15,8	16,8	15,8	15,7	15,6	15,2
Uitstaande schuld	3.419,6	3.884,6	3.974,1	4.077,2	4.103,8	4.076,9	4.046,9	4.017,3
BBP	4.621,0	4.743,0	4.835,5	5.015,4	5.322,8	5.450,6	5.581,4	5.715,4
In % van het BBP	74,0	81,9	82,2	81,3	77,1	74,8	72,5	70,3

De Raad wijst er voorts op dat het rentetarief voor Aruba nog aanzienlijk hoog is (zie onderstaande tabel 4 en grafiek 1); hiermee aangevende dat ondanks het verscherpte toezicht op de overheidsfinanciën (lees: de inwerkingtreding van de LATft en de komst van het CAft) de externe financiers Aruba vooralsnog als een hoog risico beschouwen, wat (voornamelijk) te maken heeft met de eenzijdige en kwetsbare economie (lees: afhankelijk van het toerisme) en de hoge schuldpositie.¹¹ Dit wordt ook benadrukt door de onderstaande grafiek waar duidelijk zichtbaar wordt gemaakt dat de rente voor Aruba al langere tijd relatief hoog is. Voorzien wordt

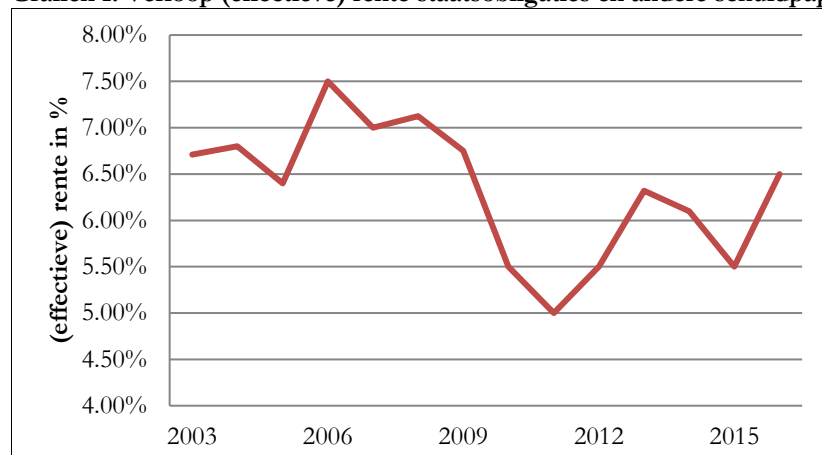
⁹ Zie advies van de Raad op de ontwerp-Landsbegroting 2015 (RvA 27-15), onderdeel 2.5 (vindplaats: www.rva.aw).

¹⁰ Cijfers voor de periode 2013-2015 zijn afkomstig uit de *Annual Statistical Digest 2015 (CBA)*. De prognosecijfers 2016 tot en met 2020 zijn op basis van het meerjarencader 2017-2020 zoals opgenomen in de MvT, p. 12.

¹¹ Zowel Fitch Ratings en Standard & Poors Global Ratings geven in hun laatste rating (i.c. dd. 26 april 2016 respectievelijk dd. 6 juni 2016) aan dat indien de CITGO-deal (tijdig) doorgang vindt en er sprake is van een succesvolle uitvoering van de LATft (lees: het terugdringen van de jaarlijkse tekorten en voorspoedige schuldafbouw) de toekomstige ratings positiever zullen worden. Hiermee aangevende dat een verdere groei en diversificatie van de Arubaanse economie en gezonde overheidsfinanciën nog altijd zwaar wegen bij de risicobeoordeling van Aruba.

dat de toekomstige herfinancieringen – in ieder geval op (middel)lange termijn – via de kapitaalmarkt hierdoor zeer kostbaar zullen blijven voor het Land.

Grafiek 1. Verloop (effectieve) rente staatsobligaties en andere schuldpapieren Land (periode 2003-2016)¹²



Tabel 4. Landen-vergelijking rente op 10-jarige staatsobligaties¹³

	(Effectieve) rente in %
Aruba ¹⁴	6,50
Verenigde Staten	1,54
Nederland ¹⁵	0,06
Duitsland	-0,15
Verenigd Koninkrijk	0,79

Om deze reden wordt de noodzaak voor het herfinancieren via Nederland tegen een voordelig rentetarief wederom benadrukt. De Raad is van mening dat het eventuele herfinancieren via Nederland tegen een gunstiger rentetarief een aanzienlijke besparing op de rentelasten (en dus totale lasten) meebrengt, welke vervolgens aangewend kan worden om de schuld af te bouwen.¹⁶ Ter illustratie heeft de Raad de impact van het herfinancieren tegen een voordelig rentetarief op de schuldontwikkeling trachten weer te geven in tabel 5.

¹² Bron: *Statistical tables first quarter 2016* (CBA) dd. 4 juli 2016. Hier is uitgegaan van 10-jarige dan wel 12-jarige leningen c.q. obligaties van het Land.

¹³ Uitgaande van peildatum 10-8-2016. Bron: www.ecb.europa.eu, www.federalreserve.gov, *Statistical tables first quarter 2016* (CBA) dd. 4 juli 2016.

¹⁴ Voor Aruba is hier uitgegaan van de laatst aangeane lening van mei 2016 met een looptijd van 12 jaar tegen 6,5% rente.

¹⁵ Voor Curaçao kan eveneens – voor de financiering – uitgegaan worden van de gunstige rente van Nederland.

¹⁶ Advies ontwerpbegroting 2016 (CAft) dd. 23 oktober 2015 (kenmerk: Cft 201500223), p. 6.

Tabel 5. Scenario's rente- en schuldverloop periode 2017-2020

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	2017	2018	2019	2020
Scenario 1: Schuldaufbouw bij ongewijzigd beleid (c.q. scenario meerjarenkader)				
Beginschuld	4.077,2	4.103,8	4.076,9	4.046,9
Rente	215,3	228,5	233,4	225,6
Financieringstekort/(-surplus)	26,6	(26,9)	(30,0)	(29,6)
Eindschuld	4.103,8	4.076,9	4.046,9	4.017,3
BBP	5.322,8	5.450,6	5.581,4	5.715,4
Eindschuld in BBP (schuldquote)	77,1	74,8	72,5	70,3
Scenario 2: Schuldaufbouw bij ongewijzigd beleid en (volledige) herfinanciering tegen gunstig rentetarief				
Beginschuld	4.077,2	3.929,2	3.713,1	3.486,9
Rente (1%)	40,8	39,3	37,1	34,9
Extra ruimte voor aflossing	174,6	189,2	196,2	190,7
Financieringstekort/(-surplus)	26,6	(26,9)	(30,0)	(29,6)
Eindschuld	3.929,2	3.713,1	3.486,9	3.266,6
BBP	5.322,8	5.450,6	5.581,4	5.715,4
Eindschuld in BBP (schuldquote)	73,8	68,1	62,5	57,2

In het eerste scenario wordt de ontwikkeling van de schuldquote weergegeven conform het ongewijzigde beleid van de regering zoals weergegeven in het meerjarenkader 2017-2020. Het tweede scenario geeft de ontwikkeling waarbij het ongewijzigde beleid van de regering wordt voortgezet, maar waarbij er sprake is van herfinanciering tegen het gunstige rentetarief van 1%. Uit het overzicht wordt zichtbaar dat er bij herfinanciering tegen 1% rente, jaarlijks een aanzienlijke ruimte vrijkomt welke aangewend kan worden om de schuld (verder) af te lossen. Het overzicht laat zien dat de staatsschuld hierdoor sneller afneemt naar de gewenste 'gezonde' proporties; de totale schuld zou immers in 2020 al op 57% van het BBP zitten, terwijl de schuld volgens het meerjarenkader in 2020 nog op ruim 70% van het BBP zou uitkomen. Gelet hierop beschouwt de Raad de optie om via Nederland gunstig te lenen als de meest realistische manier om binnen afzienbare tijd de staatsschuld naar gezonde proporties terug te brengen. Geadviseerd wordt om derhalve – conform het Witte Donderdag Protocol (zie onderdeel 1.3 van dit advies) – gebruik te maken van de mogelijkheid van het herfinancieren via Nederland tegen een gunstiger rentetarief. Dit te meer gelet op de te behalen besparingen en de daarbij gepaard gaande snellere afbouw van de staatsschuld, welke de zorgen van het Koninkrijk hieromtrent eveneens zal doen verminderen.

Meerjarenbeleid 2017-2020

Ter waarborging van gezonde en houdbare overheidsfinanciën introduceerde de regering op basis van het Balanced Budget Akkoord (BBA) in het dienstjaar 2014 voor het eerst een meerjarig kader (2014-2018). De regering stelde voor het begrotingsjaar 2016, dat zij na evaluatie tot de conclusie is gekomen dat de BBA-systematiek te complex is voor monitoringsdoelstellingen en dat het merendeel van de daarbij ingevoerde 26 consolidatiemaatregelen een eenmalig structureel effect dan wel weinig rendement hadden. Dit heeft ertoe geleid dat de regering van de meerjarenraming 2014-2018 is afgestapt en met een aangepaste meerjarenraming 2016-2020 is gekomen. Deze nieuwe meerjarenraming bevat zeven (vernieuwde) beleidsmaatregelen:

1. fiscale hervorming: de introductie van de Algemene bestedingsbelasting (ABB);
2. een invorderingsactie door de Directie Belastingen;
3. intensivering van de invordering niet-belastingopbrengsten;
4. een jaarlijkse besparing van 5% op personeelskosten (waaronder werkgeversbijdragen);
5. natuurlijk verloop;
6. taakstelling op goederen en diensten;
7. socialisatie en fiscalisering van bovenmatige uitkeringen en reparatietoelagen.

De toelichting geeft aan dat de voornoemde beleidsmaatregelen thans – met uitzondering van de taakstelling op goederen en diensten welke inmiddels is uitgevoerd – nog in uitvoering zijn. Opvallend is dat de eerste beleidsmaatregel hier ‘Fiscale hervorming’ wordt genoemd.¹⁷ Het in de toelichting opgenomen meerjarig kader 2017-2020 geeft – in tegenstelling tot het meerjarig kader 2016-2020 behorende bij de toelichting op de Landsbegroting 2016 – geen zicht op de financiële effecten van deze maatregelen.¹⁸

Ad 1) Introductie ABB (fiscale hervorming)

De regering was voornemens in 2016 de Arubaanse Bestedingsbelasting (ABB) in te voeren. Met de ABB werd beoogd de huidige successiebelasting, zegelbelasting, BBO, bestemmingsheffing AZV (BAZV) en invoerrechten te vervangen. Het introduceren van de ABB zou in 2016 Afl. 45,9 miljoen meer aan middelen opleveren. Ook voor de jaren daarna zou de ABB meer middelen genereren; voor het jaar 2017 zou deze beleidsmaatregel naar verwachting een extra ontvangst genereren van Afl. 5,2 miljoen.

Het is niet waarschijnlijk dat de ABB in 2016 wordt ingevoerd en het is evenmin duidelijk of en wanneer de ABB wel ingevoerd zal worden. In de toelichting staat slechts dat de regering in 2018 de belastinghervorming wil realiseren, waarbij wordt beoogd een moderne, simpelere en effectievere belastingwetgeving in te voeren. Het ligt in de bedoeling om de zegelbelasting, successiebelasting en andere minder renderende heffingen in te bouwen in de BBO en BAZV, dan wel af te schaffen.¹⁹ Er wordt niet (meer) gesproken over de invoering van de ABB, noch wat de financiële effecten zullen zijn van deze voorgestelde fiscale hervorming.

Ad 2) Invorderingsactie Directie Belastingen

In de toelichting bij de Landsbegroting 2016 werd aangegeven dat voor het jaar 2017 Afl. 73,5 miljoen opgehaald zal worden aan achterstallige belastingen.²⁰ In de toelichting bij de ontwerp-Landsbegroting 2017 wordt thans niet vermeld in hoeverre de invorderingsactie met dezelfde voorgenomen intensiteit wordt voortgezet en in hoeverre dit initiële bedrag van Afl. 73,5 miljoen ook daadwerkelijk zal worden opgehaald in 2017 c.q. is meegenomen in de ontwerp-Landsbegroting 2017.

Ad 3) Intensivering invordering niet-belastingopbrengsten (en intensivering inning studieleningen)

In de Landsbegroting 2016 werd aangekondigd dat het Land per 2017 de invordering van de niet-belastingopbrengsten (NBO) zou intensiveren. Deze actie zou in 2017 ten opzichte van 2016 al ruim Afl. 28 miljoen aan extra opbrengsten moeten opleveren en vervolgens ieder daaropvolgend jaar met Afl. 1,8 miljoen moeten toenemen.²¹ In de ontwerp-Landsbegroting van 2017 blijkt echter niet in hoeverre met deze invorderingsactie rekening is gehouden; dit te meer nu blijkt dat de NBO in 2017 – volgens het meerjarenkader 2017-2020 – ten opzichte van de Landsbegroting 2016 met slechts ruim Afl. 1 miljoen toenemen.²²

In 2017 zou eveneens harder gesleuteld worden aan het innen van terugbetalingen van studieleningen. Volgens het meerjarenkader 2016-2020 (zoals opgenomen bij de Landsbegroting 2016) zou deze actie naar verwachting Afl. 9,5 miljoen moeten opleveren in 2017.²³ In de ontwerp-Landsbegroting 2017 wordt thans echter een bedrag van Afl. 6,3 miljoen opgenomen; welke bovendien een afname is ten opzichte van de Landsbegroting 2016.²⁴

¹⁷ MvT, p. 9.

¹⁸ MvT, p. 12.

¹⁹ Idem noot 18.

²⁰ MvT bij de ontwerp-Landsbegroting 2016, bijlage V, p. 6.

²¹ Idem noot 20.

²² MvT, p. 12.

²³ MvT bij de ontwerp-Landsbegroting 2016, p. 7.

²⁴ MvT, p. 18.

In zijn advies inzake de ontwerp-Landsbegroting 2016 gaf de Raad aan dat onduidelijk is welke meerkosten gepaard gaan met deze voornoemde extra inspanningen en wat de netto-opbrengsten zijn; er zou o.m. gedacht worden aan het inschakelen van incassobureaus voor het innen van de terugbetalingen.²⁵ Ook dit element is vooralsnog onduidelijk.

Ad 4 en 5) Minimale jaarlijkse besparing van 5% op personeelskosten en natuurlijk verloop

De beleidsmaatregel aangaande het personeel stelt dat er jaarlijks 5% bezuinigd moet worden op de personeelsuitgaven (inclusief werkgeversbijdrage) door o.m. het niet verlengen van aflopende arbeidscontracten niet-zijnde kaderpersoneel en het terugdringen van personeelsaantallen indien mogelijk.²⁶ Volgens het meerjarig kader 2016-2020 zoals opgenomen in de toelichting op de Landsbegroting 2016 zouden de personeelsuitgaven (inclusief de werkgeversbijdrage) voor 2017 Afl. 431 miljoen moeten zijn.²⁷ In de ontwerp-Landsbegroting 2017 zijn deze uitgaven echter begroot op Afl. 460 miljoen. Ten opzichte van de Landsbegroting 2016 is dit een stijging van 0,7% terwijl er juist – volgens deze maatregel – een bezuiniging van 5,0% zou moeten worden gerealiseerd. Vooralsnog blijkt gelet hierop niet uit de ontwerp-Landsbegroting 2017 hoe deze beleidsmaatregel toegepast wordt.

Tabel 6. Verwachte mutaties overheidspersoneel dienstjaar 2017

	bezetting personeel eind 2016	vacatures	nieuwe functies	natuurlijk verloop	afgevoeid	bezetting personeel eind 2017
Aantal	4.992	73	49	47	79	4.988

Qua aantal personeelsleden ziet de Raad voorts evenmin significante verandering; de totale bezetting per eind 2017 is nagenoeg gelijk aan die per eind 2016 (zie ook bovenstaande tabel). Van 79 afgevoelde personeelsleden hebben slechts 12 te maken met het ophouden te bestaan van specifieke functies binnen de overheid. De overige 67 hebben te maken met overplaatsing buiten het Land, i.c. 56 gerelateerd aan de verzelfstandiging van het Landslaboratorium en 11 zijnde een overplaatsing naar de Dienst Openbare Werken (DOW). Indien de mutaties vanuit de BBA-systematiek worden bezien dan zou er praktisch over 2017 sprake zijn van een netto toename van 63.

Ad 6) Taakstelling op goederen en diensten

Op grond van deze beleidsregel dient er jaarlijks een besparing te worden behaald op de hoofdkostensoort ‘goederen en diensten’. De Raad leest wederom niet terug via welke concrete acties deze doelstellingen moeten worden behaald, waardoor moeilijk beoordeeld kan worden in hoeverre deze haalbaar zijn. Voor het jaar 2017 had volgens het meerjarig kader 2016-2020 een kortingspercentage van 2,5% toegepast moeten worden ten opzichte van 2016.²⁸ Thans is voor 2017 een hoger bedrag begroot op deze hoofdkostensoort dan zoals opgenomen in de Landsbegroting 2016.

Ad 7) Socialisatie en fiscalisering van bovenmatige uitkeringen en reparatietoeslag

Sinds 1 januari 2011 is de Landsverordening reparatietoeslag (AB 2010 no. 99) van kracht. Het toekennen van reparatietoeslag was een tijdelijke economische stimuleringsmaatregel met als doel het ontstane koopkrachtverlies door de economische crisis gedeeltelijk te compenseren. In de toelichting op de Landsbegroting 2016 werd aangegeven dat de reparatietoeslag en de toeslagen bovenop de duurtetoeslag zouden worden afgeschaft. De financiële besparingen voor het Land als gevolg hiervan zouden respectievelijk in de dienstjaren 2017 en 2018 worden behaald.²⁹ Het afschaffen van de reparatietoeslag zou in 2017 een besparing opleveren van Afl.

²⁵ Zie advies van de Raad bij ontwerp-Landsbegroting 2016 (RvA 173-15), onderdeel 2.6. Vindplaats: www.rva.aw.

²⁶ MvT bij de ontwerp-Landsbegroting 2016, bijlage V, p. 7.

²⁷ MvT bij de ontwerp-Landsbegroting 2016, p. 7.

²⁸ Idem noot 27.

²⁹ MvT bij de ontwerp-Landsbegroting 2016, bijlage V, p. 8.

36,5 miljoen. Geconstateerd is dat deze afschaffing echter niet conform dit voornemen zal plaatsvinden, gezien in de ontwerp-Landsbegroting 2017 de reparatietoeslag wederom staat geraamd voor het bedrag van Afl. 36,5 miljoen.³⁰

De Raad merkt op dat een toelichting op de genoemde beleidsmaatregelen – in tegenstelling tot de Landsbegroting 2016 – grotendeels ontbreekt in de memorie van toelichting. Gelet op het bovenstaande komt de Raad met betrekking tot de meerjarenraming tot de conclusie dat niet duidelijk is of en in hoeverre de vorig jaar geïntroduceerde beleidsmaatregelen nog toegepast c.q. nageleefd worden of dat de regering ook dit beleid heeft losgelaten. Dit laatste te meer gelet op het feit dat in de toelichting wordt vermeld dat ‘nu de heropening van de olieraffinaderij door CITGO van augustus een feit is, dit heeft geleid tot heroverwegingen van de beleidskeuzes voor in het meerjarenkader.’³¹

Sociale Zekerheidsfondsen

AZV

De Raad heeft ten aanzien van de AZV al meerdere malen gewezen op de stijgende kosten aldaar en de belasting daarvan op de overheidsfinanciën. Uit de hieronder weergegeven tabel blijkt dat de zorg- en beheerskosten de afgelopen jaren ten aanzien van de opbrengsten disproportioneel groeien. De prognose voor het jaar 2016 en de raming voor het jaar 2017 laten voorts zien dat deze kosten - zonder aanvullende maatregelen te nemen – harder zullen blijven groeien dan de opbrengsten. Ondanks de ingevoerde BAZV ter dekking van deze kosten, zal de bijdrage van het Land eveneens naar verwachting blijven toenemen; het meerjarenkader 2017-2020 laat immers zien dat de Landsbijdrage AZV jaarlijks zal blijven groeien tot Afl. 88,2 miljoen in 2019 en 2020.³² De Raad vraagt wederom de nodige aandacht hiervoor en aan te geven wanneer de eerder aangekondigde maatregelen ter beteugeling van het gebruik geïmplementeerd zullen worden.

Tabel 7. Ontwikkeling kosten en opbrengsten AZV 2014-2017

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Prognose 2016	Raming 2017
Zorgkosten	368,3	372,5	382,4	409,7
Beheerskosten	17,7	18,0	18,3	18,9
Totale kosten (incl. interest)	385,9	390,5	400,5	428,4
<i>Groei in % t.o.v. voorgaand jaar</i>	4,0	1,2	2,6	7,0
Premie- en overige opbrengsten	259,7	247,7	237,0	242,4
<i>Groei in % t.o.v. voorgaand jaar</i>	4,1	(4,6)	(4,3)	2,2
BAZV	6,2	82,8	121,3	128,2
Tekort c.q. Landsbijdrage	120,0	59,9	42,3	57,9

Bron: *Raming van kosten en opbrengsten 2017 ten laste van het AZV-fonds* (AZV), dd. 10 juni 2016. De cijfers voor 2014 zijn daarentegen afkomstig uit het *Gecombineerd financieel verslag AZV 2014* (AZV). Voor de prognose 2016 en raming 2017 is uitgegaan van het scenario dat de CITGO-deal doorgang vindt.

SVb

De financiële positie van het onder het beheer van de SVb zijnde Ziektefonds is zorgwekkend. Het fonds kampt namelijk al langere tijd met jaarlijkse tekorten en schulden aan overige onder het beheer van de SVb zijnde fondsen. Om deze financiële situatie te verbeteren is eerder dit jaar bij landsverordening³³ geregeld dat de premieloongrens van de ziekteverzekering verhoogd

³⁰ MvT, deel 4, p. 185.

³¹ MvT, p. 8.

³² MvT, p. 12.

³³ Landsverordening van 20 juni 2016 houdende afwikkeling van een aantal sociale zekerheidsschulden en tot wijziging van een viertal landsverordeningen, mede met het oog op de verbetering van misslagen en tot uitbreiding

wordt en de schulden kwijtgescholden worden. Ondanks de invoering van deze landsverordening tonen de begrotingscijfers 2017 van het Ziektefonds dat er aldaar een tekort van bijna Afl. 4 miljoen zal ontstaan, welke wederom aangezuiverd dient te worden uit de overschotten van de overige fondsen.³⁴ De Raad wijst erop dat de genomen maatregelen nog onvoldoende sanerend werken en de zelfredzaamheid van dit fonds nog steeds de dringende aandacht behoeft. Geconstateerd is dat de beheerskosten van dit fonds relatief hoog zijn in relatie tot de uitkeringen; het minimaliseren van deze kosten zou naar 's Raads mening aanzienlijk bijdragen aan het bereiken van een financieel zelfredzaam fonds. Zoals voorts uit onderstaande tabel blijkt, blijft de verhouding tussen de beheerskosten en de uitkeringen ook voor het Ongevallenfonds en het Cessantiafonds zeer hoog. De Raad vraagt zich derhalve (wederom) ten aanzien van deze fondsen af in hoeverre maatregelen zullen worden genomen om deze fondsen efficiënter te laten functioneren.

Tabel 8. Ontwikkeling kosten SVb-fondsen 2014-2017

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Prognose 2016	Begroting 2017
AOV-fonds				
Uitkeringen	221,0	224,3	232,2	232,2
Beheerskosten	3,4	3,4	3,1	3,5
Beheerskosten in % van uitkeringen	1,5	1,5	1,3	1,5
AWW-fonds				
Uitkeringen	13,8	13,3	14,0	15,7
Beheerskosten	0,4	0,3	0,3	0,3
Beheerskosten in % van uitkeringen	2,9	2,3	2,1	1,9
Cessantiafonds				
Uitkeringen	(0,5) ³⁵	0,02	0,9	0,8
Beheerskosten	0,5	0,3	0,4	0,3
Beheerskosten in % van uitkeringen	-	1.500,0	44,4	37,5
Ongevallenfonds				
Uitkeringen	2,2	2,2	2,3	2,3
Beheerskosten	2,7	2,0	2,4	2,1
Beheerskosten in % van uitkeringen	122,7	90,9	104,3	91,3
Ziektefonds				
Uitkeringen	19,5	20,2	22,6	24,5
Beheerskosten	9,3	7,6	8,3	8,8
Beheerskosten in % van uitkeringen	47,7	37,6	36,7	35,9

Bron: (voorlopige) begroting van de fondsen onder beheer van de SVb 2017 (juli 2016).

van de toepassingstermijn van de Landsverordening van 15 augustus 2007 (AB 2007 no. 73) tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek van Aruba, de Landsverordening ziekteverzekering (AB 1993 no. GT 24) en de Landsverordening ongevallenverzekering (AB 1996 no. GT 26) (AB 2016 no. 32).

³⁴ Voorlopige begroting van de fondsen onder beheer van de SVb 2017 (SVb) dd. juli 2016.

³⁵ In 2014 was er qua cessantia-uitkeringen juist een netto-ontvangst van ruim Afl. 454.000,=. De beheerskosten in procenten van de uitkeringen zijn om deze reden niet doorberekend en opgenomen in de tabel.

Belastingmiddelen

Tabel 9. Belastingmiddelen

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Begroting 2016	Prognose 2016	Ontwerp-begroting 2017
Directe belastingmiddelen ³⁶	573,6	537,0	630,9
Indirecte belastingmiddelen	474,8	413,3	483,8
Totaal	1.048,4	950,3	1.114,7

Geconstateerd is dat de belastingmiddelen met ruim Afl. 65 miljoen toenemen ten opzichte van de Landsbegroting 2016. De hogere raming is volgens de toelichting gebaseerd op de verwachte economische groei van 5,7%, de effecten van de heropening van de raffinaderij en de extra invorderingsactie.³⁷ De Raad acht de raming echter te optimistisch. De Raad heeft de belastingen die volgens een redelijk vast patroon per maand worden afgedragen, de loonbelasting, de BBO, de invoerrechten en de accijnzen nader geanalyseerd. Hieruit is gebleken dat over de eerste zes maanden van dit jaar deze belastingopbrengsten vrijwel gelijk zijn aan die van 2015 en is gezien de laatste schatting van de CBA omtrent de groei in 2016 het reëel om te verwachten dat deze een gelijke tred zullen houden met 2015. Als dit het geval is dan zal – ten aanzien van de desbetreffende belastingsoorten – dit een tekort van ongeveer Afl. 75 miljoen tot gevolg hebben ten opzichte van de Landsbegroting 2016 (i.c. verschil tussen verwachte ontvangsten 2016 en begrote ontvangsten 2016 uit desbetreffende belastingsoorten). Voor 2017 zullen gezien deze trend en de laatste CBA groeiprojecties deze belastingontvangsten ook lager uitvallen.

Ook ten aanzien van de winstbelasting lijkt de inschatting voor 2017 te hoog. Op basis van aan de Raad ter beschikking gestelde cijfers is over het winstbelastingsjaar 2015 in de periode tot en met juni 2016 rond de Afl. 105 miljoen ontvangen, hetgeen gezien de uiterste afdrachtdatum van mei 2016 van deze belasting de volledige opbrengst van dat jaar dient weer te geven. Ten opzichte hiervan lijkt de begroting van Afl. 225 miljoen voor wat betreft de winstbelasting hoog.

Op basis van deze gegevens is de verwachting van de Raad dat – mede gelet op de onduidelijkheid omtrent de effecten van de heropening van de raffinaderij – de totale belastingontvangsten te hoog zijn geraamd. Voor 2017, zullen rekening houdende met de voorgenoemde trend en de laatste CBA groeiprojecties de totale belastingontvangsten, naar verwachting Afl. 130 miljoen minder bedragen dan thans is geraamd in de ontwerp-Landsbegroting 2017.

De Raad merkt hierbij tevens op dat in de toelichting over twee verschillende groeicijfers wordt gesproken. Enerzijds wordt bij de toelichting op de raming van de belastingmiddelen gesproken van 5,7%³⁸, terwijl bij in het totaaloverzicht van de Landsbegroting 2015, 2016 en 2017 uitgegaan wordt van een 6,1% groei in 2017.³⁹ De Raad merkt op dat hiermee onduidelijkheid wordt gecreëerd ten aanzien van de verwachte groei en de verwachte groei van de belastingmiddelen. De Raad acht het noodzakelijk duidelijkheid hierin te verschaffen.

Public Private Partnerships

Op grond van artikel 14, derde lid, sub c, van de LATft dienen de uitgaven en ontvangsten plaats te vinden in het jaar waarin de verplichtingen daartoe zijn aangegaan, tenzij dit vanuit bedrijfseconomisch perspectief evident onverstandig is. Investerings in de vorm van een Publieke Private Partnerships (PPP) dienen conform de LATft dus in beginsel in één keer als schuld opgenomen te worden (*on-balance*). Het CAft geeft in het onderdeel 1.3 van dit advies genoemde advies echter aan dat de PPP-projecten eveneens *off-balance* zouden kunnen worden

³⁶ Exclusief belastingpost 'Vervolgning natuurlijk persoon' (middensoort 8115).

³⁷ MvT, deel 5, p. 182.

³⁸ Idem noot 37.

³⁹ MvT, p. 18.

verwerkt. Bij de beoordeling of deze projecten als ‘*off-balance*’ kunnen worden gekwalificeerd is de vraag door wie de risico’s grotendeels gedragen worden doorslaggevend.

Tot de conclusie wordt gekomen dat voor de overheid geen (significante) verplichtingen zijn tot op het moment van oplevering van de individuele (PPP-)projecten; op basis hiervan is het ‘*off-balance*’ verwerken van de PPP-projecten vanuit bedrijfseconomisch gezichtspunt acceptabel.⁴⁰

In het advies van het CAft wordt aandacht geschonken aan de nadelen van een PPP-constructie. Een van die nadelen is de duur van het contract waarbij de overheid een langlopende verplichting aangaat met een private partij. De daarmee gemoeide verplichtingen beperken hierdoor de bestedingsruimte van de overheid voor een langere periode, waarbij - indien vooraf onvoldoende rekening wordt gehouden met de financiële absorptiecapaciteit van het Land - dit tot structurele begrotingsproblemen kan leiden. Dit geldt temeer voor een land als Aruba, waarbij gezien de kleine schaal, negatieve effecten van externe of interne schokken op de economie vaak moeilijk te absorberen zijn.⁴¹ Ook de door de minister van Algemene Zaken en minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu ingestelde Werkgroep *Off-balance* stelt dat investeringsprojecten leiden tot hogere kosten en ‘indien deze kostenverhogingen niet structureel gecompenseerd kunnen worden, dit, onder gelijkblijvende omstandigheden zal leiden tot een structureel verhoogd financieringstekort en beperking van de ruimte voor beleidsbepaling in de toekomst doordat een groter deel van de overheidsontvangsten een structurele bestemming kent’.⁴² Het CAft heeft gelet op het bovenstaande geadviseerd de uitgaven aan PPP-projecten te normeren. Naar zijn oordeel zouden de totale uitgaven aan beschikbaarheidsvergoedingen voor PPP-projecten niet meer dan maximaal 1,5 tot 2% van de uitgaven van de collectieve sector van Aruba moeten bedragen.⁴³

Een voorlopige analyse, zoals in onderstaande tabel weergegeven, wijst uit dat voor de begrotingsjaren 2016 en 2017 de totale PPP-uitgaven 1,5% respectievelijk 1,9% van de totale uitgaven van de collectieve sector⁴⁴ zullen uitmaken. Voor de jaren 2018 en 2019 lijken deze percentages echter aanzienlijk hoger uit te komen dan de norm van het CAft, namelijk op: 2,9% respectievelijk 3,5%. Geconstateerd wordt dat de PPP-uitgaven in 2019 ruim 5% van de totale uitgaven van het Land zullen bedragen.

De Raad acht deze ontwikkeling niet positief, daar dit ten koste gaat van de financiële flexibiliteit en bestedingsruimte van het Land. Deze 5% van uitgaven zijn immers uitgaven waar het Land gedurende lange termijn geen verandering in kan brengen; dit in tegenstelling tot korte termijn huurconstructies of onroerend goed in eigendom.

Gelet op het bovenstaande en hetgeen bepaald is in artikel 14, derde lid, onderdeel a, van de LATft, acht de Raad het van belang om in de toelichting nader in te gaan op de risico’s van deze financieringsconstructies buiten de begroting om.

⁴⁰ Advies CAft bij de vastgestelde begroting 2016 en reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2016 Aruba, kenmerk Cft 201500320, 1 juni 2016, p. 13.

⁴¹ Idem noot 40, p. 11.

⁴² Eindverslag Werkgroep *Off-balance* – PPS-project Green Corridor (*Werkgroep Off-balance*) dd. april 2011, p. 7

⁴³ Advies CAft bij de vastgestelde begroting 2016 en reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2016 Aruba, kenmerk Cft 201500320, 1 juni 2016, p. 18

⁴⁴ De collectieve sector is hier beperkt tot het Land en de sociale zekerheidsfondsen.

Tabel 10. Overzicht jaarlijkse (verwachte) PPP-uitgaven 2016-2019

<i>(Bedragen in Afl.)</i>	2016	2017	2018	2019
Belfin-gebouwencomplex (Dir. Fin)	1.014.800	1.029.000	1.029.000	1.029.000
Belfin-gebouwencomplex (DIMP)	3.242.500	3.287.700	3.287.700	3.287.700
Infra-gebouwencomplex (DIP)	658.850	662.300	662.300	662.300
Infra-gebouwencomplex (DLV)	527.700	574.000	574.000	574.000
Infra-gebouwencomplex (DOW)	1.269.346	1.269.346	1.269.346	1.269.346
Centro di Husticia (bureau JUS/ KPA)	327.600	327.600	327.600	327.600
Centro di Husticia (KPA)	538.140	538.140	538.140	538.140
Politiekantoor Shaba	512.070	512.070	512.070	512.070
MFA Noord	699.400	699.400	699.400	699.400
MFA St. Cruz	-	150.200	600.600	600.600
MFA San Nicolas	-	49.000	587.400	587.400
MFA Savaneta	-	395.600	593.340	593.340
MFA Paradera	425.800	638.700	638.700	638.700
HOH-gebouw	21.184.200	24.000.000	24.000.000	24.000.000
Green Corridor	-	6.296.250	16.790.000	16.790.000
Watty Vos Avenue	-	-	8.538.750	22.770.000
Uncle Louis Store	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
San Nicolaas Store	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Totale PPP-uitgaven	30.400.406	40.429.306	60.648.346	74.879.596
Land Aruba	1.318.764.600	1.364.925.600	1.415.636.228	1.437.725.467
AZV (-/- Landsbijdrage)	366.335.000	375.267.900	361.100.000	368.200.000
SVB	331.225.670	338.793.575	325.900.000	327.900.000
Totale uitgaven collectieve sector	2.016.325.270	2.078.987.075	2.102.636.228	2.133.825.467
PPP-uitgaven in % collectieve uitgaven	1,5%	1,9%	2,9%	3,5%
PPP-uitgaven in % uitgaven Land	2,3%	3,0%	4,3%	5,2%

Bron: MvT, deel 5, bij ontwerp-Landsbegroting 2017 en bij ontwerp-Landsbegroting 2016, Meerjarenraming 2017-2020 zoals opgenomen in MvT bij ontwerp-Landsbegroting 2017, Begrotingen fondsen SVb 2016 en 2017, Meerjarenramingen van de fondsen onder beheer van de SVb (*SVb*) dd. augustus 2015, Meerjarenraming 2015-2019 AZV (*Uitvoeringsorgaan AZV*) dd. 4 september 2015 en Raming van kosten en opbrengsten 2017 ten laste van het AZV-fonds (*AZV*) dd. 10 juni 2016, Advies bij vastgestelde begroting 2016 en de reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2016 Aruba (CAft) dd. 1 juni 2016.

Risico's heropening raffinaderij (CITGO)

Op 10 juni 2016 sloot het Land Aruba met CITGO⁴⁵ overeenkomsten voor de rehabilitatie en hervatting van de raffinage-activiteiten op Aruba. Volgens de toelichting zal CITGO per 1 september 2016 een aanvang maken met haar activiteiten en zullen de overeenkomsten met CITGO het Land de eerste drie jaar jaarlijks Afl. 18 miljoen en daarna jaarlijks Afl. 33,3 miljoen aan lease-opbrengsten opleveren. Voorts is de jaarlijkse minimaal te ontvangen winstbelasting van CITGO bepaald op Afl. 18 miljoen en worden de aandelen van de 'sales & marketing'-activiteiten van Valero met een minimale marktwaarde van Afl. 40 miljoen overgedragen aan het Land. De hervatting van de raffinage-activiteiten zou volgens de toelichting goed zijn voor 15% van het BBP van Aruba en als gevolg hiervan wordt uitgegaan van een nominale economische groei in het BBP in 2017 van minimaal 5,7%.⁴⁶ De Raad ziet echter toch nog enkele (financiële) risico's c.q. onduidelijkheden bij de heropening van de raffinaderij welke al dan niet eventuele gevolgen zouden kunnen hebben voor de ontwerp-Landsbegroting 2017.

Eerstens, betwijfelt de Raad dat de voornoemde startdatum van 1 september 2016 haalbaar is, aangezien aan een aantal voorwaarden voor de inwerkingtreding van de CITGO-

⁴⁵ De overeenkomst is tussen het Land en de ondernemingen CITGO Aruba Holding LLC, CITGO Aruba Refining N.V. en CITGO Aruba Terminal N.V. Waar inzake de overeenkomst gesproken wordt over CITGO wordt thans deze voornoemde onderneming(en) bedoeld.

⁴⁶ MvT, p. 6, 60-61 en 70-71.

overeenkomsten nog niet is voldaan. Zo dienen volgens de overeenkomsten de onderhandelingen tussen het Land Aruba en Valero over de overdracht van de raffinaderij, de terminal, het Environmental Trust Fund en de aandelen van de ‘sales & marketing’-activiteiten te zijn afgerond (de zogenaamde ‘Valero Settlement Agreement’); op het moment van de vaststelling van dit advies was de ‘Valero Settlement Agreement’ nog niet gesloten. Naast de ‘Valero Settlement Agreement’ dient nog een landsverordening vastgesteld te worden, waarin het Land gemachtigd wordt tot het aangaan van deze overeenkomsten (voor een periode van langer dan vijf jaar). Voorts dient het staatsbedrijf Refineria di Aruba N.V. (RDA) opgericht en bij de Kamer van Koophandel geregistreerd te zijn en dienen er enkele andere landsverordeningen, waaronder de Landsverordening winstbelasting, gewijzigd te worden.⁴⁷ Het eventueel niet tijdig voldoen aan deze diverse voorwaarden zou het Land voor iedere maand vertraging (al dan niet via de RDA) naar rato Afl. 3 miljoen minder ontvangsten opleveren (i.c. Afl. 1,5 miljoen lease fee en Afl. 1,5 miljoen winstbelasting). Voor zover de winstbelasting van CITGO over 2016 in het begrotingsjaar 2017 wordt ontvangen en is geraamd, zou dit derhalve leiden tot lagere (winst)belastingontvangsten dan thans geraamd. Voor zover uitgegaan wordt van meeropbrengsten in 2016 aan overige belastingen als gevolg van de heropening van raffinaderij per 1 september 2016, zou dit ook gevolgen hebben voor de verwachte inkomsten voor het Land in 2016.

In de ontwerp-Landsbegroting 2017 is als kapitaalontvangsten een bedrag van Afl. 67 miljoen geraamd, waarvan Afl. 27 miljoen (USD 15 miljoen) de éénmalige ‘*settlement sum*’ met Valero betreft.⁴⁸ De Raad vraagt zich ten aanzien hiervan ten eerste af in hoeverre dit bedrag in de Landsbegroting 2017 dient te worden opgenomen, gelet op de verwachting dat deze ‘*Valero Settlement Agreement*’ nog in 2016 zal plaatsvinden en derhalve in het jaar 2016 verwerkt dient te worden. Als gevolg hiervan zou de ontwerp-Landsbegroting 2017 qua kapitaalontvangsten bijgesteld dienen te worden. Voorts is geconstateerd dat in de bijlage bij de memorie van toelichting over een ‘*settlement sum*’ met Valero van USD 30 miljoen wordt gesproken welke bovendien aan het *Environmental Trust Fund* wordt toegevoegd⁴⁹; onduidelijk is hierdoor welk bedrag daadwerkelijk als ontvangst uit de overeenkomst met Valero moet worden gezien. Bovendien wordt in de ontwerp-Landsbegroting 2017 geconstateerd dat er aan uitgavenkant geen dotatie (ter hoogte van hetzelfde bedrag van de ‘*settlement sum*’) aan het *Environmental Trust Fund* wordt gedaan.

De RDA is verplicht om binnen een jaar na de inwerkingtreding van de CITGO-overeenkomsten een aantal in de CITGO-overeenkomsten vermelde ‘*pre-existing environmental conditions*’ te verwijderen, schoon te maken of te laten verwijderen.⁵⁰ Het door Valero over te dragen *Environmental Trust Fund*, dat thans om en nabij USD 12 miljoen zou bevatten⁵¹, zou daarvoor wellicht aangewend kunnen worden. Of dit echter toereikend zal zijn om de contractuele verplichtingen na te kunnen komen is niet duidelijk; uit de media begreep de Raad immers dat de minister van Economische Zaken, Communicatie, Energie en Milieu had aangegeven dat voor de schoonmaak aanvullend op de gelden in het desbetreffende fonds nog USD 20-30 miljoen nodig zou zijn.⁵² Onduidelijk is echter wanneer deze schoonmaak dient plaats te vinden: nu, als onderdeel van de CITGO-overeenkomsten, of aan het einde van de leasetermijn van CITGO. Geconstateerd is dat in de begroting van het Land thans geen post is opgenomen voor het (laten) verwijderen of schoonmaken van de ‘*pre-existing environmental conditions*’. Indien rekening gehouden dient te worden met het per direct schoonmaken van het terrein, uitgaande dat daadwerkelijk nog USD 20 tot 30 miljoen hiervoor nodig is en de aanvulling van de ‘*settlement*

⁴⁷ *Definitive Participation Agreement*, p. 36 en 37.

⁴⁸ MvT, deel 5, p. 195.

⁴⁹ MvT, bijlage V.

⁵⁰ *Refinery Lease Agreement*, p. 16 en *Exhibit 9.1.1(A)* bij *Refinery Lease Agreement*.

⁵¹ MvT, Bijlage V (Financiële effecten rehabilitatie en hervatting van raffinage-activiteiten door CITGO Petroleum Corporation).

⁵² Amigoe, 14 mei 2016.

sum' onvoldoende is, dan zou dit betekenen dat er mogelijk extra uitgaven dan wel dotaties aan de RDA door het Land gedaan moeten worden ten einde te voldoen aan de voorwaarden.

In de ontwerp-Landsbegroting 2017 is aan middelenzijde onder het Ministerie van Economische Zaken, Communicatie, Energie en Milieu een post opgenomen 'Uitkering deelneming RDA' met het bijbehorende bedrag van Afl. 12 miljoen.⁵³ Uit de omschrijving wordt echter niet duidelijk of dit de lease-opbrengsten zijn over het jaar 2017 (de RDA gaat de gronden waarop de raffinaderij en de terminal zich bevinden leasen van het Land Aruba), of dat het hier gaat om de uitkering van het resultaat van de RDA over het jaar 2017.

Aan het einde van de leaseperiode zullen CITGO en de RDA - mocht de RDA ervoor kiezen de raffinaderij te ontmantelen - gezamenlijk de kosten voor de ontmanteling moeten betalen. De RDA en CITGO zullen binnen een jaar na de inwerkingtreding van de CITGO-overeenkomsten een schatting maken van de kosten van ontmanteling, daarbij rekening houdend met de schroot-opbrengsten.⁵⁴ Voor het opruimen van de in de periode 1924-2016 veroorzaakte bodemvervuiling draait echter het Land Aruba op. Een studie verricht naar het ontmantelen en het schoonmaken van de terreinen van de Isla-raffinaderij op Curaçao toont aan dat dit nogal hoge kosten kan meebrengen welke – afhankelijk van de bestemming van het terrein – kunnen oplopen tot om en nabij Afl. 1,5 miljard.⁵⁵ Uit de ontwerp-Landsbegroting 2017 en de toelichting blijkt echter niet of de regering enige overweging heeft gewijd aan de mogelijke financiële consequenties van de ontmanteling op de lange termijn; onduidelijk blijft immers of er voorzieningen in de vorm van bijvoorbeeld dotaties (al dan niet via de RDA) aan het Environmental Trust Fund zullen (moeten) worden gedaan en welke gevolgen dit zal hebben voor 's Lands financiën.

Tabel 11. Mogelijke risico's CITGO-overeenkomsten

Risico's		Gevolgen / Financiële impact Land
1.	Vertraging 'Valero Settlement Agreement'	- Lagere belastinginkomsten 2017 en 2016. - Lagere lease opbrengsten 2016.
2.	Verwijderen van 'pre-existing environmental conditions'	- Meerkosten voor RDA c.q. het Land gelet op evt. hogere schoonmaakkosten en lagere 'settlement sum' welke niet volledig door <i>Environmental Trust Fund</i> gedekt kunnen worden.
3.	Valero Settlement Sum	- Onduidelijk welk bedrag ontvangen zal worden. - Thans een bedrag van Afl. 27 miljoen begroot als ontvangst in 2017. Indien dit in 2016 ontvangen, dan lagere inkomsten in begroting 2017. - Onduidelijk in hoeverre rekening gehouden is met dotatie aan <i>Environmental Trust Fund</i> . Thans niet opgenomen in ontwerp-Landsbegroting 2017; indien dotatie wordt gedaan in 2017 worden uitgaven hoger dan nu geraamd.
4.	Ontmantelingskosten einde termijn en schoonmaakkosten	- Naar verwachting zijn dit hoge kosten. Onduidelijk is hoe dit bekostigd zal worden en hoe groot de impact hiervan zal zijn op de financiën van het Land.
5.	Opbrengsten Land uit RDA-deelneming	- Onduidelijk of en welk bedrag het Land daadwerkelijk in 2017 kan verwachten uit de deelneming in de RDA. Thans is Afl.12 miljoen opgenomen als ontvangst uit de RDA.

3. Ontwerp-landsverordening

3.1 Ook dit jaar wordt in artikel 2 van het onderhavige ontwerp weer afgeweken van artikel 22 van de Comptabiliteitsverordening 1989. De Raad merkt wederom op dat een landsverordening tot vaststelling van de landsbegroting beperkt dient te blijven tot de begroting van de

⁵³ MvT, deel 5, p. 175.

⁵⁴ *Refinery Lease Agreement*, p. 32.

⁵⁵ *A sustainable future for Curaçao, Strategic options for ISLA and the ISLA site (Ecorys)*, maart 2012, p. 25.

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.

3.2 Conform het tweede lid van artikel 3 van de Comptabiliteitsverordening 1989 dient aan de memorie van toelichting van dit ontwerp voor een landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ministeries een per 1 januari 2016 gespecificeerd overzicht van de schulden en vorderingen van de ministeries te worden bijgevoegd. Ook dient een per 1 januari 2016 gespecificeerd overzicht van de gegeven garanties, alsmede een liquiditeitsprognose van het Land over 2017 toegevoegd te worden. Deze overzichten ontbreken echter. De Raad acht het noodzakelijk dat aan dit wettelijke voorschrift wordt voldaan.

4. Begrotingscijfers openbare financiën 2017

4.1 Artikel 14 van de LATft schrijft voor dat het tekort van de collectieve sector voor het begrotingsjaar 2017 maximaal 0,5% van het BBP mag bedragen. De collectieve sector wordt in de LATft gedefinieerd als het Land tezamen met publiekrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met de uitvoering van sociale en volksverzekeringen en de rechtspersonen die voor meer dan 50% van hun inkomsten afhankelijk zijn van collectieve heffingen in lijn met het SNA. De nadere vaststelling van de collectieve sector (i.c. m.n. de bepaling van die rechtspersonen die voor meer dan 50% van hun inkomsten afhankelijk zijn van collectieve heffingen) diende volgens de toelichting conform artikel IX van de op 2 mei 2015 tussen Aruba en Nederland overeengekomen afspraken over de financiën van Aruba zo snel mogelijk na de inwerkingtreding van de LATft plaats te vinden.⁵⁶ Zoals in onderdeel 2.5 vermeld heeft deze vaststelling nog niet plaatsgevonden en is door de regering (in overeenstemming met het CAft) bepaald om voorlopig voor de collectieve sector uit te gaan van de overheid in enge zin, de sociale zekerheidsfondsen, de UA, Serlimar en de ATA.

Om te toetsen in hoeverre voldaan wordt aan de gestelde norm uit artikel 14 van de LATft heeft de Raad in Tabel 12 de (voorlopige) begrotingscijfers 2017 van de ministeries, de Hoge Colleges van Staat, de Dienst Openbare Werken (i.c. tezamen het Land), de sociale zekerheidsfondsen⁵⁷ (i.c. de AZV en de SVb), de UA en Serlimar (i.c. overige collectieve sector) samengenomen. Deze samenstelling is conform de *Government Finance Statistics Manual (GFS Manual)* van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) opgesteld. Zoals eerder aangegeven zullen de cijfers geen volledig beeld geven van het tekort van de collectieve sector zoals gedefinieerd door de regering, doordat de cijfers van de ATA niet meegenomen konden worden.

4.2 In Tabel 12 wordt – onder herclassificatie van bepaalde posten en bijbehorende bijdragen conform de *GFS Manual* – 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Inzicht in deze cijfers is van belang gezien de garantstelling van de overheid in geval van het ontstaan van tekorten bij deze fondsen.

Tabel 12. Overzicht begroting openbare financiën Aruba 2017⁵⁸

<i>(Bedragen in Afl.)</i>	Central Government ⁵⁹	Social Security Funds	Other Government ⁶⁰	Adjustments ⁶¹	Consolidated General Government
TRANSACTIONS AFFECTING NET WORTH:					
Revenues	1,328,050,500	754,829,550	41,516,800	-81,953,735	2,042,443,115
Taxes	1,164,975,600	128,200,000	0	0	1,293,175,600
Social Contributions	377,400	569,811,867	0	0	570,189,267
Grants	8,981,000	53,100,000	11,319,600	-64,419,600	8,981,000
Other Revenues	153,716,500	3,717,683	30,197,200	-17,534,135	170,097,248
Expenses	1,386,504,100	740,957,061	43,564,945	-81,953,735	2,089,072,371
Compensation of employees ⁶²	717,979,850	23,077,055	22,958,411	-9,069,600	754,945,716
Use of goods and services	279,349,755	10,171,724	17,210,885	-19,784,135	286,948,229
Consumption of fixed capital	33,035,578	1,588,930	3,011,600	0	37,636,108
Interest	215,347,200	0	0	0	215,347,200
Subsidies	67,171,380	0	0	-53,100,000	14,071,380
Grants	934,781	0	0	0	934,781
Social benefits	72,685,555	706,119,352	372,049	0	779,176,956
Other expenses	0	0	12,000	0	12,000
Gross operation balance	-25,418,022	15,461,419	963,455	0	-8,993,148
Net operation balance	-58,453,600	13,872,489	-2,048,145	0	-46,629,256
TRANSACTIONS IN NONFINANCIAL ASSETS					
Net Acquisition of Nonfinancial Assets	-24,661,578	2,160,070	-275,045	0	-22,776,553
Fixed assets	-25,036,578	2,160,070	-275,045	0	-23,151,553
Change in inventories	375,000	0	0	0	375,000
Valuables	0	0	0	0	0
Nonproduced assets	0	0	0	0	0
Net lending/borrowing	-33,792,022	11,712,419	-1,773,100	0	-23,852,703
TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES (FINANCING):					
Net acquisitions of financial assets	-7,475,000	15,912,419	0	0	8,437,419
Domestic	-7,475,000	15,912,419		0	8,437,419
Foreign	0			0	0
Monetary gold and SDRs	0			0	0
Net incurrence of liabilities	26,317,022	0	0	5,973,100	32,290,122
Domestic	-326,436,900			5,973,100	-320,463,800
Foreign	352,753,922			0	352,753,922

Het financieringstekort voor het Land wordt in de onderhavige ontwerp-Landsbegroting geraamd op Afl. 26,6 miljoen welke overeenkomt met 0,5% van het BBP. De tabel laat echter zien dat het tekort voor de centrale overheid iets lager uitvalt, i.c. Afl. 26,3 miljoen. Dit is het gevolg van enerzijds de aflossing door DOW ter hoogte van Afl. 610.700,= en anderzijds (naar verwachting) ongedekte uitgaven van Afl. 313.522,= bij de Hoge Colleges van Staat.

⁵⁸ Samengesteld uit de cijfers van de ontwerp-Landsbegroting 2017, de ontwerp-begroting DOW 2017, de ontwerp-begroting van de Raad van Advies 2017, de voorlopige begrotingscijfers 2017 van de Algemene Rekenkamer, de voorlopige begrotingscijfers 2017 van de Staten, de begroting van de SVb-fondsen 2017, de Raming van kosten en opbrengsten 2017 ten laste van het AZV-fonds (AZV) dd. 10 juni 2016, de concept-begroting Serlimar 2017 en de voorlopige begrotingscijfers 2017 van de Universiteit van Aruba.

⁵⁹ Inhoudende het Land Aruba, de Staten, de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en DOW.

⁶⁰ Inhoudende Serlimar en de Universiteit van Aruba.

⁶¹ Dit zijn de transacties tussen enerzijds de Centrale overheid en anderzijds de sociale zekerheidsfondsen (AZV en SVb), Serlimar en de Universiteit van Aruba.

⁶² Dit zijn de personeelskosten op basis van de classificatie van het GFS voor de collectieve sector (inhoudende salarissen gesubsidieerde instellingen, Hoge Colleges van Staat, DOW, SVb, AZV, UA en Serlimar).

De Raad heeft hiernaast geconstateerd dat voor de AZV op basis van diens ramingen voor 2017 een bedrag van Afl. 57,3 miljoen aan Landsbijdrage nodig zal zijn. In de ontwerp-Landsbegroting 2017 wordt echter uitgegaan van Afl. 53,1 miljoen aan AZV Landsbijdrage. Als gevolg hiervan is er thans een (verwacht) ongedekt tekort van Afl. 4,2 miljoen bij AZV welke dus aangevuld zal moeten worden door het Land. Het tekort voor het Land zal hierdoor met het laatstgenoemde bedrag toenemen.

Bij de UA is voorts uit de voorlopige begrotingscijfers 2017 geconstateerd dat deze Afl. 12,1 miljoen aan Landsbijdrage nodig zal hebben voor een sluitende begroting. Dit is Afl. 0,8 miljoen meer dan wat het Land heeft opgenomen aan de bijdrage UA in de ontwerp-Landsbegroting 2017.

Serlimar heeft op zijn beurt in zijn concept-begroting 2017 Afl. 18,5 miljoen geraamd aan ontvangsten van het Land. In de ontwerp-Landsbegroting 2017 is echter een totaal bedrag aan uitgaven Serlimar van Afl. 16,8 miljoen geconstateerd; een verschil van Afl. 1,7 miljoen.

Gelet op deze geconstateerde afwijkingen (zie Tabel 13) komt het geraamde financieringstekort van het Land van Afl. 26,6 miljoen te staan op Afl. 33,0 miljoen oftewel (afgerond) 0,6% van het BBP.

Tabel 13. Afwijkingen ontwerp-Landsbegroting 2017 - tekortcijfers

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Land
Financieringstekort Ontwerp-Landsbegroting 2017	26,6
Aflossing DOW	(0,6)
Verschil dotatie Hoge Colleges van Staat	0,3
Extra AZV bijdrage	4,2
Extra bijdrage UA	0,8
Extra doorberekende diensten Serlimar aan Land	1,7
(Aangepast) financieringstekort	33,0
(Aangepast) financieringstekort in % van BBP	0,62

Geconstateerd is dat bij de SVb-fondsen een surplus van bijna Afl. 16 miljoen wordt verwacht voor het jaar 2017. Om het totale tekort van de collectieve sector te bepalen dient dit surplus meegenomen te worden bij het netto-tekort van de centrale overheid, AZV, UA en Serlimar gezamenlijk. Om een reëel beeld te krijgen van dit tekort is eveneens rekening gehouden met de verwachte lager uitvallende belastingontvangsten voor 2017.

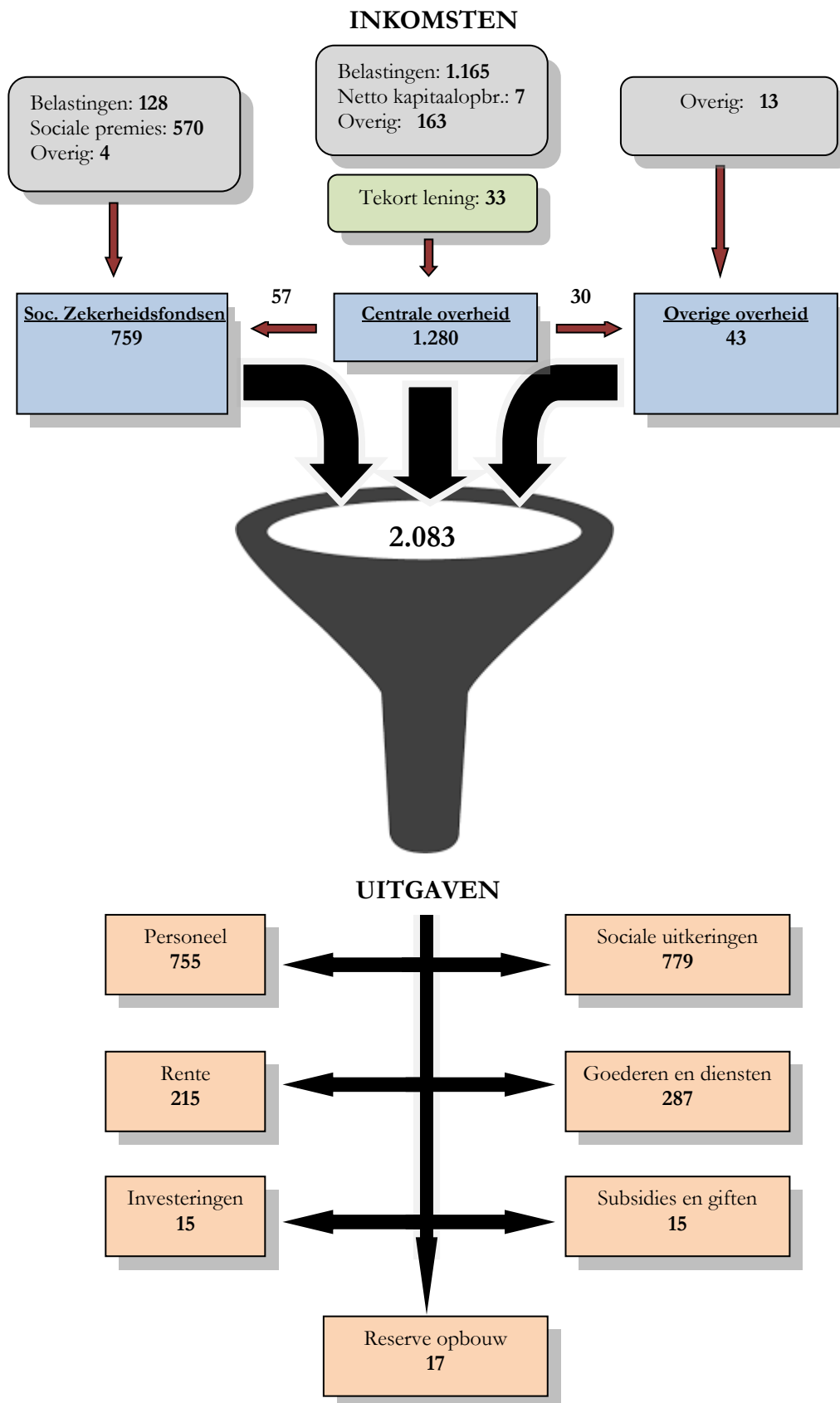
Tabel 14. Verwacht tekort collectieve sector 2017

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Collectieve sector
Financieringstekort (excl. SVb-fondsen)	32,3
Surplus SVb-fondsen	(15,9)
Verwacht extra tekort door ruim geraamde belastingontvangsten Land	130
(Aangepast) financieringstekort	146,4
(Aangepast) financieringstekort in % van BBP	2,8
Tekortnorm collectieve sector in % van BBP	0,5

Uitgaande van de bovenstaande cijfers en de verwachtingen, lijkt het tekort voor de collectieve sector voor het jaar 2017 boven de in de LATft gestelde tekortnorm van 0,5% van het BBP uit te vallen (namelijk 2,8% van het BBP). Hier dient (wederom) wel opgemerkt te worden dat voor de berekening van dit tekort van de collectieve sector de ATA niet is betrokken.

In het kader van de overzichtelijkheid heeft de Raad in onderstaand overzicht een schematische weergave opgenomen van de begrote uitgaven en inkomsten van de collectieve sector voor het jaar 2017.

Schema 1. Overzicht begrote inkomsten en uitgaven collectieve sector 2017 (bedragen in miljoenen Afl.)



5. Memorie van toelichting: toetsing van de beleidsvoornemens

Op het Algemeen Deel van de toelichting is reeds ingegaan in paragraaf 2 van dit advies. In het onderstaande zal worden ingegaan op de Hoofdstuksgewijze toelichting en de beleidsvoornemens per ministerie.

5.1 In tegenstelling tot de inrichting van de begroting zelf ziet de Raad ten aanzien van de beleidsmatige toelichting op de begroting nog onvoldoende verbetering. Net als in de voorgaande jaren hebben de in de memorie van toelichting gepresenteerde beleidsvoornemens een (te) algemeen karakter. In enkele gevallen is de toelichting van vorig jaar zelfs letterlijk overgenomen. Meestal wordt verwezen naar meerjarige beleidsdoelstellingen, zonder dat concrete beleidsvoornemens worden geformuleerd die betrekking hebben op het dienstjaar 2017. Ook wordt nog (te) veel aangehaald wat er in de voorgaande jaren is gerealiseerd, als ware de toelichting een jaarverslag. De Raad vraagt hiervoor aandacht en spreekt de verwachting uit dat de regering de toelichting aanpast en in ieder geval voor het dienstjaar 2018 met een inhoudelijk relevante toelichting zal komen.

5.2 De Raad stelt voorts vast dat waar in de memorie van toelichting wel concrete beleidsvoornemens worden geformuleerd, deze veelal geen weerslag vinden in de begroting zelf. In het hierna volgende zullen kort enkele voorbeelden van het bovengenoemde aangehaald worden. Het betreft hier een niet-limitatieve opsomming. De Raad spreekt de verwachting uit dat de regering de toelichting op dit punt aanpast en dat voor het dienstjaar 2018 de toelichting beleidsvoornemens zal bevatten die ook qua middelen kunnen en zullen worden gerealiseerd.

5.3 Uit de toelichting blijkt dat van de onder het Ministerie van AZWIDO vallende diensten het nodige zal worden gevegd, voortvloeiende uit de 'duurzaamheidsagenda' van de overheid. Zo moeten 'de bestaande diensten hun eigen aanpak, structuur en dienstverlening om(vormen) naar nieuwe verhoudingen die in de gemeenschap gaan bestaan' en waardoor 'de burgers sneller en beter geholpen worden'⁶³ en komt er een kwaliteitsslag publieke dienstverlening⁶⁴. Ook de aangekondigde komst van de Ombudsman zal het nodige van de overheidsdiensten vergen, nu het mogelijk wordt dat elke burger een klacht kan indienen als hij vindt dat hij onbehoorlijk door de overheid(sdienst) is behandeld.

Het bevreemdt de Raad in dit verband dat er nauwelijks middelen voor opleidingen en training, dan wel ICT zijn geraamd om dit beleidsvoornemen te kunnen realiseren. Bij het Ministerie van AZWIDO zijn zo'n twintig diensten ondergebracht, met een totaal aan 500 medewerkers. Een belangrijk deel daarvan komt in contact met het publiek.

Totaal is voor het ministerie Afl. 78.500,= geraamd voor opleidingen en cursusgeld, waarvan Afl. 70.000,= is bestemd voor de Gevolmachtigd Minister in Washington (kostenplaats 16000003). Per medewerker resteert dan Afl. 17,= voor het dienstjaar 2017.

De Raad vraagt zich in dit verband af hoe de diensten die onder het Ministerie van AZWIDO ressorteren in staat zullen zijn zich op niveau te houden, laat staan zich om te vormen.

Voorts is niet duidelijk hoe deze doelstellingen gerealiseerd worden, binnen welke termijn, wat het beoogde eindresultaat is en wie ermee is belast dan wel de coördinatie voert.

5.4 De overheid geeft aan dat zij de sociale cohesie in de wijken steeds meer probeert te verbeteren, vaak in combinatie met het verbeteren van de dienstverlening van de overheid aan de burgers.⁶⁵ De multifunctionele accommodaties (MFA's/hulpbestuurskantoren) hebben hierbij volgens de toelichting een belangrijke taak.

⁶³ MvT, p 23.

⁶⁴ MvT, p. 35.

⁶⁵ MvT, p. 7 en 22.

De Raad heeft in 2012 in zijn advies naar aanleiding van de multifunctionele accommodaties⁶⁶ reeds aangegeven dat onduidelijk was hoe de doelstellingen MFA's zouden worden behaald. Evenmin was destijds duidelijk wat de kosten en opbrengsten ter zake van de realisering van de voorgestelde MFA's waren. De Raad doelde hiermee zowel op de positieve gevolgen, zoals eventuele besparingen of opbrengsten door verkoop als gevolg van de afstoting van bestaande hulpbestuurskantoren, als de negatieve gevolgen zoals het afdragen van hogere huurpenningen, en exploitatiekosten voor wat betreft de overheidsdiensten, die in deze accommodaties zullen worden ondergebracht. De financiële consequenties van het gehele project bleven destijds onduidelijk. Destijds werd door de regering aangegeven dat een belangrijk aspect bij het ontwikkelen van de MFA's zou zijn het leggen van relaties met het aanbod van andere voorzieningen in de omgeving, zoals onderwijs bij de scholen en culturele-, sport-, en recreatieaangelegenheden in onder andere buurtcentra.⁶⁷

Niet werd aangegeven hoe de regering voornemens is voornoemde relaties vorm te geven en ook in het kader van de onderhavige begroting blijft de regering daar zeer vaag over. De regering geeft aan dat de MFA te Noord de verwachtingen heeft overtroffen en dat duizenden bezoekers per maand komen voor medische zorg, betaaldiensten, sociale activiteiten of om koffie te drinken.⁶⁸ Niet duidelijk is of de beoogde diensten ook daadwerkelijk kunnen worden aangeboden en of de verschillende utiliteitsbedrijven zich in het MFA hebben gevestigd en wat zij bijdragen in de kosten.

De Raad ziet voorts geen middelen geraamd voor voorlichting en promotie ten behoeve van het publiek, geen middelen voor opleidingen van het personeel; er is sprake van zeer weinig personeel ten behoeve van de dure accommodaties.

Tabel 15. Personeelsbezetting, huur- en opleidingskosten HBK's 2017

	Huur gebouwen (Afl.)	Aantal personeel	Raming opleidingskosten (Afl.)
HBK Noord	699.400	7	0
HBK San Nicolas ⁶⁹	49.000	7	100
HBK St. Cruz	150.200	6	0
HBK Savaneta	395.600	7	0
HBK Paradera	693.100	8	0

De Raad acht het noodzakelijk dat hier duidelijkheid over wordt verschaft, nu deze accommodaties mede verantwoordelijk zijn voor de toename in goederen en diensten van 10% bij dit ministerie.⁷⁰

5.5 Bij de 'Kwaliteitsslag publieke dienstverlening' (p. 35) wordt uitsluitend de herziening van het Retributie- en legesbesluit BBS&BR vermeld als beleidsvoornemen. Het moge duidelijk zijn dat dit niet het middel is om een kwaliteitsslag te bereiken.

5.6 Voor de onder 'Informatievoorziening en automatisering' (p. 35-36) genoemde beleidsplannen m.b.t. reorganisatie DIA en implementatie overheid breed IV- en ICT-beleid zijn geen middelen geraamd. Voorts vraagt de Raad zich af hoe een overheid breed ICT-beleid zich verhoudt met de kwaliteit van dienstverlening door de DIA, waardoor steeds meer diensten zich hieraan hebben onttrokken en deze buiten de overheid zijn gaan inkopen. Is dit laatste

⁶⁶ Advies dd. 14 november 2012 op de ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de minister van Algemene Zaken tot het aangaan van huurovereenkomsten met de Stichting Onroerend Goed Aruba ter zake van vijf multifunctionele accommodaties (RvA 165-12). Vindplaats: www.rva.aw

⁶⁷ MvT, p. 4.

⁶⁸ MvT, p. 22.

⁶⁹ Voor het HBK San Nicolas is slechts één maand de huur van het MFA begroot, aangezien de verwachting is dat deze per 1 december 2017 wordt gebruikt.

⁷⁰ Volgens de toelichting is de toename te wijten aan de huurkosten van de MFA's te Savaneta, Santa Cruz en Savaneta, de verkiezingskosten (Afl. 1 miljoen) en de afschrijvingen.

overigens niet meer rendabel? Zeker gezien er voor de opleidingen t.b.v. de DIA nauwelijks middelen zijn geraamd en het voor die dienst moeilijk moet zijn zich *up to date* te houden.

5.7 In Deel 5, pagina 1 staat dat de totale personeelskosten mede zijn afgenomen wegens afname van vergoedingen voor het lid van de Raad van State (Overig AZWIDO). Bekend is dat het lid namens Aruba in 2016 met pensioen is gegaan. Betekent deze opmerking dat de vacature namens Aruba niet (meer) zal worden vervuld in 2017?

5.8 Ten aanzien van de drie infrastructurele diensten, de Dienst Landmeetkunde en Vastgoedregistratie (DLV), de Directie Infrastructuur en Planning (DIP) en de Dienst Openbare Werken (DOW) vermeldt de toelichting dat de verbeteringstrajecten ter verhoging van de efficiëntie en productiviteit van deze diensten zullen worden voortgezet (p. 38). Welke resultaten zijn inmiddels met deze verbeteringstrajecten geboekt en (hoe) hebben deze tot kostenbesparingen geleid?

5.9 Met betrekking tot het integratiebeleid wordt gesteld dat dit van primair belang is en dat het immigratie -en integratiebeleid gericht zal blijven op de bevordering van sociale cohesie (p.44). Gelijk aan voorgaande jaren worden echter uitsluitend de aanpassingen in de organisatiestructuur van de DIMAS (ter verbetering van de klantenservice, organisatorische efficiëntie en klantenservice) als beleidsdoelstellingen ten aanzien van integratie genoemd. Hoewel het hier aanpassingen betreft in de *uitvoering*, die zeker van positieve invloed kunnen zijn op de *aanvang* van het integratieproces, is dit niet voldoende om te spreken van een *integratiebeleid* of *integratieproces*. Niet wordt aangegeven hoe de regering aspecten van integratie als adequate huisvesting, scholing en gezondheidszorg denkt vorm te geven en welke middelen hiervoor geraamd zijn. De Raad vindt het van belang dat in de toelichting hier op wordt ingegaan.

5.10 In de toelichting wordt een aantal infrastructurele projecten genoemd die speerpunten zijn van de tweede periode van het Kabinet Eman II (p.41-42). Hoe deze projecten gefinancierd worden en door wie wordt onvoldoende toegelicht. Op pagina 42 staat een overzicht van de instanties die deze projecten zullen financieren met de (totaal)bedragen die zij voornemens zijn te investeren in 2017. Een kostenraming per project ontbreekt echter en ook wordt niet inzichtelijk gemaakt welke financiers betrokken zullen zijn bij welke projecten en voor welke bedragen. In zijn advies op de ontwerp begroting 2016 heeft de Raad reeds op dit gebrek aan transparantie gewezen. Het is noodzakelijk dat de geraamde kosten per project in kaart worden gebracht en dat voor elk project aangegeven wordt door welke instantie(s) het gefinancierd zal worden.

5.11 Gesteld wordt dat de Directie Luchtvaart bedrijfsmatiger gaat opereren en dat bijzondere aandacht besteed zal worden aan de automatisering van de bedrijfsprocessen, upgrading van personeel, vervullen van vacatures voor een aantal kritische functies, noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden aan het gebouw en vervanging van verouderde apparatuur (p. 50-51). Voorts wordt een verhoging van de inkomsten gerealiseerd door aanpassing van het Retributie- en Legesbesluit Directie Luchtvaart (AB 2005 no. 65) en door een verhoging van het aantal geregistreerde vliegtuigen. Deze voornemens zijn echter niet terug te vinden in de voor de dienst geraamde kosten en middelen. De geraamde kosten voor personeel (16248101.4100), onderhoud gebouwen (16248101.4324) en bedrijfsmiddelen (16248101.4324) nemen af ten opzichte van 2016. De aangekondigde verhoging van de inkomsten van de directie is voorts niet terug te vinden in de middelenpost (16248101), die een verlaging laat zien af ten opzichte van 2016. In dit verband merkt de Raad op dat op pagina 172 van Deel V abusievelijk wordt gesteld dat de raming van de middelen gelijk is aan de raming van 2016 terwijl op pagina 18 in Deel 3, de middelen afnemen ten opzichte van 2016.

5.12 Ten einde de Meteorologische Dienst in staat te stellen zo effectief en efficiënt mogelijk te opereren en te kunnen voldoen aan de vereisten van internationale standaarden, worden investeringen in moderne systemen en apparatuur aangekondigd (p. 52). Ook zal volgens de toelichting prioriteit gegeven worden aan het opleiden van enkele weerobservators tot *aeronautical forecasters*. Echter, de totale begroting van de dienst neemt af ten opzichte van 2016 en ook uit de post Investerings en Kapitaaluitgaven van het ministerie (17248001) kunnen geen investeringen t.b.v. de Meteorologische Dienst worden afgeleid. Voorts is het niet duidelijk hoe met een raming van slechts Afl. 4.300,= op de post opleidingen en cursusgeld (16248201.4303) opleidingen tot *aeronautical forecasters* bekostigd kunnen worden.

5.13 Ook ten aanzien van de Directie Scheepvaart (p. 53) en de DLVV (p. 55) wordt gesteld dat prioriteit gegeven zal worden aan de upgradering van personeel. De posten opleidingen en cursusgeld (respectievelijk 16248301.4303 en 16248601.4303) bij de genoemde diensten bedragen echter slechts Afl. 500,= en Afl. 700,= voor het begrotingsjaar.

5.14 In het kader van innovatie, technologische vooruitgang en kennisontwikkeling worden ter stimulering van de bedrijvigheid op Aruba (wederom) een nieuwe Auteursverordening en een nieuwe Merkenverordening aangekondigd. Volgens de toelichting is het de bedoeling dat hierover in 2017 de nodige voorlichting gegeven zal worden en dat ook internationaal de aandacht getrokken wordt met als doel een niche te creëren (p. 66). Hoe realistisch is deze doelstelling nu voor het Bureau Intellectuele Eigendom (BIE) nu slechts een bedrag van Afl. 900,= voor voorlichting en promotie (16370001.4330) is geraamd.

5.15 De Raad vraagt zich voorts af hoe de doelstellingen van de 'duurzaamheidsagenda' van de regering te rijmen zijn met een afname in de middelen voor de Directie Natuur en Milieu en het Bureau van de City Inspector. Het is opvallend dat de aandacht die in de toelichting gewijd wordt aan de heropening van de raffinaderij in schril contrast staat met de uiterst summiere toelichting met betrekking tot het milieubeleid (p. 71) waaruit bovendien geen concrete voornemens af te leiden zijn die verder reiken dan het geven van voorlichting. De introductie van een nieuwe Landsverordening Milieubeheer wordt al jaren aangekondigd. Ook de mededeling dat in 2017 gestreefd zal worden naar de uitvoering van een drietal toegepaste onderzoeken voor een onderbouwde beleidsformulering (p. 72) getuigt van te weinig voortvarendheid bij het vormgeven van een milieubeleid dat past bij de visie van een Green Aruba en dat de negatieve effecten voor het milieu bij heropening van de raffinaderij kan mitigeren.

5.16 Het is de Raad opgevallen het Ministerie van Volksgezondheid en Sport vrijwel het enige ministerie is waar het beleidsvoornemen om te investeren in werknemers en deskundigheidsbevordering (p. 76) ook daadwerkelijk vertaald is naar de begroting van de betreffende diensten. De post opleidingen en cursusgeld van de Directie Volksgezondheid (16561001.4303) is fors gestegen van Afl. 600,= in 2016 naar Afl. 44.000,= voor 2017. Ook bij de Dienst Besmettelijke Ziekten is voor het eerst een bedrag geraamd voor opleidingen en cursusgeld; Afl. 32.000,= (post 16562002.4303). De Raad adviseert de regering om per ministerie en dienst een gedegen afweging te maken tussen de veelal ruime middelen die geraamd worden voor deskundig advies en de zeer beperkte middelen (indien die er al zijn) die ingezet kunnen worden voor de deskundigheidsbevordering van de eigen werknemers. In de toelichting wordt de implementatie van een functiehuis overheidssector (p. 128) en een overheid breed opleidingsplan. (p. 129) aangekondigd. De DRH zal hiertoe een opleidings-, vormings- en trainingsplan ontwikkelen en implementeren. De slagingskansen van een dergelijk project worden echter zeer gering ingeschat indien men overheid breed kijkt naar de middelen die hiervoor beschikbaar worden gesteld. Het bij de DRH zelf, met een personeelsbezetting van 61 personen, geraamde bedrag van Afl. 900,= voor opleidingen en cursussen is illustratief voor het overgrote deel van de overheidsdiensten.

5.17 De toelichting stelt dat gestreefd wordt naar het operationaliseren van de herstructurering van het salarissysteem en de invoering van het nieuwe functiehuis onderwijspersoneel in augustus 2016 (p. 104). Welke financiële consequenties deze omvangrijke herstructurering heeft voor de begroting van het Land wordt niet nader toegelicht.

5.18 Ten aanzien van de Dienst Inspectie van het Onderwijs wordt gesteld dat het voornemen bestaat om in 2017 ook de voorschoolse kinderopvang onder het toezicht van de dienst te brengen (p. 104). De vraag wordt gesteld hoe de regering deze taakuitbreiding verwacht te realiseren gelet op de verlaging van de personeelskosten van 6% (kostenplaats 16771009).

5.19 Voor het tweede achtereenvolgende jaar meldt de toelichting met betrekking tot de Biblioteca Nacional Aruba (BNA) dat deze in verschillende fases gemoderniseerd zal worden en dat geïnvesteerd wordt in de renovatie van faciliteiten en de aanschaf van moderne equipment en programma's. Ook zullen deelbibliotheken opgezet worden in de MFA's en op de verschillende vestigingen zullen kenniscentra voor Electronic Learning en Distance Learning komen (p. 105). De Raad vraagt zich af hoe realistisch deze ambities zijn daar de begroting van de BNA afneemt ten opzichte van 2016 en ook onder de post investeringen van het ministerie geen melding wordt gemaakt van investeringen t.b.v. de bibliotheek. Bovendien blijft de middenpost van de BNA ongewijzigd ten opzichte van 2016 (kostenplaats 16788701).

5.20 Ten aanzien van het Multidisciplinair Centrum wordt gesteld dat de nodige voorbereidingen zijn getroffen zodat het MDC een eigen kostenplaats en begroting kan hebben per onderhavig begrotingsjaar (p. 106 en 110). De Raad heeft echter geen aparte begrotingspost voor het MDC kunnen ontdekken. Bovendien wordt niet inzichtelijk gemaakt welke kosten m.b.t. het MDC op de begroting van het Land zullen drukken en welke kosten door het Onderwijsfonds bekostigd zullen worden.

5.21 In het voorgaande heeft de Raad reeds gewezen op het veelal te algemene karakter van de in toelichting gepresenteerde beleidsvoornemens. Echter hetgeen ten aanzien van de beleidsvoornemens van het ministerie van justitie in de toelichting wordt vermeld is dermate summier en vaag dat het niet voldoet aan de vereisten van artikel 3 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989). Ingevolge 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 middelen betreft, nauwkeurig en volledig de gronden en gegevens te bevatten, waarop elke raming berust. Niet volstaan kan worden met algemeenheden als dat de 'criminaliteit daadkrachtig dient te worden bestreden' (p. 117) en dat de 'samenleving op de vastberadenheid van de minister van Justitie kan rekenen' (p. 112). De begroting voor het Ministerie van Justitie bedraagt ruim 190 miljoen florin. Onder dit ministerie ressorteert een aantal grote diensten (Korps Politie Aruba, het Openbaar Ministerie, de Brandweer en KIA) die belangrijke publieke taken vervullen ter waarborging van de rechtsorde, rechtshandhaving en veiligheid, waarbij ook een relatie is te leggen met de enige economische pijler van het land: het toerisme. Aan geen enkele van deze diensten wordt een afzonderlijke paragraaf gewijd met beleidsvoornemens gerelateerd aan de ramingen in de begroting. Zo wordt in het algemeen gesteld dat Aruba niet bespaard blijft van de financiële of bestuurlijke crises van buurlanden waarvan haar economie sterk afhankelijk is (p. 112), maar hoe de hieruit voortvloeiende negatieve effecten, bijvoorbeeld in de vorm van illegale migratie, bestreden zullen worden en of hier extra middelen voor geraamd zijn wordt niet aangegeven.

6. Memorie van toelichting: overige onduidelijkheden

6.1 In Deel 5 van de toelichting wordt ten aanzien van de huur van het Belfin-gebouw door de Directie Financiën en de Departamento di Impuesto aangegeven dat deze per 1 juni 2017

verhoogd wordt.⁷¹ De Raad heeft geconstateerd dat deze verhoging ook al voor het begrotingsjaar 2016 is aangekondigd.⁷² Gelet op de opgenomen ramingen van de desbetreffende huur voor de dienstjaren 2016 en 2017 in het onderhavige ontwerp, kan geconcludeerd worden dat de verhoging van de huur alleen in 2016 plaatsvindt en niet nogmaals in het dienstjaar 2017. Geadviseerd wordt derhalve om de toelichting op dit punt aan te passen.

7. Conclusie en eindadvies

De Raad concludeert eerstens dat de middelen – gelet op de verwachte economische groei, de achterblijvende prognosecijfers voor het dienstjaar 2016 en de onduidelijkheid omtrent de effecten van de heropening van de raffinaderij - te optimistisch zijn geraamd. Als gevolg hiervan verwacht de Raad dat het financieringstekort voor het Land voor het dienstjaar 2017 hoger zal uitvallen dan het door de regering geraamde financieringstekort van Afl. 26,6 miljoen.

Voorts is ten aanzien van de genoemde 7 beleidsmaatregelen - welke zijn bedoeld om de uitgaven te matigen en de middelen op te voeren - niet duidelijk in hoeverre deze nog toegepast worden en wordt evenmin duidelijk gemaakt wat de meerjaren effecten hiervan zullen zijn. De Raad concludeert dat het hierdoor onzeker is of de gepresenteerde tekortcijfers voor de dienstjaren 2017 – 2020 behaald zullen worden. De Raad is voorts van mening dat de tot dusver in- en uitgevoerde hervormingen c.q. maatregelen weinig tot geen effect hebben gehad op het terugdringen van de uitgaven. De manier waarop de regering tot dusver heeft gewerkt heeft niet geleid tot duurzame hervormingen, noch heeft zij iets gedaan aan de diverse kerntakenanalyses. De wettelijke (tekort)normen zijn tot dusver voornamelijk gehaald door incidentele hogere ontvangsten. Er zijn derhalve structurele (en ingrijpendere) hervormingen nodig om te komen tot de gewenste lagere uitgaven en dientengevolge snellere schuld afbouw en duurzame overheidsfinanciën. In dit kader wijst de Raad wederom naar de verdere hervormingen binnen de sociale zekerheidsfondsen (principaal de AZV, gelet op de prognose dat de kosten aldaar blijven stijgen en deze doordrukken op het Land), de aanpak van de hoge uitgaven aan het personeel en het herfinancieren via Nederland tegen een gunstige rente (teneinde de hoge interestlasten terug te dringen). De Raad benadrukt dit laatstgenoemde punt gezien het herfinancieren via Nederland als de meest reële optie wordt gezien om op korte termijn de uitgaven aanzienlijk terug te brengen; de vrijgekomen bestedingsruimte kan dan voorts gebruikt worden om de schuld af te lossen.

Geconstateerd is dat de PPP-uitgaven in de komende jaren zullen toenemen. De Raad acht deze ontwikkeling niet gunstig, aangezien dit ten koste gaat van de financiële flexibiliteit van het Land. Geadviseerd wordt om de ontwikkeling van deze uitgaven sterk in de gaten te houden en niet zonder meer nieuwe PPP-projecten aan te gaan.

Ten aanzien van de collectieve sector merkt de Raad op dat niet alle cijfers van de entiteiten behorende tot de collectieve sector beschikbaar waren, waardoor een volledige toets aan de wettelijke tekort norm niet kon plaatsvinden. Voorts is geconstateerd dat de fondsen onder het beheer van de SVb gezamenlijk in het begrotingsjaar 2017 een verwacht surplus zullen genereren. Ondanks dit verwachte surplus voorziet de Raad thans – mede gelet op de te optimistisch geraamde middelen van het Land en het feit dat de Valero settlement opbrengst niet in 2017 zal vallen – dat de wettelijke tekortnorm van 0,5% van het BBP voor de collectieve sector niet wordt behaald, tenzij er aanvullende maatregelen worden ingevoerd en de rest van de collectieve sector (lees: ATA) een dusdanig begroting surplus genereert welke het verwachte tekort van het Land compenseert.

⁷¹ MvT, Deel 5, p. 154 en 157.

⁷² MvT bij de ontwerp-Landsbegroting 2016, Deel 5, p. 146 en 149.

Tot slot, constateert de Raad dat de effecten van de eventuele heropening van de raffinaderij niet inzichtelijk worden gemaakt en wordt evenmin inzicht gegeven in het realiteitsgehalte van de geraamde ontvangsten uit de deelnemingen.

In de onderstaande tabel zijn volledigheidshalve de voorgenoemde door de Raad geconstateerde tekortkomingen c.q. aandachtspunten en de daarbij behorende aanbevelingen opgenomen.

Tabel 16. Aandachtspunten ontwerp-Landsbegroting 2017

Aandachtspunten		Aanbevelingen
1.	Geen volledig inzicht in vermogenspositie deelnemingen en realiteitsgehalte geraamde ontvangsten uit deelnemingen.	<ul style="list-style-type: none"> - Opstellen van algemeen reserve- en dividendbeleid; - Zorg dragen dat deelnemingen tijdig de volledige benodigde informatie overleggen aan overheid c.q. ministerie van financiën; - Maak inzichtelijk hoe tot de ramingen van de ontvangsten uit deelnemingen is gekomen.
2.	Onduidelijk of voorgestelde beleidsmaatregelen worden geïmplementeerd/voortgezet dan wel wat het financiële effect zal zijn.	Effecten van de beleidsmaatregelen dienen separaat aangegeven te worden in de meerjarencijfers en toegelicht te worden.
3.	Hervormingen tot dusver weinig effectief. Aandeel rentelasten is hoog en zal de komende jaren stijgen.	Voor een voorspoedige schuld afbouw en reductie van de financiële risico's zijn de (eerdere en huidige) hervormingen alleen niet voldoende. Er dienen <u>structurele maatregelen</u> genomen te worden om de uitgaven te drukken waaronder (1) herfinanciering via Nederland tegen een gunstige rente (2) verdere hervormingen ten aanzien van de sociale zekerheidsfondsen en het personeel.
4.	Belastingmiddelen hoog geraamd. Effecten CITGO op inkomsten Land niet inzichtelijk.	<ul style="list-style-type: none"> - Belastingen dienen conservatiever geraamd te worden aan de hand van de geconstateerde trend en groeiprognose van de CBA; - Onderbouw de verwachte opbrengsten in 2017 als gevolg van de CITGO-overeenkomsten en geef aan welke risico's (uitgaven) verwacht kunnen worden.
5.	PPP-uitgaven lijken in komende jaren verder te groeien.	Waken dat deze uitgaven niet belemmerend hoog worden en ten koste gaan van de financiële flexibiliteit van het Land.
6.	Geen volledig zicht op cijfers collectieve sector en derhalve geen complete toetsing aan wettelijke tekortnorm.	Begrotingscijfers van de ATA dienen betrokken te worden bij bepaling totale uitgaven en inkomsten van collectieve sector. Weergave van absolute uitgave- en inkomstencijfers alsook totale tekort (in absolute cijfers) van entiteiten behorende tot collectieve sector in MvT opnemen.

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 Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

mr. F.M. d.l. S. Goedgedrag