



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: 17 november 2016
Uw kenmerk: LV-16/0026
Datum: 30 november 2016
Kenmerk: RvA 137-16

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 9 februari 2016 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2016 (AB 2016 no. 5)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 9 februari 2016 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2016 (AB 2016 no. 5), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het onderhavige ontwerp strekt tot wijziging van de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2016 (Landsbegroting 2016), ten aanzien waarvan de Raad op 1 december 2015 advies heeft uitgebracht.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 voorstellen van wet die door de regering aan de Staten van Aruba worden gedaan. Aangezien de onderhavige wijziging van de Landsbegroting 2016 de vorm heeft van een wetsvoorstel, wordt ook over dit voorstel advies gevraagd aan de Raad van Advies.²

De Raad heeft bij de analyse van het onderhavige ontwerp kennisgenomen van de reactie van het College Aruba financieel toezicht (CAft) op de ontwerp-begrotingswijziging 2016.³

Voorts zijn hierbij o.m. het realiteitsgehalte van de voorgestelde gewijzigde begrotingscijfers, de (meerjarige) (financieel-economische) effecten van de voorgestelde wijzigingen, alsook de aan te gane verplichtingen en de ontwikkeling van de openbare financiën op basis van de voorgestelde wijzigingen beoordeeld.

Daarnevens is getoetst of de financieel-economische premissen waarop de gewijzigde begroting stoelt valide zijn en of de voorgestelde wijzigingen (nog altijd) leiden tot duurzame overheidsfinanciën.

Tot slot is nagegaan in hoeverre - op basis van de voorgestelde wijzigingen en de meest actuele prognosecijfers 2016 van de entiteiten behorende tot de collectieve sector - voldaan zal worden aan de wettelijke tekortnorm voor de collectieve sector voor 2016 van 2,0% van het Bruto Binnenlands Product (BBP).

1.2 Een landsverordening tot vaststelling van de Landsbegroting dan wel tot wijziging van de Landsbegroting heeft een eigensoortig karakter. Uit de toelichting bij de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) (CV 1989) blijkt dat het machtigingskarakter prevaleert: 'Het

¹ Advies van 1 december 2015, kenmerk RvA 173-15. Vindplaats: www.rva.aw

² Vide voor een beschrijving van het toetsingskader het advies van de Raad genoemd in noot 1.

³ Advies van 3 november 2016 van het CAft, 'Reactie op de ontwerp-begrotingswijziging 2016' (kenmerk: Cft 201600224).

is een machtiging (*vooraf*) tot het doen van uitgaven voor de daarbij genoemde doelstellingen en tot het daarin genoemde bedrag.⁴ Aan dit principe wordt met de onderhavige voorstellen, door het tijdstip van indiening, wederom geen recht gedaan. De Staten worden immers voor een voldongen feit geplaatst, nu de onderhavige voorstellen voornamelijk worden gedaan ter bekrachtiging van hetgeen reeds is geschied aan overschrijdingen en overhevelingen. Van een machtiging vooraf is daarmee geen sprake. De noodzaak tot de thans voorgestelde begrotingswijzigingen was in de meeste gevallen bovendien eerder in het begrotingsjaar bekend.

De Raad spreekt de verwachting uit dat het begrotingsproces dermate zal worden verbeterd dat in 2017 in een veel eerder stadium de noodzaak tot begrotingswijzigingen wordt onderkend en dat een begrotingswijziging op een tijdstip aan de Staten wordt voorgelegd waarmee recht wordt gedaan aan het budgetrecht.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 In het onderhavige ontwerp worden enkele wijzigingen voor de Landsbegroting 2016 voorgesteld die voornamelijk het gevolg zijn van verwachte overschrijdingen aan uitgavenzijde en extra inkomsten als gevolg van de afgesloten CITGO-overeenkomsten aan inkomstenzijde. Het gevolg van deze voorgestelde mutaties leidt volgens het ontwerp tot een verlaging van het financieringstekort van het Land van Afl. 103,1 miljoen naar Afl. 97,9 miljoen (oftewel 2,1% van het BBP).

Tabel 1: Voorgestelde mutaties op de Landsbegroting 2016

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Begroting 2016	Mutaties suppletoire begroting 2016	Begroting 2016 na mutaties
Inkomsten	1.243,2	58,0	1.301,2
<i>w.v. belastinginkomsten</i>	<i>1.047,4</i>	<i>4,5</i>	<i>1.051,9</i>
<i>w.n. niet-belastingontvangsten</i>	<i>195,8</i>	<i>53,5</i>	<i>243,3</i>
Uitgaven⁵	1.318,8	51,6	1.370,4
<i>w.v. personeelsuitgaven⁶</i>	<i>456,9</i>	<i>8,6</i>	<i>465,5</i>
<i>w.v. verbruik goederen en diensten</i>	<i>165,8</i>	<i>3,2</i>	<i>168,9</i>
<i>w.v. interest</i>	<i>209,4</i>	<i>6,0</i>	<i>215,4</i>
<i>w.v. bijdrage aan AZV</i>	<i>34,1</i>	<i>7,5</i>	<i>41,6</i>
<i>w.v. investeringen</i>	<i>6,8</i>	<i>13,5</i>	<i>20,3</i>
<i>w.v. vermogensoverdrachten</i>	<i>15,2</i>	<i>-</i>	<i>15,2</i>
Netto kredietverlening	27,5	1,2	28,8
Aflossingen	209,1	-	209,1
Financieringstekort	103,1	(5,2)	97,9
% BBP	2,2	(0,1)	2,1
BBP⁷	4.754,7	4.754,7	4.754,7

⁴ ‘...Het is een machtiging (*vooraf*) tot het doen van uitgaven voor de daarbij genoemde doelstellingen en tot het daarin genoemde bedrag. Het is geen landsverordening in materiële zin.’ MvT, p. 2-3, bij de CV 1989.

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 Het BBP voor 2016 zoals verwacht door de Centrale Bank van Aruba en opgenomen in de *Economic outlook van september 2016* (CBA).

2.2 Een nadere analyse door de Raad van de voorgestelde mutaties heeft geleid tot de volgende constatering.

a. AZV

De Raad constateert dat de Landsbijdrage aan AZV met Afl. 7,5 miljoen wordt verhoogd. De totale Landsbijdrage ter dekking van het tekort bij de AZV komt dan uit op Afl. 41,6 miljoen. Aangegeven wordt dat deze verhoging het gevolg is van een eventueel liquiditeitstekort per ultimo 2016 bij het uitvoeringsorgaan AZV.⁸ De prognosecijfers van AZV laten echter zien dat er een tekort in 2016 verwacht wordt van Afl. 51,4 miljoen, welke gedekt dient te worden door de Landsbijdrage. Als gevolg van deze constatering vraagt de Raad zich derhalve af waarom er thans een lagere Landsbijdrage aan AZV wordt geraamd. Rekening houdend met de te verwachten totale Landsbijdrage van Afl. 51,4 miljoen zou het voor het Land derhalve een aanvullend tekort van Afl. 9,8 miljoen zijn.

b. Inkomsten

De regering ging bij de ontwerp-Landsbegroting 2016 nog uit van een economische groei in 2016 van 3,8% ten opzichte van het begrotingsjaar 2015.⁹ De meest recente groeicijfers van de Centrale Bank van Aruba (CBA) wijzen intussen uit dat er in 2016 ten aanzien van 2015 een economische krimp van 1,3% wordt verwacht.¹⁰ Geconstateerd is echter dat de belastingmiddelen als gevolg van dit groeicijfer van -1,3% niet naar beneden zijn bijgesteld in het ontwerp. Dit bevreemdt de Raad, gezien de prognose voor de belastingontvangsten in 2016 – op basis van de gerealiseerde belastingontvangsten tot en met oktober 2016 – laat zien dat de belastingontvangsten naar alle waarschijnlijkheid lager zullen uitvallen dan thans geraamd. In dit kader wordt tevens opgemerkt dat de lagere gerealiseerde inkomsten zich voornamelijk manifesteren in de indirecte belastingsfeer wat een indicatie is voor de tegenvallende economische groei.

In de toelichting wordt in reactie op het advies van het CAft¹¹ aangegeven dat weliswaar rekening is gehouden met het (deel)effect van de lagere groei van het BBP op selecte belastingsoorten, maar dat een bijstelling van de belastinginkomsten niet nodig wordt geacht. Er wordt onder meer aangegeven dat de fiscale eindafrekening van Valero en het intensiveren van het vigerende beleid er immers voor zal zorgen dat deze lager uitvallende inkomsten worden gecompenseerd.¹² Een cijfermatige onderbouwing van dit gegeven ontbreekt echter, waardoor onduidelijk blijft in hoeverre dit daadwerkelijk verwacht kan worden.

Indien rekening wordt gehouden met het volledige bedrag aan de fiscale eindafrekening met Valero en de prognose voor de belastinginkomsten 2016 dan voorziet de Raad nog altijd dat de belastinginkomsten netto grofweg Afl. 40 miljoen lager zullen uitvallen dan thans wordt begroot door de regering.

Als tevens rekening wordt gehouden met deze prognose dan zou het totale additionele tekort - rekening houdende met het geconstateerde extra tekort als gevolg van de Landsbijdrage AZV van Afl. 9,8 miljoen - uitkomen op om en nabij Afl. 50 miljoen.

Inkomsten uit onderhandelingen olieraffinaderij

Begrepen is dat het Land met Valero (lees: de Valero-deal) een bedrag van Afl. 26,2 miljoen aan final tax payment is overeengekomen.¹³ De ontvangst van dit bedrag zou in principe gelet op het feit dat de vaststellingsovereenkomst met Valero in 2016 is afgesloten derhalve zichtbaar moeten zijn in de begroting 2016. In de memorie van toelichting wordt in reactie op het advies van het

⁸ MvT, p. 5.

⁹ MvT bij de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2016, p. 17.

¹⁰ Economic Outlook dd. september 2016 (CBA).

¹¹ Vide noot 3.

¹² MvT, p. 17.

¹³ Nader rapport op de ontwerp-landsverordening voorzieningen heropening olieraffinaderij, p. 7.

CAft slechts aangegeven dat de fiscale eindafrekening met Valero ervoor zal zorgen dat de begrote belastinginkomsten 2016 als gevolg van eventuele tegenvallende belastinginkomsten voor 2016 niet bijgesteld dienen te worden.¹⁴ Niet aangegeven wordt hoe hoog deze eindafrekening is waarmee thans in het onderhavige ontwerp rekening is gehouden, noch wordt er in de toelichting schematisch aangegeven voor welke belastingsoorten lagere inkomsten wordt verwacht en hoe deze door de eindafrekening worden gecompenseerd. Gelet hierop adviseert de Raad om toch alsnog duidelijk aan te geven met welk bedrag aan final tax payment voor 2016 rekening is gehouden in het onderhavige ontwerp en tevens per belastingsoort aan te geven wat de verwachte verdeling naar reguliere belastinginkomsten (inclusief invorderingsactie) en eindafrekening Valero is.

De toelichting geeft aan dat CITGO vanaf oktober 2016 Afl. 1,5 miljoen per maand aan winstbelasting aan het Land zal betalen.¹⁵ Valero diende minimaal eenzelfde bedrag op maandbasis te betalen. Op grond hiervan veronderstelt de Raad dat met dit bedrag van Valero voor het hele jaar rekening is gehouden bij het ramen van de winstbelasting voor het jaar 2016. Thans wordt echter aangegeven dat er voor het laatste kwartaal van 2016 Afl. 4,5 miljoen aan extra opbrengsten verwacht wordt. De Raad is echter van mening, dat indien er aanvankelijk al rekening is gehouden met de door de Valero te betalen winstbelasting voor het gehele jaar, er geen sprake is van extra belastinginkomsten; dit zou dan leiden tot het wegvallen van de in onderhavige ontwerp gepresenteerde Afl. 4,5 miljoen extra directe belastingopbrengsten. Geadviseerd wordt om hierover duidelijkheid te verschaffen.

Bij de hoofdbudgethouder 185 Overig Economische Zaken, Communicatie, Energie en Milieu is aan middelenzijde – onder de post niet-belastingopbrengsten – Afl. 3 miljoen extra begroot. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat deze raming van Afl. 3 miljoen verband houdt met de verwachte opbrengsten voor het Land uit het leasecontract met de Refineria di Aruba (RDA).¹⁶ De Raad vraagt zich ten aanzien van dit bedrag echter af hoe dit is opgebouwd. Aangegeven is immers dat 70% van de ontvangsten uit de lease-opbrengsten van de RDA direct ten bate van het Land zullen dienen. Deze ontvangsten zullen inclusief de bijdrage aan het Milieufonds en het Ontmantelingsfonds zijn.¹⁷ Hieruit kan worden afgeleid dat het Land uit de te ontvangen Afl. 3 miljoen een deel dient te wenden aan het Milieufonds en Ontmantelingsfonds. Het is de Raad nu niet duidelijk hoe hoog de dotatie aan de fondsen is en in hoeverre deze door het Land plaatsvindt, daar in het ontwerp noch in de toelichting blijkt dat er een uitgave wordt gedaan ten behoeve van deze fondsen. Daarnaast is het de Raad evenmin duidelijk of in de raming van de niet-belastingopbrengst van Afl. 3 miljoen ook de ontvangsten uit de door het Land verleende rechten van erfpacht aan de RDA zijn opgenomen¹⁸; voor zover dat het geval is dan dient het deel van de erfpachtopbrengsten opgenomen te worden onder het desbetreffende ministerie die de erfpachtrechten ontvangen (i.c. het Ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Integratie). Geadviseerd wordt om in ieder geval duidelijkheid te verschaffen over het voornoemde en daar waar nodig het ontwerp hierop aan te passen.

Tot slot is geconstateerd dat er Afl. 27 miljoen (\$ 15 miljoen) aan kapitaalontvangst uit de *Settlement Agreement* met Valero is begroot; dit bedrag zou het Land via de RDA ontvangen.¹⁹ De Raad vraagt zich echter af hoe de regering deze kapitaalontvangst van Afl. 27 miljoen verwacht te ontvangen. In de *Transfer and Master Settlement Agreement* tussen Valero en het Land is namelijk overeengekomen, dat op de *Settlement Payment* van Afl. 58,4 miljoen het *Net Working Capital* van

¹⁴ MvT, p. 17.

¹⁵ MvT, p. 40.

¹⁶ MvT, p. 39.

¹⁷ Nader rapport op ontwerp-Landsverordening voorzieningen heropening olieraffinaderij, p. 9

¹⁸ De Raad heeft op grond van het Landsbesluit van 30 september 2016 berekend dat de te betalen erfpachtrechten van RDA voor 2016 om en nabij Afl. 2 miljoen zal zijn.

¹⁹ MvT, p. 45.

Valero Marketing & Supply Aruba N.V. (VMSA) in mindering gebracht zou worden.²⁰ Gelet op het feit dat bij het overgedragen *Net Working Capital* geen liquide middelen zitten en de waarde van de aandelen van VMSA nog niet in contanten is omgezet, vraagt de Raad zich derhalve af hoe de RDA nog in het jaar 2016 een kapitaaldotatie van Afl. 27 miljoen aan het Land zal doen. De Raad acht deze geraamde kapitaalontvangst – door het ontbreken van een duidelijke toelichting hoe deze dotatie door de RDA verwezenlijkt zal worden – derhalve niet realistisch. En marge merkt de Raad tevens op dat eerder aangegeven is dat het saldo van de ‘*settlement sum*’ vanaf 2017 ter beschikking van het Land zal zijn, al dan niet in de vorm van dividend.²¹ Gezien het feit dat het *Net Working Capital* op de ‘*closing date*’ hoger is dan de *Settlement Payment* van Afl. 58,4 miljoen, zou er thans geen sprake zijn van een saldo dat per 2017 ter beschikking van het Land komt.

c. Uitgaven

De Raad constateert dat de uitgaven (netto) met ruim Afl. 51 miljoen naar boven dienen te worden bijgesteld. Hiervan zijn de personeelskosten (Afl. 8,6 miljoen), investeringen (Afl. 13,5 miljoen) en de overdrachten ten behoeve van de APFA-gepensioneerden (Afl. 11,6 miljoen) de meest significante uitgavenposten die worden verhoogd. De Raad wijst er wederom op, dat deze verhoging van de uitgaven niet volledig wordt gecompenseerd door (structurele) besparingen in andere uitgavenposten, maar voornamelijk uit extra (incidentele) middelen, dan wel kapitaalontvangsten. Het drukken van de uitgaven blijft kennelijk een structureel probleem, ondanks de jaarlijks voorgenomen maatregelen in dit kader. Specifiek wordt gewezen naar de personeelskosten en de voorgenomen maatregelen om deze jaarlijks met 5% te verlagen; waar het volgens de ontwerp-Landsbegroting 2016 de intentie was om deze voor het jaar 2016 te houden op Afl. 449,4 miljoen (personeel en werkgeversbijdrage)²² komen deze kosten met de voorgestelde wijzigingen in dit ontwerp uit op Afl. 465,5 miljoen.

Geconstateerd is dat de voorgestelde verhoging van de personeelskosten grotendeels toe te schrijven is aan de verhoging van de overwerkvergoedingen alsook aan de met terugwerkende kracht te betalen toelagen en bevorderingen binnen de hoofdbudgethouders Politie, Brandweer en Gevangeniswezen (totaal: Afl. 6,8 miljoen).²³

Tabel 2: Ontwikkeling salariskosten en overwerkvergoedingen Politie, Brandweer en Gevangeniswezen

(Bedragen in miljoenen Afl.)	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Begroting 2016	2016 na wijziging
Politie					
Totale personeelskosten (4100):	65,8	65,0	66,3	62,1	65,8
<i>w.v. Salarissen</i>	46,5	47,9	48,2	45,6	47,4
<i>w.v. Overwerkvergoedingen</i>	15,3	12,7	13,9	12,5	14,4
Overwerkkosten in % tot. personeelskosten	23%	20%	21%	20%	22%
Brandweer					
Totale personeelskosten (4100):	10,1	10,2	12,0	9,6	10,6
<i>w.v. Salarissen</i>	8,0	7,8	9,1	7,7	7,9
<i>w.v. Overwerkvergoedingen</i>	1,3	1,7	2,1	1,2	2,0
Overwerkkosten in % tot. personeelskosten	13%	17%	18%	13%	19%
Gevangeniswezen					
Totale personeelskosten (4100):	13,9	14,7	13,8	11,1	13,2
<i>w.v. Salarissen</i>	9,9	10,2	9,5	8,7	8,9
<i>w.v. Overwerkvergoedingen</i>	2,9	3,5	3,4	1,5	3,4
Overwerkkosten in % tot. personeelskosten	21%	24%	25%	13%	26%
Totaal personeelskosten	89,8	89,9	92,1	82,8	89,6
Totaal overwerkkosten in % personeelskosten	22%	20%	21%	18%	22%

²⁰Nader rapport op de ontwerp-landsverordening voorzieningen heropening olieraffinerij, p. 7.

²¹Vide noot 20.

²²MvT op de ontwerp-Landsbegroting 2016, p. 8.

²³MvT, p. 35 - 36.

Een nadere analyse van de vorenbedoelde overwerkvergoedingen binnen deze hoofdbudgethouders (zie tabel 2) toont aan dat de kosten van overwerk als gevolg van het nog niet effectief kunnen toepassen van efficiëntere roosterindeling²⁴ niet naar beneden gedrukt worden en dat deze kosten derhalve een structureel probleem blijven. De Raad adviseert dringend om nader in te gaan op deze kwestie en tevens aan te geven in hoeverre gewerkt wordt aan een (alternatieve en) effectieve oplossing van dit probleem.

In de reactie op het advies van het CAft zet de regering uiteen hoe de jaarlijkse besparing van 5% op de personeelskosten daadwerkelijk geïmplementeerd en geïntensiveerd zal worden.²⁵ Uit dit besparingsplan, dat onder andere inhoudt dat in de periode 2017-2018 een nieuwe kerntakenanalyse uitgevoerd zal worden om te bepalen waar het ambtelijk apparaat kan afslanken, blijkt echter niet wat voor concrete besparingen de door de regering voorgenomen maatregelen zullen opleveren. De Raad adviseert om inzichtelijk te maken welke financiële winst (meerjaarlijks) zal worden behaald met de door de regering voorgenomen maatregelen om de beoogde jaarlijkse besparing van 5% op de personeelskosten te realiseren.

Tenslotte acht de Raad het van belang dat de regering toelicht hoe de verhogingen van de uitgaven voor 2016, die een structureel karakter hebben, doorwerken in de begrote uitgaven van 2017.

Overheids NV's

Geconstateerd is dat de overheids NV's en de Aruba Tourism Authority (ATA) tezamen alsnog Afl. 16,5 miljoen extra zullen uitkeren dan aanvankelijk was begroot voor 2016.

Tabel 3: Verloop begrote uitkeringen Overheids NV's, CBA en ATA aan Land Aruba

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Begroting 2016	Begroting 2016 na wijz.
ATA	-	-	10,7	10,0	13,6
AAA N.V.	27,8	3,0	3,6	2,5	4,4
CBA	3,8	1,6	2,3	3,0	3,0
SETAR N.V.	12,6	13,5	5,9	3,5	3,5
Utilities N.V. ²⁶	-	-	6,0	-	8,0
Totaal	44,1	18,1	28,4	19,0	35,5

Zoals de Raad reeds meerdere malen heeft aangegeven – waarvan laatstelijk in het advies op de ontwerp-Landsbegroting 2017 – is in het verleden niet duidelijk gemaakt in hoeverre de uitkeringen conform het reserve- en dividendbeleid door deze overheidsentiteiten toelaatbaar dan wel financieel-technisch mogelijk zijn. Door het gebrek aan achtergrondinformatie inzake de financiële situatie en het voornoemde beleid binnen deze entiteiten is het derhalve moeilijk te beoordelen in hoeverre deze voorgestelde verhoging van de uitkeringen realistisch zijn.

Geconstateerd is dat thans in de toelichting wel voor een select aantal overheidsentiteiten zicht wordt geboden op de financiële situatie aldaar²⁷; de Raad acht deze presentatie een goede ontwikkeling. Ondanks deze cijfers van de selecte groep overheidsentiteiten blijft het echter door het vooralsnog ontbreken van het zicht op enerzijds het reserve- en dividendbeleid voor alle overheidsentiteiten en anderzijds enkele onduidelijkheden in de gepresenteerde cijfers van de selecte groep overheidsentiteiten toch moeilijk om te beoordelen in hoeverre de gedane uitkeringen realistisch zijn.

²⁴ MvT, p. 36.

²⁵ MvT, p. 19.

²⁶ Ook inclusief de uitkeringen door WEB Aruba N.V. en N.V. Elmar Aruba.

²⁷ MvT, p. 18 - 19.

Ten aanzien van de gepresenteerde cijfers zoals opgenomen in de toelichting adviseert de Raad derhalve om deze cijfers derhalve waar nodig te verduidelijken dan wel te corrigeren en aan te vullen.

Het volledig inzicht in de financiële situatie van de overheidsentiteiten is vanuit overheidsoptiek des te belangrijker voor die entiteiten die noodlijdend zijn. Zo is het de Raad opgevallen dat de bijdrage aan Arubus N.V. ter dekking van diens tekort met Afl. 2,5 miljoen naar boven wordt bijgesteld. De Raad acht de ontwikkeling van de jaarlijkse Landsbijdrage aan Arubus N.V. zorgwekkend. Het feit dat de Landsbijdrage voor 2016 verhoogd wordt naar ruim Afl. 10 miljoen is verbazingwekkend daar de regering eerder aangaf dat de door Aruparking N.V. te genereren opbrengsten zouden zorgen voor een verlaging van de Landsbijdrage aan Arubus N.V.²⁸; daar is thans nog geen sprake van.

Tabel 4: Verloop bijdrage Land Aruba aan Arubus N.V. ter dekking van het tekort

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Begroting 2016	Begroting 2016 na wijz.
Bijdrage Land aan Arubus	6,4	6,3	9,0	7,6	10,1

Geadviseerd wordt om in de toelichting in ieder geval aan te geven in hoeverre de voorgestelde (verhoogde) uitkeringen – gelet op de financiële situatie van deze entiteiten en het geldend dividend- en reservebeleid aldaar – realistisch en toelaatbaar zijn. Voorts wordt aanbevolen om meer inzicht te bieden in de situatie bij Arubus N.V. en diens dochtermaatschappij Aruparking N.V., waarbij specifiek dient te worden ingegaan op de toekomstvisie en welke maatregelen genomen zullen worden om de lasten voor de overheid door de (oplopende) bijdrage aan Arubus N.V. te verminderen.

Totaaloverzicht uitgaven en inkomsten

Ter inzichtelijkheid heeft de Raad de voorgestelde extra inkomsten en uitgaven naar aard opgenomen in het onderstaande schema. In tabel 5 is te zien dat het overgrote deel van de begrote meerinkomsten een eenmalig c.q. incidenteel karakter hebben, terwijl het grootste deel van de extra uitgaven daarentegen een structureel karakter hebben.

Tabel 5: Karakter begrote bijkomende uitgaven en inkomsten 2016

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Structureel	Eenmalig	Totaal
Inkomsten	7,5	50,5	58,0
<i>w.v. Belastingen</i>	4,5		4,5
<i>w.v. Settlement Valero</i>		27,0	27,0
<i>w.v. Uitkeringen overheidsentiteiten</i>		16,5	16,5
<i>w.v. Huurpenningen</i>	3,0		3,0
<i>w.v. Overige</i>		1,0	1,0
<i>w.v. Reserves</i>		6,0	6,0
Uitgaven	49,7	1,9	51,6
<i>w.v. Personeelskosten</i>	8,6		8,6
<i>w.v. Rente</i>	6,0		6,0
<i>w.v. Overdracht APFA</i>	11,6		11,6
<i>w.v. Bijdrage AZV</i>	7,5		7,5
<i>w.v. Bijdrage aan Arubus N.V.</i>	2,5		2,5
<i>w.v. Deskundig advies Valero</i>		0,4	0,4
<i>w.v. Investerings</i>	13,5		13,5
<i>w.v. Overig</i>		1,5	1,5

²⁸ MvT op de Landsverordening parkeerzones, p. 2.

Tekort van de publieke sector

Op basis van de voorgestelde mutaties op de Landsbegroting 2016 en de meest recente prognosecijfers dan wel begrotingscijfers 2016 van de entiteiten behorende tot de collectieve sector zou het tekortcijfer voor de collectieve sector uitkomen op 2,1% van het BBP voor 2016.

Tabel 6: Overzicht verwacht tekort collectieve sector 2016

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Verwachte Inkomsten	Verwachte Uitgaven	Tekort/(Surplus)
Land Aruba (op basis van suppl. Begroting 2016)	1.307,41	1.405,31	97,90
AZV	393,70	403,50	9,80
SVb	335,52	331,38	(4,14)
Aruba Tourism Authority	95,00	92,01	(2,98)
Universiteit van Aruba	13,45	13,56	0,11
Serlimar	26,02	25,51	(0,50)
Totale Publieke Sector			100,17
Totale Publieke Sector in % van BBP			2,1%

Dit is een overschrijding van de wettelijke norm voor 2016 van 0,1%. Opgemerkt moet worden dat indien rekening wordt gehouden met de eerder geconstateerde onduidelijkheden inzake enkele voorgestelde mutaties en de verwachte tegenvallende belastinginkomsten voor 2016 dit tekort hoger zou kunnen uitvallen.

Tabel 7: Overzicht mogelijke implicaties van onduidelijke mutaties in het onderhavige ontwerp

	<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Begroot bedrag	Onduidelijkheid	Mogelijk effect
1.	Extra winstbelasting CITGO	4,5	Onduidelijk is in hoeverre er uitgegaan kan worden van extra winstbelasting van CITGO. Verondersteld wordt dat dit bedrag al begroot was voor Valero.	Afl. 4,5 miljoen <u>minder inkomsten</u>
2.	Kapitaalontvangst RDA uit <i>settlement sum</i> Valero	27,0	Gelet op het feit er geen liquide middelen zitten bij het verkregen werkkapitaal van Valero wordt de uitkering van Afl. 27 miljoen door RDA aan het Land op korte termijn als niet haalbaar geacht.	<u>Minder inkomsten</u>
3.	Extra AZV Landsbijdrage ²⁹	7,5	In ontwerp-suppletoire Landsbegroting 2016 is Afl. 7,5 miljoen extra begroot t.b.v. AZV. Volgens prognose AZV is een extra Landsbijdrage van Afl. 17,3 miljoen nodig.	<u>Extra uitgaven</u> van Afl. 9,8 miljoen
4.	<i>Final Tax Payment</i> Valero	-	Onduidelijk is welk bedrag aan final tax payment van Valero is inbegrepen in de voorgestelde integrale begrotingscijfers. Voor de berekening van het nettotekort op de begrote belastinginkomsten is de Raad uitgegaan van Afl. 26,2 miljoen aan final tax payment.	Voor zover de <i>final tax payment</i> afwijkt van Afl. 26,2 miljoen zou het tekort lager uitvallen (indien meer dan Afl. 26,2 miljoen wordt ontvangen) of hoger uitvallen (indien minder dan Afl. 26,2 miljoen wordt ontvangen).
5.	Niet-belastingopbrengst leaseontvangsten RDA	3,0	Opbrengst is inclusief bedrag bedoeld ter dotatie aan fondsen. Onduidelijk is welk deel hiervan gedoteerd dient te worden aan de fondsen en in hoeverre dit is begroot.	Voor zover dotatie door Land geschiedt en niet is begroot: <u>Extra uitgaven</u>

²⁹ Het effect hiervan is weliswaar al doorgecalculeerd in de cijfers van AZV en dus het tekortcijfer zoals berekend in tabel 6.

Op basis van alleen de verwachte lager uitvallende belastinginkomsten - waarbij uitgegaan is van een fiscale eindafrekening met Valero van Afl. 26,2 miljoen - (i.c. Afl. 40 miljoen minder dan aanvankelijk begroot) zou het tekort voor de collectieve sector kunnen uitkomen op 2,9% van het BBP. Afgevraagd wordt hoe de regering deze verwachte overschrijding van het tekort nog in het huidige begrotingsjaar kan ombuigen dan wel in de daaropvolgende jaren denkt te compenseren.

3. Memorie van toelichting

3.1 In de toelichting wordt aangegeven dat als gevolg van de dadingsovereenkomst tussen het Land en de *Fundacion Cas pa Comunidad Aruba* (FCCA) (i.c. de vaststellingsovereenkomst gesloten ter afwikkeling van openstaande vorderingen tussen het Land en de FCCA) de financiële verhouding met de FCCA gewijzigd is. Hierdoor komen de beheerskosten volkswoningen, de verhuuropbrengsten volkswoningen en aflossingen en renteopbrengsten van verstrekte leningen aan de FCCA te vervallen.³⁰ In het kader van deze vaststellingsovereenkomst heeft het Land naast de onderlinge schuldverrekening met de FCCA³¹ ook een aantal volkswoningen aan de FCCA overgedragen voor een totaalbedrag van Afl. 14,87 miljoen en heeft de FCCA openstaande leningen afgelost voor een bedrag van Afl. 8,15 miljoen. De transacties resulteerden in een uiteindelijke restvordering van het Land op de FCCA van Afl. 3,95 miljoen. Overeengekomen is dat dit bedrag door de FCCA aangewend zal worden voor de financiering van het zogenaamde *Smart Community Project*, de aanleg van erfafscheidingen en wijkverbetering te Village, Essoville en Esso Heights te San Nicolas.³² Deze voornoemde transacties alsook de kwijtscheldingen van schulden die het Land en de FCCA over en weer op elkaar hadden zijn niet terug te vinden in het onderhavige ontwerp. De Raad acht het in het kader van transparantie en inzichtelijkheid in de overheidsfinanciën van belang dat de uitwerking van deze vaststellingsovereenkomst - voor wat in ieder geval betreft de effecten hiervan op de schuldpositie van het Land - alsnog duidelijk in kaart wordt gebracht en waar nodig zijn weerslag krijgt in de onderhavige ontwerp-suppletoire Landsbegroting 2016.

3.2 In de memorie van toelichting zet de regering uiteen dat de financiële risico's voor het Land in geval van contractbreuk of een voortijdige beëindiging van het contract gedekt worden door onder andere de waarde van de olieraffinaderij (\$350 miljoen) en de olieterminal (\$200 miljoen).³³ De Raad volgt deze redenering van de regering niet. Op het moment van ontmanteling is de waarde van de olieraffinaderij en de olieterminal namelijk gereduceerd tot de schrootwaarde (\$100 miljoen) en zou dan enkel deze waarde verdisconteerd kunnen worden met de totale ontmantelingskosten van \$160 miljoen.

3.3 Tot slot, wordt in de toelichting aangegeven dat de raming op de kostenpost huur gebouwen binnen hoofdbudgethouder Cultuur ontoereikend is en moet worden verhoogd ten behoeve van de huur van San Nicolas Store van de Stichting Monumentenfonds Aruba (SMFA).³⁴ De Raad vraagt zich af in hoeverre deze huurkosten bij het opstellen van de Landsbegroting voor het jaar 2016 niet waren te voorzien, ervan uitgaande dat het een en ander is vastgelegd in een huurovereenkomst met de SMFA. De Raad vraagt zich derhalve af wanneer

³⁰ MvT, p. 25 en 38.

³¹ Schuld van het Land aan de FCCA was berekend op Afl. 58,7 miljoen en de schuld van de FCCA aan het Land was Afl. 39,6 miljoen.

³² MvT op de ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de ministers van Financiën en Overheidsorganisatie, van Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie en Duurzame Ontwikkeling en van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Integratie tot het aangaan namens het Land van een vaststellingsovereenkomst met de stichting *Fundacion Cas pa Comunidad Aruba*, p. 2-3.

³³ MvT, p. 6.

³⁴ MvT, p. 27.

deze huurovereenkomst tot stand is gekomen en vraagt zich tevens af voor welke periode deze is aangegaan. Aanbevolen wordt hierover uit te weiden.

4. Conclusie en eindadvies

Als gevolg van de voorgestelde aanpassingen aan de begroting zal het financieringstekort van het Land met Afl. 5,2 miljoen afnemen en - volgens de regering - uitkomen op Afl. 97,9 miljoen (2,1% van het BBP). Rekening houdende met de prognosecijfers 2016 van de overige entiteiten behorende tot de collectieve sector zal het tekort van de collectieve sector op 2,1% van het BBP kunnen uitkomen.

Geconstateerd is dat de belastingmiddelen - ondanks de bijstelling van het groeicijfer naar -1,3% van het BBP - niet zijn aangepast. De prognosecijfers voor de belastingmiddelen indiceren dat de belastingontvangsten in 2016 lager zullen uitvallen dan thans door de regering zijn geraamd. Gelet op deze prognosecijfers zou er – zonder aanvullende maatregelen – een extra tekort kunnen ontstaan, wat zou leiden tot een tekortcijfer voor de collectieve sector van ongeveer 2,9% van het BBP. De Raad heeft voorts ook aangegeven dat enkele voorgestelde mutaties onduidelijk zijn dan wel vooralsnog niet realistisch lijken, waardoor het tekort eventueel nog hoger zou kunnen uitvallen.

De Raad voorziet mede gelet op het voornoemde dat de wettelijke tekortnorm van 2,0% voor de collectieve sector derhalve niet gehaald zal worden. Gezien het feit dat er nog ruim één maand van het jaar 2016 resteert, acht de Raad het bovendien zeer moeilijk om nog effectieve maatregelen door te voeren teneinde de nodige ombuigingen in het huidige begrotingsjaar te realiseren.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad om het onderhavige ontwerp niet aan de Staten aan te bieden dan nadat duidelijk wordt gemaakt hoe alsnog aan de wettelijke tekortnorm zal worden voldaan, dan wel aan te geven hoe het verwachte extra tekort voor 2016 in de navolgende jaren zal worden gecompenseerd en hoe dit zal doorwerken in de meerjarenramingen.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

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