



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: 15 november 2017
Uw kenmerk: LV-17/0022
Datum: 1 december 2017
Kenmerk: RvA 193-17

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 1 december 2016 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2017 (AB 2016 no. 59)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 1 december 2016 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2017 (AB 2016 no. 59), 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 2017 (Landsbegroting 2017), ten aanzien waarvan de Raad op 23 augustus 2016 advies heeft uitgebracht.¹ Ingevolge artikel IV.1 van de Staatsregeling van Aruba (AB 1985 no. 26) j^o 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 2017 de vorm heeft van een wetsvoorstel, wordt ook over dit voorstel advies gevraagd aan de Raad van Advies.²

De Raad heeft onder meer het realiteitsgehalte van de voorgestelde gewijzigde begrotings-cijfers, 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.

Daarnaast is getoetst of de financieel-economische premissen waarop de gewijzigde begroting stoelt valide zijn en of de voorgestelde wijzigingen leiden tot duurzame overheidsfinanciën.

Tot slot is nagegaan in hoeverre - op basis van de voorgestelde wijzigingen en de meest actuele prognosecijfers 2017 van de entiteiten behorende tot de collectieve sector - voldaan zal worden aan de wettelijke tekortnorm voor de collectieve sector voor 2017 van 0,5% van het Bruto Binnenlands Product (BBP).

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 2017.³

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 is een machtiging (vooraf) tot het doen van uitgaven voor de daarbij genoemde doelstellingen en

¹ Advies van 23 augustus 2016, kenmerk RvA 105-16. Vindplaats: www.rva.aw

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

³ Advies van 30 november 2017 van het CAft, 'Advies op de ontwerp landsverordening tot wijziging van de begroting 2017 Aruba' (kenmerk: Cft 201700300).

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 wederom de verwachting uit dat het begrotingsproces dermate zal worden verbeterd dat in 2018 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. Voorts wordt verwezen naar de mogelijkheid van de machtigingsprocedure zoals geregeld in artikel 14 van de CV 1989.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 In het onderhavige ontwerp worden enkele budgetneutrale wijzigingen voor de Landsbegroting 2017 voorgesteld. De stijging in de inkomsten is voornamelijk het gevolg van de ontvangen EU-gelden ten behoeve van het project Mobile Tech Lab en een extra dividenduitkering van Setar. De stijging aan de uitgavenkant wordt voor het grootste deel veroorzaakt door hogere personeelsuitgaven. De te hoge raming van de uit te geven studieleningen heeft ertoe geleid dat de post netto kredietverlening thans naar beneden dient te worden bijgesteld.

Tabel 1: Voorgestelde mutaties op de Landsbegroting 2017

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Begroting 2017	Mutaties suppletioire begroting 2017	Begroting 2017 na mutaties
Inkomsten	1,368.2	4.6	1,372.8
<i>w.v. belastinginkomsten</i>	<i>1,113.8</i>		<i>1,113.8</i>
<i>w.n. niet-belastingontvangsten</i>	<i>187.4</i>	<i>4.6</i>	<i>187.4</i>
Uitgaven⁵	1,364.1	10.6	1.374.7
<i>w.v. personeelsuitgaven⁶</i>	<i>462.6</i>	<i>12.5</i>	<i>475.1</i>
<i>w.v. verbruik goederen en diensten</i>	<i>171.2</i>	<i>3.1</i>	<i>174.3</i>
<i>w.v. interest</i>	<i>215.3</i>	-	<i>215.3</i>
<i>w.v. bijdrage aan AZV</i>	<i>53.1</i>	-	<i>53.1</i>
<i>w.v. investeringen</i>	<i>4.8</i>	<i>1.7</i>	<i>6.5</i>
<i>w.v. vermogensoverdrachten</i>	<i>5.2</i>	-	<i>5.2</i>
Netto kredietverlening	28.7	(6.0)	22.7
Aflossingen	414.3	-	414.3
Financieringstekort	24.6	-	24.6
% BBP	0.5	-	0.5
BBP⁷	4,876.0		4,876.0

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 2017, zoals verwacht door de Centrale Bank van Aruba en opgenomen in de *Economic Outlook* van mei 2017 (CBA), vindplaats <http://www.cbaruba.org/cba/manageDocument.do?dispatch=view&id=3338>

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 AZV niet wordt verhoogd. Uit ambtsberichten blijkt echter dat de meest actuele prognosecijfers van het UO AZV laten zien dat er in 2017 een tekort wordt verwacht van Afl. 60 miljoen, dat gedekt dient te worden door de Landsbijdrage. Het tekort van het Land zal hierdoor toenemen met Afl. 7 miljoen.

b. Inkomsten

De Raad is er op basis van de gerealiseerde belastingontvangsten tot en met september 2017 niet van overtuigd dat de geraamde belastingontvangsten voor 2017 gerealiseerd zullen worden en dat deze naar alle waarschijnlijkheid lager zullen uitvallen dan thans geraamd. Overigens in zijn advies van 1 augustus 2016 (RvA 105-16) met betrekking tot de ontwerp-begroting 2017 heeft de Raad reeds aangegeven dat de totale belastingontvangsten te optimistisch waren geraamd. De Raad voorziet op basis van zijn eigen prognoses, waarbij rekening is gehouden met seizoensinvloeden, dat de belastinginkomsten grofweg Afl. 88 miljoen lager zullen uitvallen dan thans wordt begroot door de regering.

Settlement payment Refineria di Aruba (RDA)/verkoop aandelen Valero Marketing & Supply Aruba N.V.

De regering verwacht dat in het vierde kwartaal de kapitaalontvangsten uit hoofde van de uitkering van de tweede tranche van de settlement payment van RDA N.V. en de verkoop van de aandelen van Valero Marketing & Supply Aruba N.V. zullen worden gerealiseerd.⁸ De RDA heeft kennelijk schriftelijk bevestigd dat uiterlijk eind november in ieder geval een bedrag van Afl. 58 miljoen gestort zal worden. Over het restantbedrag dienen nadere afspraken te worden gemaakt.⁹ Niet duidelijk is derhalve of het volledige bedrag van 67 miljoen in 2017 ontvangen zal worden.

c. Uitgaven

De kostenpost voor personeel moet met Afl. 12,5 miljoen naar boven bijgesteld worden. De maatregelen om de personeelskosten jaarlijks met 5% te verlagen hebben wederom niet het beoogde effect. Naast de voorgestelde verhoging die plaatsvindt op basis van een extrapolatie van de personeelskosten 2017, wordt de verhoging ook weer toegeschreven aan bevorderingen met terugwerkende kracht en aan de hogere kosten voor overwerk binnen de hoofdbudgethouders Politie, Brandweer en Gevangeniswezen.¹⁰

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

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Begroting 2017	2017 na wijziging
Politie					
Totale personeelskosten (4100):	65.0	66.3	66.2	63.7	68.6
<i>m.v. Salarissen</i>	47.9	48.2	47.4	46.3	47.9
<i>m.v. Overwerkvergoedingen</i>	12.7	13.9	14.7	13.5	16.5
Overwerkkosten in % tot. Personeelskosten	20%	21%	22%	21%	24%
Brandweer					
Totale personeelskosten (4100):	10.2	12.0	10.5	10.6	10.7
<i>m.v. Salarissen</i>	7.8	9.1	7.8	7.8	7.8
<i>m.v. Overwerkvergoedingen</i>	1.7	2.1	2.0	2.1	2.2
Overwerkkosten in % tot. Personeelskosten	17%	18%	19%	20%	21%

⁸ Uitvoeringsrapportage 3^e kwartaal 2017 Land Aruba, p. 7.

⁹ Uitvoeringsrapportage 3^e kwartaal 2017 Land Aruba, p. 17.

¹⁰ MvT, p. 15-16.

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Begroting 2017	2017 na wijziging
Gevangeniswezen					
Totale personeelskosten (4100):	14.7	13.8	13.6	13.0	14.9
<i>n.v. Salarissen</i>	10.2	9.5	9.0	9.3	9.7
<i>n.v. Overwerkvergoedingen</i>	3.5	3.4	3.8	2.9	4.3
Overwerkkosten in % tot. Personeelskosten	24%	25%	28%	22%	29%
Totaal personeelskosten	89.9	92.1	90.3	87.3	94.2
Totaal overwerkkosten in % personeelskosten	20%	21%	23%	21%	24%

De kosten van overwerk blijven derhalve een structureel probleem. De Raad adviseert wederom dringend om nader in te gaan op deze kwestie en tevens aan te geven in hoeverre gewerkt wordt aan een effectieve oplossing van dit probleem.

Arubus N.V.

De Landsbijdrage aan Arubus N.V. is voor 2017 begroot op Afl. 7,3 miljoen. Er is in onderhavig ontwerp, anders dan in voorgaande jaren, geen aanpassing van deze bijdrage voorgesteld. De door Aruparking N.V. te genereren opbrengsten zouden zorgen voor een verlaging van de Landsbijdrage aan Arubus N.V.¹¹. De Raad vraagt zich echter af of, en zo ja wat het niet langer toepassen van de wielklem voor financiële gevolgen heeft voor Arubus N.V. en of daar in dit ontwerp geen rekening mee gehouden had moeten worden.

Tabel 3: 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	Realisatie 2016	Begroting 2017
Bijdrage Land aan Arubus	6.4	6.3	9.0	10.1	7.3

Tekort van de publieke sector

Op basis van de voorgestelde mutaties op de Landsbegroting 2017 en de meest recente prognosecijfers dan wel begrotingscijfers 2017 van de entiteiten behorende tot de collectieve sector zou het tekortcijfer voor de collectieve sector uitkomen op 0,6% van het BBP voor 2017.

Tabel 4: Overzicht verwacht tekort collectieve sector 2017

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	Verwachte inkomsten	Verwachte uitgaven	Tekort/(Surplus)
Land Aruba (op basis van suppl. Begroting 2017)	1,372.8	403.5	24.7
AZV	393.7	403.5	9.8
SVb	360.6	361.0	0.4
Aruba Tourism Authority	99.1	93.1	(6.0)
Universiteit van Aruba	cijfers niet bekend	cijfers niet bekend	1.4
Serlimar	cijfers niet bekend	cijfers niet bekend	
SEPB	cijfers niet bekend	cijfers niet bekend	0.5
Totale Publieke Sector			30.8
Totale Publieke Sector in % van BBP			0.6%

Dit is een overschrijding van de wettelijke norm voor 2017 van 0,1%. Opgemerkt moet worden dat geen rekening is gehouden met de cijfers van de Serlimar. Ook de meest actuele prognosecijfers van de Universiteit van Aruba en de Stichting EPB zijn nog niet ontvangen (de in bovenstaande tabel opgenomen cijfers zijn overgenomen uit de Uitvoeringsrapportage 3^e kwartaal 2017). De Raad geeft de regering (opnieuw)in overweging deze entiteiten te instrueren dat zij onderdeel uitmaken van de collectieve sector en dienaangaande tijdig hun cijfers

¹¹ MvT op de Landsverordening parkeerzones, p. 2.

beschikbaar moeten hebben, dan wel te besluiten dat deze entiteiten niet tot de collectieve sector behoren.

Daarnaast zou op basis van de verwachte lager uitvallende belastinginkomsten van Afl. 88 miljoen het tekort voor de collectieve sector kunnen uitkomen op 2,4% van het BBP en indien de settlement payment van RDA en de verkoop van de aandelen van Valero Marketing & Supply Aruba N.V. niet in 2017 worden geëffectueerd, zal het financieringstekort nog hoger uitvallen. Onder dit scenario schat de Raad dat de kapitaaldienst met een klein tekort van Afl. 2.2 miljoen zal sluiten.

3. Memorie van toelichting

In de toelichting wordt meerdere keren gesproken over een extrapolatie van de personeelskosten voor het jaar 2017 op grond waarvan de posten 'personeel' en 'werkgeversbijdragen' naar boven dienen te worden bijgesteld. De Raad acht het gebruik van de term extrapolatie niet juist. De personeelskosten voor het jaar 2017 stijgen door een toename van het aantal Fte's met name aan het einde van het derde kwartaal. De Raad adviseert de toelichting aan te passen.

4. Conclusie en eindadvies

Als gevolg van de voorgestelde aanpassingen van de begroting zal het financieringstekort van het Land volgens de regering uitkomen op Afl. 24,6 miljoen (0,5% van het BBP). Rekening houdende met de prognosecijfers 2017 van de overige entiteiten behorende tot de collectieve sector zal het tekort van de collectieve sector op 0,6% van het BBP kunnen uitkomen. De prognosecijfers voor de belastingmiddelen geven aan dat de belastingontvangsten in 2017 lager zullen uitvallen dan thans door de regering 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 2,4% van het BBP en daarmee betekent dit ook een verdere stijging van de schuldquote.

De Raad voorziet mede gelet op het voornoemde dat de wettelijke tekortnorm van 0,5% voor de collectieve sector derhalve niet gehaald zal worden. Gezien het feit dat er nog minder dan één maand van het jaar 2017 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.

Nu het er naar uit ziet dat de begrotingswijziging over het dienstjaar 2017 zeer laat in het jaar tot stand zal komen, is het waarschijnlijk dat na de vaststelling geen tijd meer is om effectief over te gaan tot financiering van het aanvullend tekort. De machtiging tot aangaan van geldleningen, zoals bepaald in artikel 2 van de begroting, loopt af op 31 december 2017.

Tegenvallers in de (financierings)middelen, successievelijk het ontbreken van een machtiging voor het aangaan van aanvullende geldleningen, kan een acuut liquiditeitstekort opleveren. Met een dergelijke toestand voor ogen is door de wetgever met de totstandkoming van de Landsverordening Schatkistpapier (AB 1987 no. 3) het instrument van de schatkistpromesse in het leven geroepen. Dit instrument heeft een korte looptijd en is qua machtiging tot uitgifte hiervan niet noodzakelijkerwijs gebonden aan de begroting. Dit omdat bij artikel 4 van deze verordening een doorlopende machtiging met een bepaald maximum tot stand is gebracht. Het thans vigerend maximale machtigingsbedrag zoals opgenomen in deze landsverordening is evenwel niet afdoende om aan de met dit aanvullend tekort op de begroting gemoeide liquiditeitskrapte het hoofd te bieden.

Een verhoging van het machtigingsbedrag zoals opgenomen in artikel 4 van de Landsverordening Schatkistpapier is hier derhalve aan de orde; dit als alternatief op een verhoging van de financieringsmachtiging in de begroting over het dienstjaar 2017.

Deze verhoging kan bewerkstelligd worden door de toevoeging aan onderhavig ontwerp van een extra artikel strekkende tot aanpassing van het bedrag zoals opgenomen in artikel 4 van de Landsverordening Schatkistpapier. Hiermee kan na de vaststelling van de begrotingswijziging overgegaan worden tot het voorzien in een acute liquiditeitsbehoefte door het uitgeven van schatkistpromessen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad om het onderhavige ontwerp niet aan de Staten aan te bieden dan nadat met het voorgaande rekening is gehouden en aangegeven wordt hoe het verwachte extra tekort voor 2017 in de navolgende jaren zal worden gecompenseerd en hoe dit zal doorwerken in de meerjarenramingen. De regering wordt derhalve geadviseerd om dit nader te verwerken in de ontwerp-begroting voor het jaar 2018 en een lange termijn visie en beleid te formuleren voor het realiseren van duurzame overheidsfinanciën.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

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