



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:** 26 januari 2015  
**Uw kenmerk:** LV-15/0002  
**Datum:** 23 februari 2015  
**Kenmerk:** RvA 27-15

**Onderwerp:** Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2015

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 2015, 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 begrotingen advies gevraagd aan de Raad van Advies.

1.2 Een landsverordening tot vaststelling 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.<sup>1</sup> Deze omstandigheid heeft consequenties voor het door de Raad te hanteren toetsingskader.

De juridische toetsing vindt in volle omvang plaats. De Raad toetst onder meer aan hogere regelgeving zoals de Staatsregeling en de CV 1989. Artikel V.12, lid 2, van de Staatsregeling van Aruba stelt dat de begroting jaarlijks in een of meer ontwerpen door de regering uiterlijk op de eerste september aan de Staten wordt aangeboden. Uit de CV 1989 volgt dat een landsverordening tot vaststelling van de begroting een machtiging vooraf betreft en in werking treedt met ingang van 1 januari van het dienstjaar waarop de begroting betrekking heeft (artt. 2-4 CV 1989). De ratio van de vastlegging in de Staatsregeling is dat de begrotingscyclus op de juiste wijze en tijdig wordt doorlopen, daarbij recht doende aan het budgetrecht van de Staten en het machtigingskarakter van de begroting. De Raad toetst of de begroting tijdig is aangeboden en zal, indien dit niet het geval is, wijzen op strijd met de Staatsregeling.

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 stoelt valide zijn.

<sup>1</sup> '...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.

1.3 Het toetsingskader voor de landsbegroting is uitgebreid met:

- a. het Witte Donderdag Protocol (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;
- c. de resultaten van het onderzoek naar de realiteit van de ramingen in de begrotingen en de meerjarige ontwikkeling van de overheidsfinanciën in Aruba, uitgevoerd in opdracht van de Gouverneur van Aruba door het secretariaat van het College Financieel Toezicht<sup>2</sup>, naar aanleiding waarvan de ontwerp-begroting 2014 is gewijzigd.<sup>3</sup>

De Raad heeft daarnaast kennisgenomen van de volgende de documenten:

- *A Roadmap to Fiscal Sustainability in Aruba. Policy recommendations to the Government of Aruba for the period 2013-2017*. Centrale Bank van Aruba, 16 december 2013;
- Reactie op de ontwerp-begroting 2015. College Financieel Toezicht, 29 december 2014 (kenmerk Cft 201400242);

en is op 30 januari jl. in de Raad een toelichting op het ontwerp ontvangen van de minister belast met Financiën.

1.4 Voorts vraagt de Raad aandacht voor het volgende. De totstandkoming van de begroting 2014 en de wijziging daarvan, heeft de Raad tot de conclusie doen komen dat zijn advies inzake de begroting dient te worden opgevat als een oordeel. Om te komen tot een oordeel kijkt de Raad niet alleen naar de desbetreffende begroting, maar ook naar de doorwerking van de uitgaven op de langere termijn en de ontwikkeling van de openbare financiën. De meerjarencijfers stellen de Raad in staat om te bezien hoe het voorgenomen financiële beleid zich zal ontwikkelen. Die cijfers vormen de norm waaraan de Raad kan afmeten of sprake is van overschrijdingen en tot welk niveau bezuinigd kan worden. Als, gelet op de meerjarencijfers, de Raad tot het oordeel komt dat het voorgenomen beleid om tot houdbare overheidsfinanciën te komen niet kan worden bereikt, kan de Gouverneur het advies gebruiken als onderbouwing om te besluiten of zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 21 Reglement van de Gouverneur van Aruba. De Raad is als hoogste en laatste adviesorgaan van de regering - en derhalve van de constitutionele Gouverneur (bij de uitoefening van zijn Landstaak, in zijn hoedanigheid als hoofd van de regering) - het orgaan dat hem hiervoor ten dienste staat. De Gouverneur kan - indien een zwaarwegend oordeel van de Raad van Advies niet of niet genoegzaam is overgenomen door de regering dan wel de Staten van Aruba - bij de uitoefening van zijn taak als Landsorgaan besluiten of hij als Koninkrijksorgaan onverwijld de Koning dient te verwittigen dat er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 21 Reglement van de Gouverneur van Aruba.

1.5 In verband met het voorgaande en vooruitlopend op de invoering van een *Fiscal Council* en de verankering van begrotingsregels in de Staatsregeling<sup>4</sup>, stelt de Raad voor om na vaststelling van de landsbegroting (en voorafgaand aan de stemming) door de Staten een tweede (constitutionele) toets te laten verrichten door de Raad. De constitutionele taakstelling van de Raad verzet zich niet tegen enig verzoek daartoe vanwege de regering dan wel de Staten.

---

<sup>2</sup> Het onderzoek vloeide voort uit het KB van 11 juli 2014, Staatscourant 2014, 20467. Het Secretariaatsrapport inzake het onderzoek naar de begroting 2014 is door het CFT op 12 september 2014 gepubliceerd.

<sup>3</sup> Zowel de Landsbegroting 2014 en de Landsverordening tot wijziging van de Landsbegroting 2014 zijn op 2 december 2014 vastgesteld.

<sup>4</sup> MvT, p. 10 e.v. E.e.a. is overeengekomen in het 'Witte Donderdag Protocol' - Uitvoeringsprotocol dd. 28 maart 2013 ex besluit artikel IV-B van het samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland.

## 2. Algemene beschouwingen op de ontwerp-Landsbegroting 2015

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. Uit de CV 1989 volgt dat een landsverordening tot vaststelling van de begroting een machtiging vooraf betreft en in werking treedt met ingang van 1 januari van het dienstjaar waarop de begroting betrekking heeft (artt. 2-4 CV 1989). Aan dit constitutionele voorschrift is wederom niet voldaan. Hoewel de Raad onderkent dat dit samenhangt met de omstandigheid dat de Landsbegroting 2014 pas op 2 december 2014 is vastgesteld, is de gelegenheid niet aangegrepen om in verband met deze vertraging een gecombineerde begroting 2015-2016 op te stellen, zoals de Raad eerder had geadviseerd.<sup>5</sup> De Raad betreurt dit en geeft in dringende overweging om voor 1 september een gecombineerde begroting 2016-2017 aan de Staten aan te bieden. Hiermee wordt de vertragingscyclus doorbroken en kunnen de meerjareneffecten van de nodige maatregelen inzichtelijk worden gemaakt.

### Het totaalbeeld van de ontwerp-begroting

2.2 Ingevolge de memorie van toelichting zal de regering in het dienstjaar 2015 het trendmatig begrotingsbeleid zoals overeengekomen in het *Balanced Budget Akkoord*<sup>6</sup> voortzetten, met als doelstelling het op termijn bereiken van begrotingsevenwicht. Conform dit trendmatig begrotingsbeleid geldt voor het Land voor de komende vier jaren een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven, een nominaal uitgavenplafond van Afl. 1.350 miljoen en een inkomstenkader van Afl. 1.150 miljoen.<sup>7</sup> Door deze scheiding zullen meevallers aan de inkomstenkant niet mogen leiden tot extra uitgaven en zullen tegenvallende inkomsten evenmin hoeven te leiden tot extra bezuinigingen.

De Raad wijst erop dat deze systematiek met de invoering van de bestemmingsheffing AZV (de *health tax*), de hieraan gerelateerde verlaging van de landsbijdrage AZV en met de instelling van een investeringsfonds voor de PPP-constructies (*Aruba Investment Fund* - AIF), dat gevoed gaat worden door de voorgenomen *transaction-tax*, wordt doorbroken. De systematiek wordt ook met de oprichting van de luchtverkeersbeveiliging (ANSA) doorbroken.

De eigenlijke investeringen en bijdragen (in de kosten van AZV) van het Land worden immers via nieuw te genereren middelen buiten de begroting om (i.c. via het AIF dan wel AZV) gedekt; van bezuinigingen aan de uitgavenkant op dit gebied is feitelijk dus geen sprake.

Indien deze 'constructies' worden verwerkt conform de Balanced Budget Akkoord-systematiek dan merkt de Raad op dat het uitgavenkader van Afl. 1.350 miljoen - in tegenstelling tot wat het in de memorie van toelichting opgenomen meerjarigkader 2014-2018<sup>8</sup> thans doet blijken - wel wordt overschreden.

Ter illustratie heeft de Raad in de onderstaande tabel het meerjarig kader 2014-2018 naar de systematiek van het Balanced Budget Akkoord heringericht (Tabel 1).

---

<sup>5</sup> In het advies op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsbegroting 2014 heeft de Raad geadviseerd om de begrotingen 2015 en 2016 te combineren. Zie RvA 142-14, onderdeel 5.10. Vindplaats: [www.rva.aw](http://www.rva.aw)

<sup>6</sup> Protocol dd. 5 november 2013 inzake het begrotingsbeleid 2013-2017 van het Kabinet Mike Eman II.

<sup>7</sup> MvT, p. 3.

<sup>8</sup> MvT, p. 13.

Tabel 1: Meerjarig kader 2014-2018 conform Balanced Budget Akkoord systematiek

(Bedragen in miljoenen Afl.)	2014	2015	2016	2017	2018
<b>INKOMSTEN</b>					
basis scenario inkomsten	1.048,80	1.080,20	1.108,40	1.156,30	1.195,30
Intensiveringen (invorderingsactie)	84,40	79,49	75,00	73,50	70,00
belasting herziening			55,00	80,00	100,00
health tax		66,00	68,00	70,67	72,33
transaction tax			52,27	78,33	78,67
ophaalrendement	9,06				
<b>totaal</b>	<b>1.142,26</b>	<b>1.225,69</b>	<b>1.358,67</b>	<b>1.458,80</b>	<b>1.516,30</b>
<i>minimaal inkomstenkader</i>	<i>1.150,00</i>	<i>1.150,00</i>	<i>1.150,00</i>	<i>1.150,00</i>	<i>1.150,00</i>
onderschrijding	7,74	(75,69)	(208,67)	(308,80)	(366,30)
<b>UITGAVEN</b>					
basis raming uitgaven	1.532,52	1.569,50	1.596,00	1.641,92	1.691,68
correctie AOV	(25,90)	(52,10)	(62,60)	(74,40)	(87,30)
ombuiging kosten personeel	(74,80)	(86,40)	(89,90)	(98,70)	(99,70)
ombuiging kosten goederen en diensten	(12,00)	(15,20)	(15,20)	(15,20)	(15,20)
ombuiging subsidies en overdrachten	(14,70)	(26,70)	(26,70)	(26,70)	(63,00)
ombuiging investeringen	(40,70)	(35,00)	(35,00)	(35,00)	(35,00)
<b>totaal</b>	<b>1.364,42</b>	<b>1.354,10</b>	<b>1.366,60</b>	<b>1.391,92</b>	<b>1.391,48</b>
<i>maximaal uitgavenkader</i>	<i>1.350,00</i>	<i>1.350,00</i>	<i>1.350,00</i>	<i>1.350,00</i>	<i>1.350,00</i>
nog te bezuinigen	14,42	4,10	16,60	41,92	41,48

2.3 De ontwerp-Landsbegroting 2015 laat een financieringstekort zien van Afl. 183 miljoen (3,7% van het BBP). Dit is een verlaging ten opzichte van de Landsbegroting 2014 van ruim Afl. 260 miljoen. Het verschil wordt grotendeels verklaard door de éénmalige overdracht aan het APFA in 2014 (Afl. 170 miljoen), een lagere bijdrage aan AZV in 2015 (netto Afl. 50 miljoen) en hogere verwachte inkomsten in 2015 (netto Afl. 15 miljoen).

Het financieringstekort voor 2015 is weliswaar lager dan 2014, maar valt toch hoger uit dan het financieringstekort voor 2015 van Afl. 158,6 miljoen zoals opgenomen in de eerdere versie van het meerjarig kader 2014-2018 bij de ontwerp-suppletoire begroting 2014.

In tabel 2 wordt het bovenstaande geïllustreerd.

Tabel 2 : Vergelijking op hoofdlijnen van de ontwerp-Landsbegroting 2015 met de Landsbegroting 2014<sup>9</sup>

(Bedragen in miljoenen Afl.)	Begroting 2014 (incl. wijziging)	Begroting 2015
<b>Inkomsten</b>	<b>1.142,3</b>	<b>1.159,6</b>
<i>w.v. belastinginkomsten</i>	<i>946,5</i>	<i>965,4</i>
<i>w.v. niet-belastingontvangsten</i>	<i>195,8</i>	<i>194,2</i>
<b>Uitgaven</b>	<b>1.557,7</b>	<b>1.318,9</b>
<i>w.v. personeelsuitgaven</i>	<i>669,2</i>	<i>667,3</i>
<i>w.v. verbruik goederen en diensten</i>	<i>193,3</i>	<i>178,6</i>
<i>w.v. interest</i>	<i>188,8</i>	<i>202,3</i>
<i>w.v. bijdrage aan AZV</i>	<i>119,8</i>	<i>70,0</i>
<i>w.v. investeringen</i>	<i>0,3</i>	<i>4,5</i>
<i>w.v. vermogensoverdrachten</i>	<i>173,9</i>	<i>5,5</i>
<b>Netto kredietverlening</b>	<b>28,5</b>	<b>24,0</b>
<b>Aflossingen</b>	<b>159,2</b>	<b>123,0</b>
<b>Financieringstekort</b>	<b>443,9</b>	<b>183,3</b>
% BBP	9,3	3,7
<b>Overheidsschuld</b>	<b>3.856,3</b>	<b>4.040</b>
% BBP	81	82

<sup>9</sup> Genoemde onderdelen onder de hoofdcategorie 'Uitgaven' zijn niet uitputtend.

De Raad heeft voorts geconstateerd dat de landsbijdrage aan de AZV voor 2015 als gevolg van de invoering van de *health-tax* is verlaagd ten opzichte van 2014. De Raad constateert echter dat de uitgaven (i.c. de zorg- en beheerskosten) bij de AZV blijven stijgen. Ook de begrotingscijfers van de SVb tonen aan dat de onder het beheer van de SVb zijnde fondsen (wederom) een netto-tekort zullen kennen. Externe financiering, dan wel een bijdrage van het Land ter dekking van dit tekort lijkt vooralsnog echter niet nodig, doordat dit tekort gedekt kan worden uit liquiditeitsoverschotten en uit de gelden van de schommelfondsen.

Tabel 3 : *Vergelijking begrotingen 2014 en 2015 van de sociale zekerheidsfondsen*<sup>10</sup>

(Bedragen in miljoenen Afl.)	Begroting 2014	Begroting 2015
<b>AZV</b>		
Ontvangsten	252,5	325,4
Uitgaven	390,1	395,4
<b>Tekort</b> (te dekken door het Land)	<b>137,6</b>	<b>70,0</b>
<b>SVb</b>		
Ontvangsten	271,3	293,5
Uitgaven	296,8	304,8
<b>Tekort</b>	<b>25,5</b>	<b>11,4</b>

2.4 De Raad heeft geconstateerd dat de rentekosten voor het Land volgens het onderhavige ontwerp in 2015 (wederom) stijgen. Ten opzichte van de begroting 2014 is er sprake van een stijging van 7%. De Raad uit zijn bezorgdheid over deze stijgende rentekosten voor het Land in het licht van (het streven naar) het terugbrengen van de staatsschuld naar gezonde proporties<sup>11</sup>, te meer omdat deze kostenpost structureel een aanzienlijk deel van de uitgaven inneemt.

Tabel 4: *Verloop rentelasten en schuld van het land Aruba*<sup>12</sup>

(Bedragen in miljoenen Afl.)	2010	2011	2012	2013	Begr. 2014	Ontwerp-Begr. 2015
Rentelasten	126,9	137,4	150,6	162,3	188,8	202,3
Totale inkomsten Land	1.183,8	978,4	1.017,3	1.137,0	1.142,3	1.159,6
Rentelasten t.o.v. inkomsten Land in %	10,7	14,0	14,8	14,3	16,5	17,4
<b>Uitstaande schuld</b>						
	2.400,7	2.802,1	3.073,9	3.412,4	3.856,3	4.039,7
In % van het BBP	56,1	61,4	67,6	73,6	80,8	81,7

De Raad acht het uitermate belangrijk dat de rentelasten worden verlaagd, door bij (toekomstige) herfinancieringen leningen met een gunstigere rente aan te gaan. De Raad wijst hier in het bijzonder naar de mogelijkheid om via Nederland te lenen waar immers thans een voordelig rentetarief geldt.

Immers, volgens het Witte Donderdag Protocol wordt Nederland de mogelijkheid aangeboden om in te schrijven op een openbare aanbidding van een obligatielening van Aruba, mits het Land voldoet aan het in het Koninkrijk en internationale gehanteerde criteria van houdbare overheidsfinancien en terugbetalingscapaciteit. Het lenen tegen een gunstiger rentetarief zorgt niet alleen voor een verlaging van de totale uitgaven (lees: operationele kosten), maar zorgt er ook voor dat de staatsschuld sneller daalt naar het wenselijke niveau.

Ter illustratie hiervan heeft de Raad voor een drietal scenario's de jaarlijkse rentelasten voor de periode 2015-2039 in kaart gebracht. Voor alle scenario's is uitgegaan van een primair saldo van 0,4%, 2,3%, 3% en 4% voor respectievelijk de periodes 2015, 2016, 2017 en 2018-2039.<sup>13</sup> Bij het

<sup>10</sup> Opgesteld aan de hand van de cijfers in de begrotingen 2014 en 2015 van de SVb en het UO AZV.

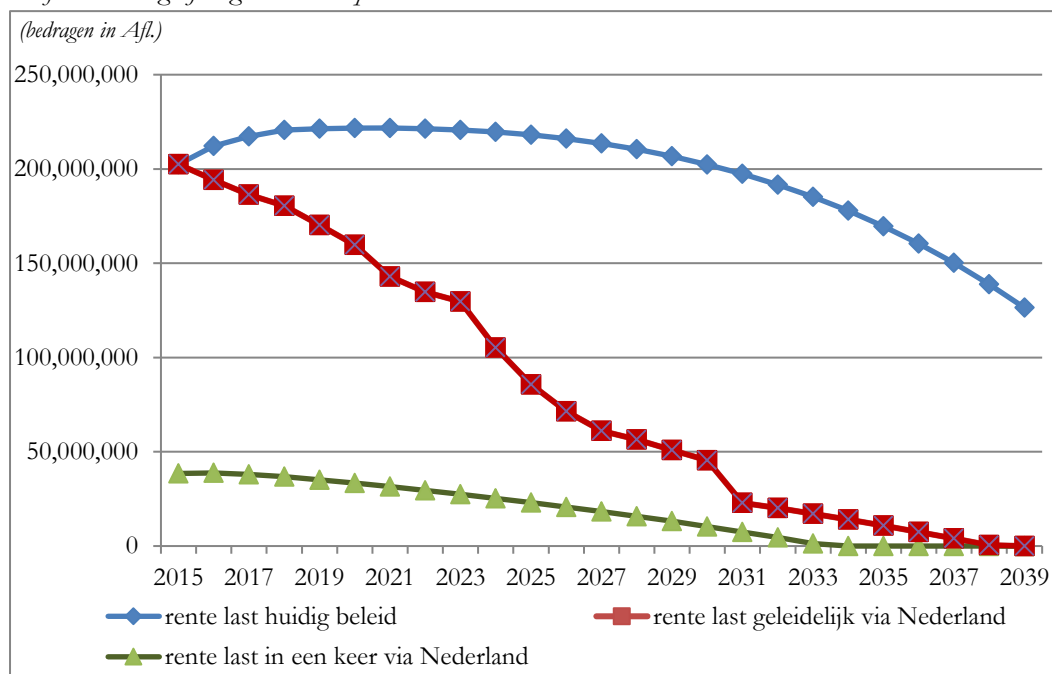
<sup>11</sup> Volgens het IMF heeft een schuld-BBP-ratio van 55% of hoger een remmend effect op de economische groei van de Caribische landen (*Caribbean Small States: Challenges of High Debt and Low Growth* van het IMF, 20 februari 2013, p. 16).

<sup>12</sup> Cijfers zijn voor de periode 2010-2013 afkomstig uit de *Annual Statistical Digest 2013*, Centrale Bank van Aruba.

<sup>13</sup> Dit uitgangspunt in primair saldo sluit zoveel mogelijk aan op de *targets* van de regering zoals neergezet in het meerjarig kader 2014-2018.

eerste scenario (rentelast huidig beleid) wordt er van uitgegaan dat het aflossingsschema voor de huidige schulden wordt gevolgd, dat er een vaste verhouding is tussen de schuld en interestkosten (gemiddeld rentetarief van i.c. 5,25% op basis van de geraamde interestlasten voor 2015 van Afl. 202,3 miljoen) en dat nieuwe leningen worden aangegaan tegen dit gemiddelde rentetarief. Bij het tweede scenario (rentelast geleidelijk via Nederland) wordt er van uitgegaan dat alle nieuwe leningen via Nederland worden aangegaan (rentetarief van 1%); over de oude leningen wordt het gemiddeld rentetarief van 5,25% betaald. Bij het derde scenario (rentelast in één keer via Nederland) wordt uitgegaan dat zowel de huidige staatsschuld als de nieuwe schulden via Nederland worden gefinancierd.

Grafiek 1: Vergelijking rentelasten periode 2015-2039



Het overzicht toont aan dat het lenen via Nederland (ter dekking van toekomstige begrotingsstekorten) ten opzichte van het lenen tegen de gemiddelde huidige rentetarieven aanzienlijke besparingen opleveren. Zo zal in 2019 al sprake kunnen zijn van ruim Afl. 50 miljoen aan lagere interestkosten. Voorts kan uit het overzicht afgeleid worden dat de staatsschuld via dit scenario in een sneller tempo afneemt.

Teneinde de mogelijkheid om via Nederland te lenen te verwezenlijken is het noodzakelijk dat de in het Witte Donderdag Protocol gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd en dat hierover tussen Aruba en Nederland goede afspraken worden gemaakt. Zoals door zowel het IMF als de Centrale Bank van Aruba aangegeven, is het verlagen van de kosten van het Land voor de economie minder schadelijk (met uitzondering van productieve investeringen).

Bij een besparing op rente die voornamelijk aan het buitenland wordt betaald is dat zeker het geval.

## Hervormingen

2.5 In het streven naar duurzame overheidsfinanciën dient de regering zich te richten op meerdere pijlers:<sup>14</sup>

- a. inkomensverhogende maatregelen;
- b. herziening belastingsstelsel;
- c. kostenbesparende maatregelen;
- d. verzelfstandigen dan wel afstoten van overheidstaken;
- e. het terugdringen van de staatsschuld.

### *Ad a. Inkomensverhogende maatregelen*

Door het Land is in de afgelopen jaren reeds een aantal lastenverhogende maatregelen genomen, zoals de verhoging van de AZV-premie, verhoging van de AOV-premie (plus premiegrens), enkele milieubelastingen, toeristenheffingen, ANSA-tarieven, deviezenomwisselingsbelasting, de bestemmingsheffing AZV (*health-tax*) en wordt thans de *transaction-tax* overwogen. In dit verband stelt de Centrale Bank van Aruba dat de belastingdruk in Aruba (gemeten als het aandeel van belastingen, niet-belastingmiddelen alsmede premiebijdrage aan de sociale zekerheid ten opzicht van het BBP) een van de hoogste is van het Caribisch gebied. Dit betekent dat het verhogen van bestaande belastingen, overige niet-belastingmiddelen alsmede sociale premies, alleen op korte termijn effecten zal hebben.

### *Ad b. Herziening belastingsstelsel*

Naar aanleiding van de aan de Raad ter hand gestelde ‘Stand van zaken openstaande belasting-schuld per 31 december 2014’ van de Belastingdienst (SIAD) moet de conclusie worden getrokken dat Aruba een zeer inefficiënt en onnodig gecompliceerd belastingsstelsel en –systeem kent en dat de overheid onvoldoende in staat is de belastingen te innen. Volgens dit overzicht zou er voor ruim Afl. 2,2 miljard aan openstaande belastingschulden bestaan. Het merendeel van de openstaande bedragen blijkt in de winstbelastingsfeer (bijna 50%) te zitten. Van een deel daarvan is het de vraag of deze nog wel inbaar zijn. Derhalve dienen maatregelen te worden genomen die primair gericht zijn op de vergroting van de effectiviteit van ons belastingsstelsel, alsmede op het versterken van de belasting-naleving (*compliance*).

In tabel 5 is de van de SIAD verkregen informatie in verkorte vorm weergegeven, terwijl in tabel 6 de resultaten van de extra inspanningen van de overheid om de openstaande belastingschulden in te vorderen zijn weergegeven. Vergelijking van de beide tabellen geeft aan dat de inspanningen c.q. resultaten niet in een goede verhouding met elkaar staan.

*Tabel 5: Openstaande belastingschuld*

<i>(Bedragen in duizenden Afl.)</i>	<b>Openstaand bedrag</b>	<b>%</b>	<b>Aantal klanten</b>	<b>Gemiddeld per klant</b>
Winstbelasting (WB)	1.045.590,8	47.4	5.894	177.399,2
Inkomstenbelasting (IB)	361.283,2	16.4	20.435	17.679,6
Loonbelasting (LB)	133.178,7	6.0	3.027	43.996,9
AP	143.193,9	6.5	12.330	11.613,5
PA	127.850,8	5.8	3.142	40.690,9
PZ	109.447,1	5.0	3.034	36.073,5
ZP	131.037,1	5.9	17.342	7.556,1
Overige	152.427,3	6.9	36.115	4.220,6
<b>Totaal</b>	<b>2.204.008,9</b>	<b>100.0</b>	<b>101.319</b>	<b>21.753,2</b>

Bron: SIAD

<sup>14</sup> Zie ook: Centrale Bank van Aruba (2013). *A Roadmap to Fiscal Sustainability in Aruba*.

Tabel 6: Inspanningen overheid ter invordering openstaande belastingschuld (invorderingsacties)

(Bedragen in miljoenen Afl.)	2014	2015	2016	2017	2018
Loonbelasting	10,0	8,0	7,0	6,0	5,0
Winstbelasting	60,0	60,0	55,0	55,0	53,0
Grondbelasting	12,0	10,0	10,0	10,0	10,0
BBO	2,4	3,4	3,0	2,5	2,0
<b>Totaal</b>	<b>84,4</b>	<b>81,4</b>	<b>75,0</b>	<b>73,5</b>	<b>70,0</b>

Bron: MvT (p.14)

Naast extra inspanningen om de achterstallige belastingschuld te innen, deelt de Raad de opvatting van de regering dat een herziening van het belastingsstelsel op korte termijn dringend noodzakelijk is.

#### *Ad c. Kostenbesparende maatregelen*

De Raad deelt de opvatting van de Centrale Bank van Aruba<sup>15</sup> dat in het streven naar duurzame overheidsfinanciën besparingen op de sociale lasten (pensioenen en gezondheidszorg) en de kosten van het overheidsapparaat het meest effectief en het minst schadelijk voor de economie zijn. Ter bestrijding van de autonome stijging van de overheidsuitgaven zijn in 2014 al enkele maatregelen doorgevoerd, zoals de pensioenhervorming en de bestemmingsheffing AZV, maar de effecten hiervan zijn nog onvoldoende duidelijk. Daar komt bij dat naar verwachting de effecten van de hervormingen in 2018 zullen zijn uitgewerkt, terwijl de Raad de introductie van de bestemmingsheffing AZV als een 'lapmiddel' en niet als een kostenbesparende maatregel beschouwt, nu deze bij de AZV geen enkele prikkel tot kostenmitigering tot gevolg heeft en de wettelijke aanzuiveringsplicht van de overheid onverkort intact is gebleven. De Raad ziet kortom ruimte in de (verdere) verlaging van de overheidsuitgaven door voornamelijk de zorgkosten (AZV) en de personeelskosten aan te pakken en tegen gunstigere interesttarieven te lenen (zie onderdeel 2.4). Volgens schattingen van het IMF dienen de voorgenomen budgettaire maatregelen tenminste tot 2020 te worden gehandhaafd om een surplus van 1,5 % van het BBP te behalen, waardoor de staatsschuld ongeveer op 70 % van het BBP zou uitkomen.

#### APFA

De APFA-pensioenregeling (éénmalige dotatie van Afl. 170 miljoen en verlaging premies) zorgt ervoor dat de pensioenkosten voor het Land netto verlaagd worden met ongeveer Afl. 30 miljoen op jaarbasis (i.c. lagere premiebetalingen tegenover hogere uitgaven door loonaanpassing en rentebetalingen als gevolg van de éénmalige dotatie). De Raad vraagt zich af in hoeverre deze netto besparing van Afl. 30 miljoen ook voor de komende jaren gehandhaafd blijft bij de stijgende salarissen en de voorgenomen loonaanpassingen (i.c. reparatiepremie). Uit de in de memorie van toelichting op de ontwerp-suppletoire Landsbegroting 2014 opgenomen tabel *Breakdown indexing* kon de Raad immers constateren dat de reparatiepremie geleidelijk van Afl. 850,- naar Afl. 1.485,- in 2018 zal oplopen. De Raad adviseert om een visie op deze ontwikkelingen in het kader van de APFA-pensioenhervormingen en de effecten hiervan op de totale personeelskosten te nemen.

#### SVb

Met de geleidelijke verhoging van de AOV-gerechtigde leeftijd van 60 jaar naar 65 jaar, de verhoging van de premiehoogte naar Afl. 85.000,- en de premieverhoging is de financiële houdbaarheid van het AOV-fonds intussen voor een langere periode verzekerd. De Raad adviseert echter wel om – teneinde deze financiële houdbaarheid ook in de verre toekomst te waarborgen – de AOV-gerechtigde leeftijd tijdig te koppelen aan de levensverwachting (lees: verdere verhoging van de AOV-leeftijd). Eerdere prognoses van de SVb lieten immers zien dat het exploitatiesaldo van de AOV-fonds jaarlijks zal toenemen, maar na het jaar 2024 structureel zal afnemen bij ongewijzigd beleid. Hiermee indicerende dat de uitkeringskosten weer sneller

<sup>15</sup> CBA (2013), p. 12.



groeien dan de premie-inkomsten met als uiteindelijk gevolg het interen op de opgebouwde reserves.<sup>16</sup>

Voor 2015 verwacht de SVb wederom een tekort voor het Ziektefonds (i.c. Afl. 9,4 miljoen). De financiële positie van dit fonds is al langere tijd zorgwekkend. De Raad heeft begrepen dat de SVb meerdere malen hervormingen van dit fonds heeft geopperd teneinde de financiële positie van dit fonds te saneren. Aan de regering is onder meer voorgesteld om de onderlinge schulden tussen het Ziektefonds en de andere onder het beheer van de SVb zijnde fondsen te kwiteren en de premie en premieloongrens te verhogen. Te meer gelet op de juridische garantstelling van het Land voor alle verplichtingen van het Ziektefonds, acht de Raad het van belang dat de regering zo spoedig mogelijk de noodzakelijk maatregelen neemt om het Ziektefonds te saneren.

Tabel 7: Resultaat Ziektefonds 2012-2015

(Bedragen in miljoenen Afl.)	2012	2013	Prognose 2014	Begroting 2015
Totale opbrengsten	23,8	25,8	24,2	24,8
Totale kosten	32,8	33,2	33,4	34,2
<b>Resultaat</b>	<b>(9,0)</b>	<b>(7,3)</b>	<b>(9,2)</b>	<b>(9,4)</b>

Bron: Begrotingen SVb 2015.

De Raad merkt voorts wederom op dat de beheerskosten van enkele onder het beheer van de SVb zijnde fondsen relatief zeer hoog blijven.

Tabel 8: Beheerskosten SVb-fondsen 2012-2015

(Bedragen in miljoenen Afl.)	2012	2013	Prognose 2014	Begroting 2015
<b>Ziektefonds</b>				
Uitkeringen	20,5	20,0	19,8	20,2
Beheerskosten	7,5	8,4	8,6	8,9
Beheerskosten in % van uitkeringen	37	42	44	44
<b>Ongevallenfonds</b>				
Uitkeringen	2,3	2,2	2,3	2,3
Beheerskosten	1,9	2,0	2,1	2,1
Beheerskosten in % van uitkeringen	83	91	91	91
<b>AOV-fonds</b>				
Uitkeringen	189,6	212,3	220,8	227,4
Beheerskosten	2,9	3,3	3,3	3,5
Beheerskosten in % van uitkeringen	2	2	1	2
<b>AWW-fonds</b>				
Uitkeringen	12,4	14,5	13,6	14,7
Beheerskosten	0,3	0,3	0,3	0,3
Beheerskosten in % van uitkeringen	2	2	2	2
<b>Cessantiafonds</b>				
Uitkeringen	0,04	0,15	0,44	0,30
Beheerskosten	0,33	0,31	0,37	0,33
Beheerskosten in % van uitkeringen	825	207	84	110

Bron: Begrotingen SVb 2015.

De Raad acht de verhouding tussen de *overhead*-kosten en de uitkeringen erg hoog voor het Ziektefonds, het Ongevallenfonds en het Cessantiafonds. De Raad vraagt zich derhalve ten aanzien van deze fondsen zich af in hoeverre deze efficiënt functioneren. In dit verband doet zich de vraag voor of de uitkeringen van de werknemersverzekeringen (i.c. het Ziektefonds en het Ongevallenfonds) niet overgelaten kunnen worden aan de privé sector. De Raad vraagt in ieder geval aandacht voor het functioneren van deze fondsen en adviseert een visie op de ontwikkeling en het functioneren van deze fondsen te geven.

<sup>16</sup> Advies van de Raad van Advies inzake het ontwerp-hervormingen ter waarborging van het algemeen oudersdomsverzekeringssstelsel dd. 10 december 2013 (RvA 231-13), p. 3.

AZV

De Raad wijst er opnieuw op dat de voorgestelde *health-tax* in combinatie met de wettelijke aanzuiveringsplicht kennelijk geen effectieve maatregel is om te komen tot een betaalbaar zorgsysteem; indien de extra inkomsten niet toereikend zijn, dient het Land immers wettelijk het tekort (onbeperkt) aan te vullen.

Tabel 9: Gerealiseerde zorg- en beheerskosten 2013 en prognose zorg- en beheerskosten 2014-2017 AZV

(Bedragen in miljoenen Afl.)	2013	2014	2015	2016	2017
Totale zorgkosten	354,8	369,5	382,7	396,7	410,6
Totale beheerskosten	16,4	18,2	18,8	19,5	20,2
<b>Totale kosten</b>	<b>371,2</b>	<b>393,7</b>	<b>420,3</b>	<b>438,5</b>	<b>454,8</b>

Bron: MvT bij ontwerp-Landsverordening bestemmingsheffing AZV, p. 6 en Begroting 2015 UO AZV.

Eerdere prognosecijfers (zie bovengenoemd overzicht) laten zien dat de zorgkosten jaarlijks blijven stijgen; de zorgkosten zullen in 2017 naar verwachting met 16% zijn gestegen ten opzichte van 2013 (gemiddelde groei van de zorgkosten van 4% per jaar). De Raad heeft bij herhaling gesteld dat het voor een betaalbaar zorgsysteem noodzakelijk is dat er structurele en duurzame maatregelen worden getroffen door en bij het UO AZV zelf, waarbij het behoud van de kwaliteit van de zorg als uitgangspunt dient te gelden.

De Raad vraagt zich af waarom niet gekozen wordt voor een systeem waarbij het UO AZV zelf aangezet wordt om maatregelen te treffen om de zorgkosten binnen bepaalde grenzen te houden en waarbij een eventuele bijdrage van het Land beperkt blijft dan wel wordt geëlimineerd.

De beheerstructuur zoals vastgelegd in Hoofdstuk III van de Landsverordening AZV geeft een duidelijk afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Minister enerzijds en de Raad van Toezicht en het Uitvoeringsorgaan anderzijds (zie tabel 10). Het juridisch kader biedt voldoende instrumenten die ingezet kunnen worden op kostenbesparende maatregelen. Maatregelen dan wel acties ter beheersing en verlaging van de zorgkosten, die niet alleen voorgesteld worden in het IMF rapport<sup>17</sup>, maar ook in het AZV-protocol.<sup>18</sup>

Tabel 10: Bevoegdheden en verantwoordelijkheden AZV

Maatregel	Juridische basis	Verantwoordelijk orgaan
Algemene aanwijzingsbevoegdheid Minister	Art. 2a LAZV (AB 1992 no. 18)	Minister van Volksgezondheid
Beperking van kring van verzekerden	Art. 4a LAZV bij LBham,	Minister van Volksgezondheid
Beperking omvang van de aanspraken	Art 22 bij LBham	Minister van Volksgezondheid
Uitbreiding aantal landen waar behandeling tegen de laagste kosten mogelijk is	Art. 25, LAZV bij Ministeriele Regeling	Minister van Volksgezondheid
Versterking efficiëntie bedrijfsvoering AZV en uitvoeringsorgaan	Artikel 2a van de LAZV Art. 27 lid 2 Art. 32 lid 2 Art. 33a Art. 36	Minister van Volksgezondheid Raad UO, al dan niet op verzoek van de Raad Minister, de Raad gehoord Minister van Financiën
Inroepen verhaalsrecht door UO	Artt. 36a en 38	Uitvoeringsorgaan
Verkrijgen van overige inkomsten door UO	Art.38a, onder c LAZV	Uitvoeringsorgaan
Uitbreiding dienstverlening UO aan derden	Art. 31 LAZV	Uitvoeringsorgaan
Aanpassing Premieheffing	Art. 38c, onder a LAZV	Minister van Financiën
Strikte controle op afdracht van de door de werkgevers ingehouden premie	Art. 38k lid 2 LAZV	Minister van Fin/Ontvanger Uitvoeringsorgaan

<sup>17</sup> Kingdom of the Netherlands-Aruba Article IV Consultation (2013). IMF Country Report No.13/259 (IMF), p.18.

<sup>18</sup> De Raad verwijst hierbij onder meer naar de onderdelen 3, 4, 8, 11, 12, 13, 15, 16 en 19 van het AZV-protocol waarin maatregelen dan wel acties worden genoemd die bedoeld zijn om de zorgkosten te verlagen.

(vervolg Tabel 10)

Verslaglegging aan Minister van Financiën	Art. 38q, lid 1 LAZV	Uitvoeringsorgaan
Sluiten overeenkomsten beroepsbeoefenaren	Artt. 39 en 40 van de LAZV	Uitvoeringsorgaan
Criteria voor overeenkomsten met beroepsoefenaren en instellingen	Art. 41, lid 1, van de LAZV LB criteria AZV overeenkomsten (AB 2003 no. 90)	Minister van Volksgezondheid Uitvoeringsorgaan
Vaststellen tariefmarges beroepsoefenaren	Art. 2 Prijzenverordening (AB 1991 no. GT17)	Minister van Economische Zaken

Hierbij kan gedacht worden aan een beperking van de omvang van de aanspraken (bij landsbesluit houdende algemene maatregelen) zoals het IMF adviseert, of aan het nemen van maatregelen door het UO ter aanscherping van het voorschrijfgedrag en verwijfsbeleid van artsen, zoals overeengekomen in het AZV-Protocol.<sup>19</sup>

Hoewel de memorie van toelichting stelt dat het UO een aantal beheersmaatregelen heeft genomen<sup>20</sup>, wordt niet aangegeven welke kostenbesparingen de voorgenomen acties en maatregelen zullen opleveren en hoe deze zich verhouden tot de stijging van de beheerskosten in de periode 2014-2017.<sup>21</sup> De Raad adviseert om in de toelichting hierop in te gaan.

Niettegenstaande het bovenstaande, is de Raad van mening dat zolang er geen sprake is van duidelijke afspraken gekoppeld aan *targets* en het monitoren van deze *targets*, de terughoudendheid om effectieve kostenbesparende maatregelen te nemen zal blijven voortbestaan. Des te meer daar men zich kan afvragen of er gelet op de wettelijke aanzuiveringsplicht van het Land wel een prikkel bestaat tot effectieve beheersing van de zorgkosten door het UO AZV. Daarbij is het wel noodzakelijk dat het UO AZV niet afhankelijk is van de minister om actie te kunnen ondernemen.

Op grond van het bovenstaande geeft de Raad in overweging om duidelijke *targets* te stellen ten aanzien van de gewenste bezuinigingen. Met de AZV en de relevante *stakeholders* dienen in dit kader voorts concrete afspraken te worden gemaakt inzake het tegengaan van onnodige medische kosten(vergoedingen) (bijvoorbeeld door invoering van een eigen bijdrage en aanvullende verzekeringspakketten), de aanpak van fraude en het bewaken van de voortgang hierin. De Raad wijst er nog op dat indien de noodzakelijke impulsen alleen vanuit de AZV worden verwacht, dit niet de beoogde resultaten zullen hebben.

### Personeelskosten

De te hoge autonome groei van de overheidskosten worden mede veroorzaakt door de jaarlijkse automatische stijgingen van lonen en salarissen van het overheids personeel en de indexering van de lonen en salarissen. Naar verwachting zullen in 2018 deze uitgaven weer sterk oplopen, omdat het effect van het maatregelenpakket (waaronder de pensioenhervormingen) is uitgewerkt.<sup>22</sup> Ook het met de vakbonden afgesloten indexeringsakkoord<sup>23</sup> zal na 2017 tot een stijging van de personeelsuitgaven leiden (zie ook onderdeel 2.5, deel APFA).

Een en ander vindt zijn oorzaak in het ontbreken van een integrale visie op het overheidsfunctioneren (en hoe dit op de meest efficiënte manier kan geschieden) en op de omvang van de overheid. Het introduceren van een VUT-regeling en wachten op natuurlijk verloop van personeel zijn niet afdoende, mede omdat hierdoor functies open kunnen vallen die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van de overheid en dienen te worden ingevuld. De Raad mist in dit kader concrete aanwijzingen hoe gewerkt zal worden aan de efficiency van de overheid, zodat

<sup>19</sup> Protocol dd. 31 juli 2014.

<sup>20</sup> MvT, p. 7.

<sup>21</sup> MvT, p. 66.

<sup>22</sup> Zo ook: Secretariaatsrapport onderzoek begroting 2014 van het Cft dd. 12 september 2014, p. 3.

<sup>23</sup> Interim bilateraal akkoord dd. 28 mei 2014.

de personeels-vermindering niet ten koste gaat van de dienstverlening aan de burgers. De Raad acht in dit verband het niet verlengen van de contracten van *data entry*-personeel bij de Directie Belastingen een schrijnend voorbeeld van verkeerde beleidskeuzes, nu bekend is geworden dat hierdoor de IB-aangiften van de afgelopen jaren niet (kunnen) worden verwerkt.

Een meerjarenplanning c.q. -begroting is nodig om de structurele maatregelen en de effecten daarvan op lange(re) termijn in kaart te brengen. Het risico van de ad hoc-maatregelen zoals thans voorgesteld is dat deze het functioneren van de operationele diensten van de overheid juist in gevaar zouden kunnen brengen aangezien het laten uitvoeren van dezelfde taken met (geforceerd) minder mensen tot mogelijke capaciteitsproblemen kan leiden. De Raad adviseert derhalve om in kaart te brengen hoe de afgeslankte efficiënte overheidsapparaat bereikt kan worden en spoedig tot de uitvoering hiervan over te gaan.

#### Huurkosten

In het kader van de kostenbesparingen geeft de Raad in overweging om een inventarisatie te maken van de kosten van de huisvesting van de overheid als totaal. Ter illustratie en niet uitputtend kunnen de volgende hoge huurprijzen worden genoemd:

- huur huisvesting Bureau Interne Diensten (voormalig Bon Bini-gebouw): Afl. 46.177,- per maand (Deel 5, p. 10);
- huur huisvesting Nationaal Archief (voormalig Wimco-gebouw): Afl. 63.750,- per maand (Deel 5, p. 11)
- huur huisvesting MFA Noord: Afl. 692.400,- (Deel 5, p. 15);
- huur huisvesting DTI: Afl. 44.004,- per maand (Deel 5, p. 23);

De Raad acht het noodzakelijk dat in het kader van de noodzakelijke kostenbesparingen richtlijnen worden vastgesteld inzake de maximale huurprijs per m<sup>2</sup> die de overheid bereid is te betalen en dat in de toelichting een beschouwing wordt gegeven op het huurbeleid.

#### Digitalisering

Naar de mening van de Raad zou een verdergaande digitalisering van het Land tot kostenbesparingen kunnen leiden alsmede tot verbetering van de dienstverlening aan de burgers. Het ontbreken van een duidelijke visie van de regering ter zake wordt als een gemis beschouwd.

#### *Ad d. Verzelfstandiging c.q. afstoten overheidstaken*

Geconstateerd is dat de minister belast met de overheidsorganisatie wederom aangeeft dat de kerntaken en de gewenste omvang van de overheid zullen worden vastgesteld.<sup>24</sup> De Raad wijst erop dat reeds een kerntakenanalyse is uitgevoerd en dat ook zonder een dergelijke analyse met betrekking tot verschillende onderdelen van het huidige overheidsapparaat uit doelmatigheids-overwegingen de vraag kan worden gesteld of deze tot de taak van de overheid behoren, of deze een toegevoegde waarde hebben en onder de huidige omstandigheden dienen te worden gehandhaafd en hoe bepaalde taken efficiënter kunnen worden uitgevoerd.

De Raad deelt de opvattingen van het IMF (2015) dat de reorganisatie van de overheid thans daadkrachtig en zonder uitstel dient te worden aangepakt.<sup>25</sup>

Voorbeelden van diensten die om verschillende redenen mogelijk kunnen worden dan wel (wederom) onderdeel kunnen worden van bestaande diensten zijn:

- BUVO: deze taken zijn overgenomen door Bureau pers, protocol & evenementen (Raming 2015: Afl. 1.009.400,-);
- Bureau Europese Unie en Koninkrijksrelaties (Raming 2015: Afl. 144.200,-);

---

<sup>24</sup> Zie p. 95, MvT.

<sup>25</sup> Kingdom of the Netherlands-Aruba: Concluding Statement of the 2015 Artikel IV Mission.

- het Bureau *High Commissioner*: In de andere delen van het Koninkrijk is deze toets afgeschaft (Raming 2015: Afl. 403.000,-);
- de *Aruba Investment Agency*: dit betreft een taak van de Directie Economische Zaken en van enige toegevoegde waarde is niet gebleken (Raming 2015: Afl. 382.600,-);
- het bureau UNESCO: er lijkt geen reden om hier een apart bureau voor in stand te houden (Raming 2015: Afl. 260.200,-);
- het Casinowezen: de doelmatigheid en de doelstelling zijn inmiddels door de andere manieren van kansspelen en gokken achterhaald (Raming 2015: Afl. 4.129.300,-);
- het Bureau Culturele Ontwikkeling en Nationaal Erfgoed: dit betreft een taak van de Directie Cultuur (Raming 2015: Afl. 1.798.900,-);
- Monumentenbureau: dit betreft een taak van de Directie Cultuur (Raming 2015: Afl. 727.300,-).

De Centrale Bank<sup>26</sup> noemt als mogelijke overheidsdiensten die als ‘sui generis’ buiten de overheid kunnen worden gesteld en daarmee financieel onafhankelijk dienen te worden:

- de Dienst Technische Inspecties (waarbij de Raad aantekent dat de autokeuringen door de autodealers kunnen worden uitgevoerd, zoals de APK-keuringen in Nederland en elektra keuringen door erkende installateurs);
- de Directie Openbare Werken;
- de Directie Luchtvaart;
- de Directie Scheepvaart; en
- het Laboratorium.

De Raad wenst aan deze opsomming nog toe te voegen:

- de DIA (Ramingen 2015: Afl. 4.103.300,-);
- de Dienst huur en consumentenzaken (Raming 2015: Afl. 1.588.200,-).

Daarnaast dienen naar de opvatting van de Raad de subsidies aan Serlimar (Afl. 5.400.000,-) en Arubus N.V. (ruim Afl. 6,2 miljoen) te worden heroverwogen.

Voorts vraagt de Raad zich af of het tot de taak van de overheid behoort dat subsidies worden verstrekt aan:

- TNO: deze organisatie zou een opstartsubsidie krijgen, die thans echter blijvend lijkt te zijn (raming vast bedrag Afl. 1.260.000,- en Afl. 378.000,- aan ad hoc opdrachten; Deel 5, p. 50);
- Rietveld: In Deel 5, p. 97 staat dat onder Kostenpost ‘Overige bevordering studie Aruba’ huur en operationele kosten ‘Rietveld Aruba’ zijn geraamd. Deze kosten zijn niet nader gespecificeerd. In dit verband vraagt de Raad zich af wat de hoogte van de kosten is en hoeveel studenten staan ingeschreven. Voorts vraagt de Raad zich af wat de doelmatigheid is van het faciliteren van deze opleiding in Aruba.

De Raad acht het van belang dat inzake TNO en Rietveld duidelijkheid wordt geschapen in doelstelling, kosten en werkzaamheden c.q. resultaten.

#### *Ad e. Terugdringen staatsschuld*

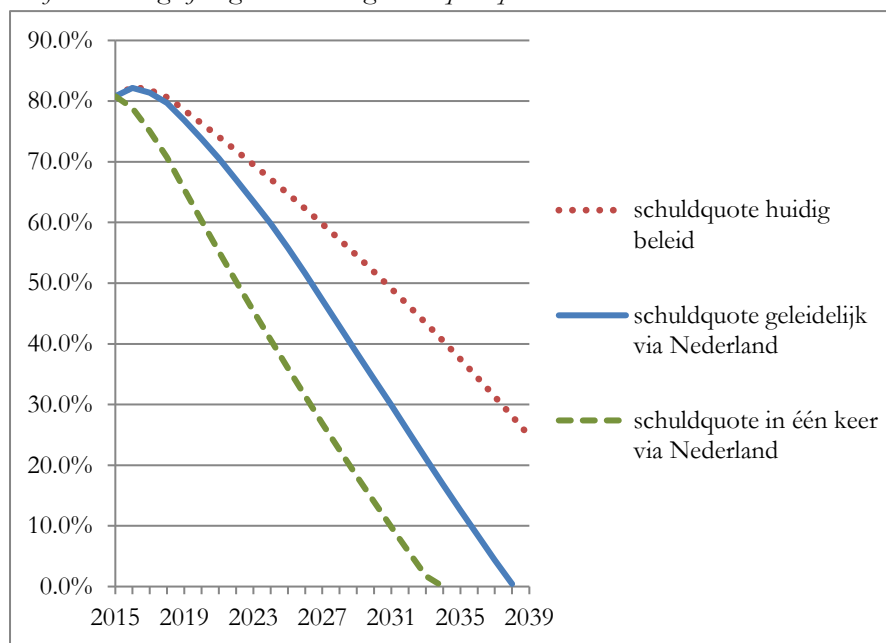
De regering beoogt met de onderhavige voorstellen volgens het meerjarig kader 2014-2018 het financieringstekort stapsgewijs terug te brengen naar 0,5% van het BBP in 2017 en uiteindelijk een financieringsruimte te behalen van 0,5% van het BBP in 2018. Ook wordt beoogd om de rentelasten ten opzichte van de totale inkomsten van de collectieve terug te brengen van circa 10% in 2014 naar 5% in 2024 (de rentelastnorm zoals opgenomen in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten).<sup>27</sup> Vermeld dient te worden dat er geen duidelijkheid bestaat hoe de regering de rentelasten zal verlagen. De Raad ondersteunt deze voornemens, maar wijst er nogmaals op dat dit slechts haalbaar is indien de nodige maatregelen daadwerkelijk worden

<sup>26</sup> CBA (2013), p. 15.

<sup>27</sup> MvT, p. 3-4.

genomen en herfinanciering plaatsvindt tegen voordelige rentetarieven. Zoals de Raad al in onderdeel 2.4 heeft aangegeven, is het herfinancieren tegen voordelige rentetarieven een essentieel element bij het terugdringen van de staatsschuld. Uitgaande van dezelfde scenario's en uitgangspunten zoals gebruikt voor de vergelijking van de rentelasten in onderdeel 2.4 is ter illustratie in de onderstaande grafiek het effect van de rentelasten op de schuldontwikkeling weergegeven.

Grafiek 2: *Vergelijking ontwikkeling schuldquote periode 2015-2039*



2.6 Aan de hand van de voorgenoemde pijlers is in tabel 11 een overzicht opgenomen van de belangrijkste impliciete en expliciete risico's die de Raad voor de Arubaanse overheidsfinanciën voorziet en waarmee naar 's Raads mening – voornamelijk gedurende deze herstelfase – rekening gehouden moet worden:

- onzekerheid in ramingen: dit zijn kosten die de overheid maakt als er tegenvallers zijn zoals belastinginkomsten en hogere rente;
- uitvoeringsrisico's: risico's verbonden aan een adequate uitvoering van wetten, zoals belastingwetgeving;
- trendmatige ontwikkelingen: bepaalde trendmatige ontwikkelingen waarvan zeker is dat deze zullen leiden tot kosten voor de overheid, maar waarbij de exacte omvang van deze kosten nog onduidelijk is. Voorbeelden zijn de kosten gerelateerd aan de vergrijzing die effecten heeft op de financiering van de AZV en de AOV;
- risico's bij deelnemingen en instellingen die een publiek belang dienen: het Land bezit aandelen in verschillende bedrijven. Ook via deze deelnemingen kan de overheid te maken krijgen met tegenvallers (bijvoorbeeld Post Aruba N.V. en Arubus N.V.);
- financierings- en liquiditeitsrisico: het Land vervult een groot deel van haar financieringsbehoefte door leningen uit te geven in Amerikaanse dollars. De omvang van de schulden is dermate groot geworden dat het Land mede afhankelijk is van buitenlandse financiers. Hieronder vallen ook risico's gerelateerd aan de financieringsstructuur van projecten. In dit verband wordt verwezen naar de zogenaamde PPP-constructies.

Tabel 11: *Overzicht fiscale risico's*

Componenten	Fiscale risico's	Risicobeoordeling
Inkomsten	Effectiviteit belastinginning (naleving)	Hoog: complexe directe belastingen, lage nalevingsgraad (vnl. WB/IB/BBO), grote achterstanden (bij vnl. de WB en IB)
	Effectiviteit niet-belastingmiddelen	Hoog: groot aantal niet-belastingmiddelen verspreid over verschillende ministeries/geen inzicht op effectiviteit
Personeelskosten (inclusief subsidies)	Autonome groei	Hoog: automatische indexering/periodieken
	Reparatietoelag	Hoog: effecten reparatietoelag werken door naar de komende jaren
Publieke investeringen	Financiering PPP-projecten	Hoog: Geen inzicht in kostenstructuur en economische rentabiliteit; Governance-structuur is onduidelijk
Sociale zekerheid	Financiering AZV	Hoog: Open eind karakter van de Landsbijdrage & diverse beheersmaatregelen niet ingevoerd/effecten & omvang vergrijzing onduidelijk
	Financiering AOV/ziektedfondsen	Middelmatig: op termijn exploitatiesaldo zal dalen bij ongewijzigd beleid/Hoge <i>overhead</i> -kosten
Schuldfinanciering	Toegang tot financiële markten	Hoog: Beperkte omvang lokale financiële markt Toenemende afhankelijkheid van buitenlandse financiering/Toenemend (potentiële) beslag op deviezenreserves/Toenemende rentelasten
Overheidsbedrijven	Deelnemingen	Middelmatig: Overdrachten Post NV/Arubus NV

Samenvattend heeft de Raad voorts in dit kader een overzicht - in de vorm van een beleidskwadrant - van de te nemen maatregelen opgesteld, teneinde duurzame overheidsfinanciën te bereiken (tabel 12).

In tabel 13 is vervolgens aangegeven welke maatregelen de regering in dit kader thans heeft voorgesteld dan wel ten uitvoer wil brengen.

Tabel 12: *Beleidskwadrant duurzame overheidsfinanciën*

<p><b>Inkomsten:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Belastinghervorming: direct naar indirect</li> <li>• Versimpeling belastingstelsel/eliminieren niet essentiële belastingmiddelen</li> <li>• Verlaging belastingdruk</li> </ul>	<p><b>Uitgavenbeheersing:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beheersing autonome groei personeelslasten</li> <li>• Herziening subsidiebeleid (output gericht)</li> <li>• Beperking open eind karakter financiering AZV</li> </ul>
<p><b>Vergroting effectiviteit overheidsapparaat:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoeren kerntaken/afstoten/heroverwegen niet-essentiële instellingen</li> <li>• Versterking SIAD/Directie Financiën</li> <li>• Versterking financiële verantwoording/rapportage verplichtingen per Ministerie</li> </ul>	<p><b>Schuldsanering:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Herfinanciering schulden d.m.v. financieringsarrangementen met Nederland (uitvoering Witte Donderdag Protocol)</li> <li>• Verlaging rentelasten</li> </ul>

Tabel 13: *Overzicht voorgestelde maatregelen regering zoals opgenomen in het meerjarig kader 2014-2018*

<p><b>Inkomsten:</b></p> <p>Inkomsten 1, 2</p>	<p><b>Uitgavenbeheersing:</b></p> <p>Uitgaven 3, 4, 6, 7,8, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 21,24</p>
<p><b>Effectiviteit overheidsorganisatie:</b></p> <p>Uitgaven 5, 9, 10, 16, 17, 20</p>	<p><b>Schuldsanering:</b></p> <p>Geen</p>

2.7 Naar aanleiding van de bovenstaande algemene beschouwingen op de ontwerp-Landsbegroting 2015 kan de Raad zich niet aan de indruk onttrekken dat deze nog teveel van dezelfde inhoud en strekking is als de ontwerp-Landsbegroting 2014, hetgeen de Raad betreurt.

Met het IMF<sup>28</sup> is de Raad dan ook van mening dat er nog te weinig daadwerkelijke hervormingen zijn gerealiseerd - met name aan de kostenkant - en dat de lange termijneffecten nog onvoldoende inzichtelijk zijn.

<sup>28</sup> IMF, 13 februari 2015: Kingdom of the Netherlands-Aruba: Concluding Statement of the 2015 Article IV Mission, conclusies 7 en 8.

Aan de inkomstenkant is het van belang dat snel een tijdelijke maatregel wordt getroffen om extra inkomsten te genereren. De Raad wil ten stelligste afraden aan het toch al inefficiënte belastingsstelsel een nieuwe ‘transactie-heffing’ te introduceren en geeft in overweging tot aan de implementatie van het nieuwe belastingsstelsel de BBO tijdelijk te verhogen.

Voorts bepleit de Raad een meer centrale rol voor de minister belast met Financiën en Overheidsorganisatie bij de doorvoering van de hervormingen en de Minister daarnaast in het kader van een doelmatig beheer van 's Lands financiën en toezicht op de uitvoering van de begroting onder meer toe te rusten met meer bevoegdheden, naar analogie van artikel 12, van de Nederlandse Comptabiliteitswet 2001.

### 3. Ontwerp-landsverordening

3.1 In voorgesteld artikel 1 is aangegeven dat de begroting met afwijking van artikel 2, eerste lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 wordt vastgesteld. De Raad wijst erop dat Artikel V.12, tweede lid, van de Staatsregeling van Aruba (AB 1985 no. 26) de mogelijkheid biedt de begroting in een of meer ontwerpen aan te bieden.<sup>29</sup> De CV 1989 perkt deze mogelijkheid in. Nu gekozen is voor de eerste optie van de Staatsregeling, dient naar de opvatting van de Raad de verwijzing naar artikel 2, eerste lid van de CV 1989 te worden vervangen door een verwijzing naar de Staatsregeling. Hiermee wordt tevens tegemoetgekomen aan het bezwaar van de Raad tegen het afwijken bij formele wet van een wet in materiële zin.

3.2 Ten principale merkt de Raad op dat een landsverordening tot vaststelling van de landsbegroting uitsluitend een wet in formele zin is. Deze dient derhalve beperkt te blijven tot de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Land.<sup>30</sup> Het is in strijd met het machtigingskarakter van de begroting indien daarin (onderdelen van) andere landsverordeningen worden gewijzigd of buiten toepassing worden verklaard. De praktijk om in de landsverordening tot vaststelling van de begroting structureel af te wijken van onderdelen van de CV 1989 (i.c. ook van artikel 22 CV 1989) wordt door de Raad als onjuist en onwenselijk beschouwd.

3.3 Uit de aan de Raad ter advisering voorgelegde ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Onderwijsfonds voor het dienstjaar 2015<sup>31</sup> is begrepen dat het Onderwijsfonds in 2015 gelden (i.c. Afl. 4,7 miljoen) ontvangt van het Land Aruba ter dekking van de operationele kosten en door het fonds te verrichten investeringen. Deze gelden zijn al in 2013 van het Europees Onderwijsfonds door het Land ontvangen en gereserveerd voor het Onderwijsfonds. De overdracht van deze gelden naar het Onderwijsfonds en de onttrekking van deze gereserveerde ontvangsten, ziet de Raad echter niet terug in de Landsbegroting 2015. De Raad adviseert deze budgetneutrale aanpassingen alsnog in de begroting door te voeren.

3.4 Uit de aan de Raad aangeboden ontwerp-begroting 2015 van de Staten heeft de Raad moeten constateren dat de begrote te ontvangen landsbijdragen niet correspondeert met de begrote dotatie van het Land zoals opgenomen in onderhavige ontwerp-Landsbegroting 2015. De Raad adviseert om deze ontwerpen op dit punt in overeenstemming met elkaar te brengen.

---

<sup>29</sup> Het is bekend dat de toelichting op dit artikel echter niet strookt met de inhoud van het tweede lid.

<sup>30</sup> Dit is tevens een vaste lijn in de advisering van de Raad van State. Zie onder andere het advies over de begroting van het Nederlandse Ministerie van Financiën voor 2008 (Kamerstukken II 2007/09, 31 200 IXB, nr. 3).

<sup>31</sup> De Raad heeft op 4 februari 2015 terzake een blanco advies uitgebracht (RvA 174-14).



#### 4. Begrotingscijfers openbare financiën 2015

4.1 De in het onderhavige ontwerp gepresenteerde ramingen betreffen opnieuw uitsluitend de overheid in enge zin. Teneinde een completer beeld te verkrijgen van de financiële situatie van het Land en internationale vergelijkingen mogelijk te maken, zijn in tabel 14 de begrotingscijfers 2015 van de gehele publieke sector (openbare financiën), inclusief de sociale zekerheidsfondsen<sup>32</sup> (de AZV en de SVb) meegenomen, conform de *Government Finance Statistics Manual (GFS Manual)* van het Internationale Monetaire Fonds (IMF).

Tabel 14: Overzicht begroting openbare financiën Aruba 2015<sup>33</sup>

(Bedragen in Afl.)	Central Government <sup>34</sup>	Social Security Funds	Adjustments <sup>35</sup>	Consolidated General Government
<b>TRANSACTIONS AFFECTING NET WORTH:</b>				
<b>Revenu</b>	<b>1.160.414.100</b>	<b>688.872.174</b>	<b>-70.885.207</b>	<b>1.778.401.067</b>
Taxes	1.018.541.300	63.760.000		1.082.301.300
Social Contributions	363.800	550.313.053		550.676.853
Grants	9.047.900	70.000.000	-70.000.000	9.047.900
Other Revenu	132.461.100	4.799.121	-885.207	136.375.014
<b>Expense</b>	<b>1.334.386.550</b>	<b>699.708.211</b>	<b>-70.885.207</b>	<b>1.963.209.554</b>
Compensation of employees	698.275.114	23.612.085		721.887.199
Use of goods and services	251.259.100	10.098.128	-885.207	260.472.021
Consumption of fixed capital	28.131.300	1.628.111		29.759.411
Interest	202.330.100	0		202.330.100
Subsidies	82.825.600	0	-70.000.000	12.825.600
Grants	1.435.100	0		1.435.100
Social benefits	70.130.236	664.369.887		734.500.123
Other expense	0	0		0
<b>Gross operation balance</b>	<b>-145.841.150</b>	<b>-9.207.926</b>	<b>0</b>	<b>-155.049.076</b>
<b>Net operation balance</b>	<b>-173.972.450</b>	<b>-10.836.037</b>	<b>0</b>	<b>-184.808.487</b>
<b>TRANSACTIONS IN NONFINANCIAL ASSETS</b>				
<b>Net Acquisition of Nonfinancial Assets</b>	<b>-16.856.500</b>	<b>516.500</b>	<b>0</b>	<b>-16.340.000</b>
Fixed assets	-16.911.500	516.500		-16.395.000
Change in inventories	100.000	0		100.000
Valuables	0	0		0
Nonproduced assets	-45.000			-45.000
<b>Net lending/borrowing (1-2+NOBz-31)</b>	<b>-157.115.950</b>	<b>-11.352.537</b>	<b>0</b>	<b>-168.468.487</b>
<b>TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES (FINANCING):</b>				
<b>Net acquisitions of financial assets</b>	<b>25.969.000</b>	<b>-11.352.537</b>	<b>0</b>	<b>14.616.463</b>
Domestic	25.969.000	-11.352.537		14.616.463
Foreign	0			0
Monetary gold and SDRs	0			0
<b>Net incurrence of liabilities</b>	<b>183.084.950</b>	<b>0</b>		<b>183.084.950</b>
Domestic	-75.503.400			-75.503.400
Foreign	258.588.350			258.588.350

4.2 In tabel 14 wordt – onder herclassificatie van bepaalde posten en bijbehorende bedragen conform de *GFS Manual* – zichtbaar wat de tekorten zijn bij de centrale overheid en de sociale

<sup>32</sup> Inzicht in deze cijfers is van belang gezien de garantstelling van de overheid in geval van het ontstaan van tekorten bij deze fondsen.

<sup>33</sup> Samengesteld uit de cijfers van de ontwerp-Landsbegroting 2015, de ontwerp-begroting DOW 2015, de ontwerp-begroting van de Raad van Advies 2015, de ontwerp-begroting van de Staten 2015, de voorlopige concept-begroting van de Algemene Rekenkamer 2015 en de begrotingen 2015 van AZV en de SVb.

<sup>34</sup> Inhoudende het Land Aruba, de Staten, de Raad van de Advies, de Algemene Rekenkamer en DOW.

<sup>35</sup> Dit zijn de transacties tussen de Centrale overheid en de sociale zekerheidsfondsen (AZV en SVb).

zekerheidsinstanties. In de kolom *Consolidated General Government* wordt het totaal van deze tekorten zichtbaar.

De Raad constateert uit tabel 14 allereerst dat de financieringsbehoefte voor het Land toch hoger zal uitvallen dan thans in de ontwerp-Landsbegroting is gepresenteerd. De Staten en de Algemene Rekenkamer (ARA) hebben immers (vooralsnog) ter dekking van de operationele kosten en kapitaaluitgaven een hogere landsbijdrage opgenomen in hun (voorlopige) begrotingen (i.c. Afl. 590.150,- hoger dan thans door het Land geraamd). Het begrotingstekort zal derhalve begroot moeten worden op Afl. 306.918.750,- in plaats van Afl. 306.328.600,-.

Het financieringstekort voor het Land is thans op Afl. 184,3 miljoen begroot. Volgens het bovenstaande overzicht valt het financieringstekort voor de publieke sector net wat lager (Afl. 183,08 miljoen) uit. Dit is het gevolg van de resultante van de aflossingen door de DOW en de extra bijdrage van het Land aan de Staten en de ARA.

Bij de sociale zekerheidsfondsen is een tekort zichtbaar van Afl. 11 miljoen. Dit is het tekort bij de SVb, welke vooralsnog intern gedekt wordt uit liquiditeitsoverschotten en de schommelfondsen en derhalve niet zorgt voor een hoger financieringstekort voor de publieke sector. Bij AZV heeft de Raad geconstateerd dat er sprake is van een sluitende begroting; de dotatie van het Land aan AZV (i.c. Afl. 70 miljoen) komt dit begrotingsjaar overeen met het door het Land te dekken tekort zoals opgenomen in de begroting 2015 van AZV.

4.3 De Raad heeft geconstateerd dat de middelen in navolging van 2014 voor 2015 nagenoeg conservatief zijn geraamd. Met uitzondering van de raming voor de invoerrechten kunnen deze als realistisch worden beschouwd. Ten aanzien van de invoerrechten ziet de Raad dat de inkomsten uit invoerrechten voor 2015 begroot worden op bijna Afl. 186 miljoen. Dit is bijna 9% meer dan in 2014 aan invoerrechten is ontvangen.<sup>36</sup> Uitgaande van een nominale economische groei over 2015 van 2,9%<sup>37</sup> lijkt deze raming voor de invoerrechten derhalve ruim genomen. De Raad adviseert derhalve om aan te geven hoe deze raming van Afl. 186 miljoen tot stand is gekomen.

4.4 Voor de kostenkant heeft de Raad opnieuw geconstateerd dat de uitgaven voor een groot deel bestaan uit personeelskosten en rentelasten. Dit heeft tot gevolg dat mitigerende maatregelen vooral op die kostensoorten dienen te zijn gericht.

4.5 In zijn advies op de Landsbegroting 2014<sup>38</sup> heeft de Raad al aangegeven dat het personeelsbestand van de overheid te groot is en is geconstateerd dat zelfs bij een grotere schaal, Curaçao (met een bevolkingsomvang van 154.843) in 2014 aanmerkelijk minder personeel (4.617) in dienst had dan Aruba (5.757, met een bevolkingsomvang van 106.795). Deze omstandigheid onderstreept naar 's Raads oordeel de noodzaak tot een drastische vermindering van het personeelsbestand en het formuleren van een visie op de inhoud en omvang van de overheid.

Volgens de personeelsstaat is het aantal ambtenaren van 5.509 per eind 2014 teruggebracht naar 5.180 en wordt per eind 2015 een bestand van 5.103 beoogd. Gezien de precaire situatie van 's Lands financiën geeft de Raad in aanbeveling om de inperking van het ambtenarenapparaat meer voortvarend ter hand te nemen en om ten behoeve van de Staten een meerjarenprognose van het personeelsbestand te doen opstellen, wederom op basis van een kerntakenanalyse. Hiertoe heeft de Raad al bij meerdere gelegenheden geadviseerd.

<sup>36</sup> De voorlopige cijfers 2014 van de *Departamento di Aduana* tonen Afl. 171,1 miljoen aan invoerrechten over 2014.

<sup>37</sup> Verwachte nominale groei van het BBP zoals opgenomen in de *Economic Forecast Monitor* dd. 14 november 2014 van de Centrale Bank van Aruba.

<sup>38</sup> Advies dd. 2 juni 2014, kenmerk RvA 71-14. Vindplaats: [www.rva.aw](http://www.rva.aw)

4.12 Ook de bureaus van de Arubaanse ministers bleken veel ruimer bemand. De noodzaak van de omvangrijke personeelsbezetting bij de bureaus van de ministers kan bovendien niet worden beoordeeld, nu geen inzicht wordt verschaft in de taken en werkzaamheden van de betrokkenen. Het feit dat deze werknemers niet bij een reguliere dienst zijn ingedeeld maakt dit van belang. In dit verband acht de Raad het mede van belang dat uit het oogpunt van transparantie wordt aangegeven hoeveel werknemers vanuit de reguliere diensten en directies ter beschikking zijn gesteld aan de bureaus van de ministers, de werkzaamheden die deze werknemers verrichten en dat wordt uiteengezet waarom de bestaande overheidsdiensten hier niet in voorzien. Zulks ter onderbouwing van de noodzaak van de respectievelijke dienstbetrekkingen.

Uit de personeelsstaat bij de Landsbegroting 2015 blijkt bovendien dat de ministers niet tot nauwelijks op het personeelsbestand bezuinigen. Dit gegeven onderschrijft de noodzaak van formatieplannen voor de ministeries, die zijn gebaseerd op een deugdelijke kerntakenanalyse. De Raad adviseert hier in de toelichting over uit te wijden.

Tabel 15: *Bezetting bureaus ministers*

Ministerie	Bezetting begin 2014	Bezetting eind 2014	Bezetting per ultimo 2015
Bureau MinAZWIDO	137	134	124
Bureau MinROII	73	73	68
Bureau MinTTPSC	27	27	26
Bureau MinEZCEM	38	38	36
Bureau MinVO&S	19	16	17
Bureau MinSJA	11	11	12
Bureau Min O&G	21	19	19
Bureau MinJus	43	42	41
Bureau MinF&O	5	5	5
<b>Totaal</b>	<b>378</b>	<b>365</b>	

Bron: Bijlage IV bij de ontwerp-Landsbegroting 2015

## 5. Meerjarig kader 2014-2018

5.1 De Raad heeft ten aanzien van het meerjarig kader 2014-2018 zoals opgenomen in de toelichting bij het onderhavige ontwerp geconstateerd dat enkele voorgestelde maatregelen onvoldoende onderbouwd zijn, waardoor hij in onvoldoende mate het realiteitsgehalte van de inkomsten en de uitgaven voor de toekomstige jaren kan inschatten:

- inkomsten - Maatregel 2 (Belastingherziening): aangezien ten tijde van het opstellen van het onderhavige advies nog niet bekend hoe het nieuw fiscaal stelsel eruit dient te zien, is het voor de Raad onduidelijk in hoeverre de voorgestelde besparingen in de jaren 2016 en verder ook daadwerkelijk behaald zullen worden. De cijfermatige onderbouwing ontbreekt;
- uitgaven – Maatregelen 1, 2 en 5 (Halvering arbeidscontractanten & natuurlijk verloop personeel, Reductie overwerkvergoedingen en Afvloeiing non-actieven): aangegeven wordt dat er besparingen zullen zijn op deze personeelsonderdelen. De Raad constateert dat de cijfermatige onderbouwing van deze voorgestelde besparingen ontbreken;
- uitgaven – Maatregelen 6 en 7 (Terugbrengen huur en lease-kosten en efficiency-slag en uitbreiding dienstverlening aan particulier sector): Ook bij deze maatregelen ontbreekt een duidelijke onderbouwing op de voorgestelde besparingen;
- uitgaven – Maatregel 17 (versobering toeslagen buiten pensioenuitkering): per 2015 zal er jaarlijks Afl. 11 miljoen bespaard worden; het wordt in de toelichting echter niet duidelijk gemaakt in hoeverre dit mogelijk is;
- uitgaven – Maatregel 20 (inbouw reparatietoeslag in loonstructuur private sector): Voor het jaar 2018 wordt een besparing geraamd van ruim Afl. 36 miljoen. Een onderbouwing van dit bedrag ontbreekt echter en wordt niet aangegeven wat de effecten hiervan zullen zijn op de privé sector.

De Raad stelt voor om deze maatregelen en de daarbij genoemde besparingen dan wel extra opbrengsten te onderbouwen.

5.2 Zoals de Raad ook in zijn advies inzake de ontwerp-suppletoire Landsbegroting 2014 heeft opgemerkt,<sup>39</sup> zijn de basisscenario-uitgaven uit het meerjarig kader 2014 – 2018 onvoldoende toegelicht. In deze voorgestelde presentatie wordt immers niet duidelijk hoe deze basisscenario-uitgaven zijn samengesteld. De beoordeling van het meerjarig kader - en met name de cijfermatige effecten van de voorgestelde maatregelen op de basisscenario-uitgaven - worden hierdoor ook ernstig bemoeilijkt.

Het is derhalve niet mogelijk op basis van de gepresenteerde maatregelen vast te stellen dat het meerjarige pad realistisch is en dat de voorgenomen tekortdoelstellingen gehaald zullen worden. De Raad adviseert derhalve om alsnog inzicht te bieden in de samenstelling van de basisscenario-uitgaven.

## 6. Toetsing van de beleidsvoornemens

6.1 Ten aanzien van de in de memorie van toelichting gepresenteerde beleidsvoornemens is de Raad van oordeel dat deze veelal een algemeen karakter dragen. Meestal wordt verwezen naar meerjarige beleidsdoelstellingen, zonder dat concrete beleidsvoornemens worden geformuleerd die betrekking hebben op het dienstjaar 2015. Veelal wordt volstaan met de opmerking dat bestaand beleid wordt voortgezet dan wel geoptimaliseerd, geïntensiveerd of aangescherpt. Vanwege het feit dat de bijbehorende ramingen vaak niet zijn aangepast, is de Raad ervan uitgegaan dat waar in de memorie van toelichting voornoemde terminologie is gebruikt, de desbetreffende beleidsvoornemens budgetneutraal zullen worden gerealiseerd. In dit kader is de Raad echter van mening dat indien de gepresenteerde beleidsvoornemens budgetneutraal zullen worden uitgevoerd, de memorie van toelichting daarvan gewag dient te maken.

6.2 De Raad stelt voorts vast dat waar in de MvT wel concrete beleidsvoornemens worden geformuleerd, deze veelal geen weerslag vinden in de begroting zelve. Dit terwijl de desbetreffende voornemens potentieel een kostenverhogend effect kunnen hebben op de gepresenteerde ramingen.

De in tabel 16 – niet uitputtend en op hoofdposten – opgenomen concrete beleidsvoornemens vinden naar het oordeel van de Raad geen of onvoldoende weerslag in de begrotingscijfers. De Raad acht in ieder geval een nadere motivering in de MvT geboden op deze beleidsvoornemens.

Voorts adviseert de Raad de gehele toelichting na te lopen, teneinde de gepresenteerde beleidsdoelstellingen aan te laten sluiten op de ramingen. Daarnaast adviseert de Raad om de in de toelichting opgenomen beleidsvoornemens te benoemen in Deel 5 van de begroting, zowel in de algemene introductie per ministerie als in de toelichting op de betreffende raming.

Bijkomstig gevolg daarvan is dat het realiteitsgehalte van de voorgestelde beleidvoornemens beter kan worden beoordeeld en de inzichtelijkheid van de begroting wordt vergroot.

Tabel 16: *Beleidsvoornemens 2015 in relatie tot de ramingen in de Landsbegroting (niet uitputtend)*

Nr.	Ministerie	Beleidsvoornemens	Vindplaats	Opmerkingen
6.2.1	AZWIDO <sup>40</sup>	Organisatie inspraak voor energie- en duurzaamheidsprojecten.	MvT, p. 24	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
6.2.2	AZWIDO	Doorberekening huurkosten Multi Functionele Accommodaties (MFA)	MvT, p. 27	Onduidelijk is of in de raming van de huurkosten t.b.v. het MFA Noord (kostenpost 16014001.4320) de doorberekening aan derden is meegenomen of dat het opgenomen bedrag de totale huurkosten betreft.

<sup>39</sup> Advies dd. 22 oktober 2014 (kenmerk: RvA 142-14), p. 10.

<sup>40</sup> Ministerie van Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie en Duurzame Ontwikkeling.

(Vervolg Tabel 16)

6.2.3	AZWIDO	Training en begeleiding van groepsleiders en exploitatie van schoollocaties t.b.v. naschoolse opvang voor voortgezet onderwijs.	MvT, p. 27	De totale kosten zijn volgens de MvT Afl. 372.000,-. Op kostenpost 16000001.4393 is Afl. 227.500 opgenomen dat ook gedeeltelijk dient voor de kosten van MFA Noord. Niet inzichtelijk is welk deel van de raming betrekking heeft op het beleidsvoornemen. Voorts is niet duidelijk welk deel van de kosten ten laste worden gebracht van de begroting van het ministerie van Onderwijs en Gezin zoals aangegeven in de MvT. In de begroting van dit ministerie is geen raming opgenomen voor het beleidsvoornemen.
6.2.4	AZWIDO	Afsplitsing Directe Informatievoorziening en Automatisering (DIA) van de overheid.	MvT, p. 27	Er zijn geen kosten verbonden aan de afsplitsing geraamd en geen besparingen voor het Land na afsplitsing
6.2.5	ROII <sup>41</sup>	Vernieuwen en automatiseren van de werkprocessen bij de Directie Infrastructuur & Planning (DIP).	MvT, p. 33	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.2.6	ROII	Evaluatie van de Dienst Landmeetkunde en Vastgoedregistratie en maken van een businessplan.	MvT, p. 33	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.2.7	TTPSC <sup>42</sup>	Ontwikkeling Main Street van San Nicolas tot "Carrubian Street".	MvT, p. 38	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.2.8	TTPSC	Uitvoering van het nieuwe strand- en watersportbeleid alsmede de implementatie van het programma "Kwaliteitsverbetering Stranden en kustgebieden".	MvT, p. 38	Onduidelijk is wie deze projecten zal gaan uitvoeren waardoor geen inzicht bestaat in de kostenallocatie. De budgettaire gevolgen zijn onvoldoende toegelicht. Komt e.e.a ten laste van onderhavige begroting of het TPEF?
6.2.9	TTPSC	Verbetering infrastructurele voorzieningen en faciliteiten van toeristische attracties alsmede verbetering van de bewegwijzering.	MvT, p. 38	Onduidelijk is wie deze projecten zal gaan uitvoeren waardoor geen inzicht bestaat in de kostenallocatie. De budgettaire gevolgen zijn onvoldoende toegelicht. Komt e.e.a ten laste van onderhavige begroting of het TPEF?
6.2.10	TTPSC	Upgrading personeel Directie Luchtvaart (DLA), versterking van de toezichhoudende taken, automatisering van administratieve processen, deelneming aan het ECCAIRS systeem, invoering van het State Safety Program, onderhoud DLA gebouw.	MvT, p. 41	De beleidsvoornemens leiden niet tot aanpassing van de kostenramingen. Bijvoorbeeld de kostenposten 16248101.4303 (opleiding en cursusgeld) en 4324 (onderhoud gebouwen) zijn gelijk aan de ramingen zoals opgenomen in de begroting over 2014.
6.2.11	TTPSC	a. Investerings in moderne systemen en apparatuur voor de Meteorologische Dienst. b. Het aantrekken van kaderpersoneel op HBO en WO niveau	MvT, p. 41	Ad a. Budgettaire gevolgen niet toegelicht. Wordt deze investering ten laste van de centrale investeringspot van dit ministerie gebracht? Ad. b De personeelskosten dalen echter (Deel 4 p. 48). Is het beleidsvoornemen realistisch?

<sup>41</sup> Ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Integratie.<sup>42</sup> Ministerie van Toerisme, Transport, Primaire Sector en Cultuur.

(Vervolg Tabel 16)

6.2.12	TTPSC	Upgrading personeel Directie Scheepvaart.	MvT, p. 42	Budgettaire gevolgen niet toegelicht. Op kostenpost 16248301.4303 (opleiding en cursusgeld) is slechts Afl. 500,- geraamd voor dit beleidsvoornemen. Is dit voornemen dan nog als realistisch te beschouwen?
6.2.13	TTPSC	Ontwikkeling en uitvoering van een integraal en proactief maritiem beleid.	MvT, p. 42	Budgettaire gevolgen niet toegelicht. Wordt dit beleid binnen de voorgestelde ramingen uitgevoerd?
6.2.14	TTPSC	Opleiding van medewerkers van het Departamento Transporte Publico (DTP) tot bijzondere opsporingsambtenaar.	MvT, p. 44 Dl. 4, p. 51	In de begroting van DTP (kostenplaats 16248401) zijn geen opleidingskosten geraamd. Het beleidsvoornemen is niet realistisch.
6.2.15	TTPSC	Het bouwen van "greenhouses" bij een aantal basisscholen.	MvT, p. 45	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.2.16	TTPSC	Instelling Raad voor Cultuur.	MvT, p. 45	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.2.17	TTPSC	Opstelling en implementatie subsidiebeleid monumenten.	MvT, p. 46	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.2.18	EZCEM <sup>43</sup>	Het functioneel maken van een <i>Online Multi Permit</i> systeem.	MvT, p. 50	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
6.2.19	EZCEM	Voorlichting en informatieverschaffing op het gebied van consumentenbescherming.	MvT, p. 50	Noch bij het Bureau Voorlichting (BUVO) noch bij de Dienst Huur- en consumentenbescherming zijn hiertoe kosten geraamd.
6.2.20	EZCEM	De interne implementatie van "Performance Management" en het digitaliseren van de documentenstroom en Archief (DECOS).	MvT, p. 51	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.2.21	EZCEM	Opzet Nationaal Geografisch Informatiesysteem en houden van een grootschalige Health Survey.	MvT, p. 53	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.2.22	EZCEM	Onderzoek door Directie Telecommunicatiezaken naar "Digital Video Broadcasting Terrestrial".	MvT, p. 55	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.2.23	ECZEM	Reservering voor de instelling van een klachtenprocedure en communicatiemiddelen t.b.v. preventie en beperking van milieugevolgen van milieuklachten.	MvT, p. 59	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
6.2.24	VOS <sup>44</sup>	De introductie van sportmodules op scholen.	MvT, p. 68	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.2.25	SJA <sup>45</sup>	Introductie meldcode kindermisbruik/mishandeling en welzijnsmonitor.	MvT, p. 76	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.
6.2.26	OG <sup>46</sup>	Opzet bibliotheken in Centro di Bario's en MFA's.	MvT, p. 89	Budgettaire gevolgen niet toegelicht. Het is aan te nemen dat de BNA huur moet betalen aan MFA's. De kostenpost 'Huur gebouwen' (16788701.4320) wordt verlaagd t.o.v. de begroting 2014.
6.2.27	OG	Opzet kenniscentra Electronic Distance Learning in de Centro di bario's en de MFA's.	MvT, p. 89	Budgettaire gevolgen niet toegelicht.

<sup>43</sup> Ministerie van Economische Zaken, Communicatie, Energie en Milieu.

<sup>44</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Ouderenzorg en Sport.

<sup>45</sup> Ministerie van Sociale Zaken, Jeugd en Arbeid.

<sup>46</sup> Ministerie van Onderwijs en Gezin.

6.3 Op kostenplaats 16137001 (Overig ROII) wordt op post 4362 (overige uitbestedingen) een bedrag van Afl. 12.830.800,- geraamd. Van dit bedrag is Afl. 12.350.000,- bestemd voor Serlimar S.G.<sup>47</sup> Ten opzichte van de landsbegroting 2014 is deze landsbijdrage met ongeveer Afl. 2.500.000,- verminderd. De Raad acht de opbouw van deze verlaging onvoldoende inzichtelijk en beveelt aan om in de toelichting de componenten aan te duiden waaruit de betreffende verlaging is opgebouwd. Zo is op voorhand niet duidelijk of de inkrimping van de operationele kosten en de verlaging van kosten ten gevolge van de streamlining van ploegen<sup>48</sup> van Serlimar S.G. ten bedrage van totaal Afl. 1.800.000,- is verdisconteerd in de verlaging van de landsbijdrage. In dit kader vraagt de Raad zich voorts af in hoeverre het feit dat een maandelijks vergoeding van Afl. 25,- voor vuilophaal in rekening wordt gebracht aan huishoudens tot een verdere verlaging van de landsbijdrage leidt.

6.4 Op pagina 34 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat voor 2015 diverse projecten in de planning staan die zullen worden gefinancierd door o.a. de FDA, AAA N.V., FCCA en APA/ASTECC. De Raad acht deze mededeling onvoldoende duidelijk vanwege het feit dat geen inzicht wordt gegeven in de betreffende projecten. De Raad acht het noodzakelijk dat in de memorie van toelichting een lijst van de betreffende projecten wordt opgenomen.

6.5 Op middenplaats 16248301 (Directie Scheepvaart) van het ministerie van TTPSC wordt aan middenzijde (post 8431) een bedrag van Afl. 4.000.000,- geraamd voor de opbrengsten van *lightering* en bunkering activiteiten.<sup>49</sup> De Raad merkt op dat het landsbesluit, h.a.m., dat het heffen van vergoedingen voor voornoemde activiteiten mogelijk moet maken nog niet in werking is getreden, terwijl bijna twee maanden van het begrotingsjaar 2015 reeds is gepasseerd. Gezien deze omstandigheid komt de gepresenteerde middelenraming de Raad niet realistisch voor. De Raad adviseert om bij aanbidding van de begroting 2015 aan de Staten de stand van zaken van voornoemd proces weer te geven.

6.6 Ten aanzien van de verlaging van de landsbijdrage aan Arubus N.V. met Afl. 1.200.000,- (Kostenpost 16248402.4601) merkt de Raad op dat bij hem een ontwerp-landsverordening parkeorzones aanhangig is. In de toelichting wordt met betrekking tot de geraamde verlaging rekening gehouden met het feit dat Arupark N.V. functioneel zal zijn.<sup>50</sup> Gezien de stand van het wetgevingsproces ten aanzien van voornoemde landsverordening en de noodzakelijke voorbereidingswerkzaamheden die ondermeer door de Dienst Openbare Werken moeten worden uitgevoerd (bijv. het aanduiden van parkeervakken) komt het de Raad voor dat Arupark in ieder geval niet in het eerste kwartaal en waarschijnlijk ook niet in het eerste halfjaar van het begrotingsjaar 2015 operationeel zal zijn. De Raad adviseert aan te geven of met deze omstandigheid rekening is gehouden in de gepresenteerde verlaging van de landsbijdrage aan Arubus N.V.

6.7 Op kostenpost 16248705.4617 (Bureau Culturele Ontwikkeling en Nationaal Erfgoed) van het ministerie van TTPSC wordt een verhoging van Afl. 550.000,- geraamd voor projectsubsidies aan UNOCA zonder dat deze verhoging is toegelicht. De Raad adviseert de verhoging toe te lichten.

6.8 De toelichting stelt op pagina 62 dat het jaar 2015 een belangrijk introductiejaar zal worden voor de Inspectie Gezondheidszorg. Het ministerie zal binnen korte tijd deze inspectie moeten opzetten en operationaliseren. Om deze nieuwe instelling operationeel te krijgen, moet er gezorgd worden voor nieuwe behuizing, overgang van het personeel en eventueel nieuw personeel, waaronder de inspecteur. Daarnaast worden de bijkomende kosten geschat tussen de Afl. 750.000,- en Afl. 1.000.000,-.

---

<sup>47</sup> Deel 5, p. 30 en 31.

<sup>48</sup> MvT, p. 31 en 32.

<sup>49</sup> Deel 4 p. 231.

<sup>50</sup> Deel 5, p. 41.

Onder Kostenpost 16561005 (Inspectie Gezondheidszorg) wordt ‘vooralsnog’<sup>51</sup> een bedrag van Afl. 118.300,- geraamd voor de nieuwe Inspectie. Hoewel het landsbesluit h.a.m.<sup>52</sup> dat de voorwaarde vormt voor de operationalisering van de Inspectie nog niet in werking is getreden, vraagt de Raad zich af hoe deze raming zich verhoudt met de bijkomend kosten die geschat worden tussen de Afl. 750.000,- en Afl. 1.000.000,-.

Voorts stelt de memorie van toelichting (p.62) dat de Inspectie Gezondheidszorg zal worden belast met de werkzaamheden die nu vallen onder de Inspectie Geneesmiddelen. Dit beleidsvoornemen leidt echter niet tot een aanpassing van de kostenramingen van de Inspectie Geneesmiddelen. Op de kostenplaats 16561002 (Inspectie Geneesmiddelen) is zelfs een toename geraamd van Afl. 37.600,-. De Raad acht een verduidelijking terzake op zijn plaats.

## 7. Conclusie en eindadvies

In onderdeel 2.4 is aangegeven welke voordelen de herfinanciering van de schulden via Nederland, en de daarmee gepaard gaande verlaging van de rentelasten kunnen hebben. In het Witte Donderdag Protocol<sup>53</sup> zijn als voorwaarden voor het kunnen lenen via Nederland tegen een lagere rente o.m. overeengekomen:

- dat het oordeel over de financiële huishouding van Aruba zal blijken uit onafhankelijke instellingen als *FitchRatings*, *Standard & Poor's* en het IMF en controle op de financiële huishouding door de reeds bij wet vastgelegde rol van de Centrale Bank van Aruba, de Algemene Rekenkamer en de Raad van Advies;
- dat de begrotingsregels in de Staatsregeling worden verankerd en dat een vast college van advies zal toezien op de naleving van de begrotingsregels en –beleid. Volgens de memorie van toelichting wil de regering daartoe een *Fiscal Council* instellen.

In dit verband merkt de Raad op dat er weliswaar vooruitgang is geboekt bij het op orde brengen van enkele structurele issues, maar dat het nog te vroeg is om de internationale instanties om een opinie te vragen, aangezien dan ook de bezuinigingen bij de AZV moeten zijn doorgevoerd en de reorganisatie van het Land moeten zijn afgerond.

Daarnaast moet er snel een keuze gemaakt worden over de inbedding van de begrotingsregels en welke instantie dit zal controleren.

De Raad is van mening dat er sinds 2013 inmiddels voldoende gestudeerd is en dat het tijd is voor besluitvorming en uitvoering, mede gezien het nog te doorlopen wetgevingstraject.

De Raad wijst er tot slot op dat thans alle uitgaven van het Land worden gedaan onder het regime van artikel 11 CV 1989, welk artikel tot uiterlijk 1 mei 2015 een voorziening biedt voor uitgaven die noodzakelijk zijn voor het gaande houden van de overheid(sdiensten). De Raad geeft in dringende overweging de Landsbegroting 2015 voor die datum tot stand te brengen.

De Raad kan zich op grond van het bovenstaande weliswaar verenigen met de doelstelling van het onderhavige ontwerp doch niet met de inhoud en geeft u mitsdien in overweging dit niet aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, dan nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

---

mr. dr. H.A. van der Wal

---

drs. C. Timmer

<sup>51</sup> Deel 5, p. 67.

<sup>52</sup> De Landsverordening Kwaliteit in de Gezondheidszorg is in december 2014 door de Staten vastgesteld. De datum van inwerkingtreding moet nog bij landsbesluit, h.a.m. worden vastgesteld.

<sup>53</sup> Zie onderdeel 1.3 van dit advies.



