



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
Plaza Henny Eman 3
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: 9 mei 2014
Uw kenmerk: LV-14/0007
Datum: 2 juni 2014
Kenmerk: RvA 71-14

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2014

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 2014, 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 van de landsverordening tot vaststelling van de begroting prevaleert:

‘Een landsverordening tot vaststellen van de begroting van het land is een landsverordening in formele zin en strekt niet tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften. 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).

Deze omstandigheid heeft consequenties voor het door de Raad te hanteren toetsingskader ten aanzien van de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ministeries van het Land. De Raad acht het van belang op dit toetsingskader nader in te gaan.

1.3 Anders dan bij wetgeving in materiële zin vindt geen beleidsanalytische toetsing plaats. De formulering van de beleidsdoelstellingen voor het komende begrotingsjaar is een prerogatief van de regering, waarover tijdens de begrotingsbehandeling verantwoording wordt afgelegd aan de Staten. Wel toetst de Raad of de voorgenomen beleidsdoelstellingen op een juiste wijze worden gereflecteerd in de gepresenteerde ramingen. Daarnaast toetst de Raad of de financieel-economische premissen waarop de begroting stoelt valide zijn.

De juridische toetsing daarentegen 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.

De ratio van deze 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. Tevens zullen in dat geval indien mogelijk de gevolgen voor het begrotingsproces en de realiteitswaarde van de ramingen worden aangegeven.¹

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).

1.4 Het toetsingskader is voor het dienstjaar 2014 nog uitgebreid naar aanleiding van de afspraken die hier te lande en in Koninkrijksverband zijn gemaakt op het gebied van de openbare financiën.

Bij zijn beoordeling heeft de Raad mede betrokken:

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

alsmede de door de Minister van Financiën aan de Raad ter beschikking gestelde:

- d. correspondentie gevoerd tussen 28 januari en 18 februari 2014 met de Minister van BZK in het kader van een buitenlandse geldlening (zoals behandeld in de Rijksministerraad van 7 februari 2014);
- e. memo dd. 16 april 2014 inzake de Pensioenhervormingen (opgesteld door Keessen-Actuarissen);
- f. schrijven van de directeur Financiën dd. 15 april 2014 inzake de opstelling van de begroting 2014 (kenmerk Fin/Begr. 20140066);
- g. 'Nota Financiën 2014 behorende bij de Landsbegroting 2014' dd. 19 mei 2014.

Ook heeft de Raad in het kader van het uitblijven van de Landsbegroting 2014 kennisgenomen van de ministeriële beschikking dd. 30 april 2014 No. MFO/389/14, inhoudende een algemene machtiging aan alle ministers om ingevolge artikel 11, lid 2, van de CV 1989 over een groter gedeelte dan 4/12 van de bedragen te kunnen beschikken die voor gelijksoortige kosten (geen investeringen) zijn vastgesteld in de begroting 2013 (AB 2013 no. 34), totdat de Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land voor het dienstjaar 2014 in werking treedt.

2. Algemene beschouwing op de ontwerp-Landsbegroting 2014

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. Aan dit constitutionele voorschrift is niet voldaan: het ontwerp bevindt zich thans ruim acht maanden na de constitutioneel bepaalde datum nog in de voorbereidingsfase.

Gezien deze constitutionele indieningstermijn is het niet van belang of er in een jaar verkiezingen plaatsvinden. Het staat een eventuele nieuwe regering immers vrij om voorstellen te ontwikkelen, als wijziging op een reeds vastgestelde begroting, om haar nieuwe c.q. gewijzigde beleidsvoornemens te realiseren. Voor een deugdelijke financiële huishouding is het daarentegen

¹ In dit kader zij gewezen op het advies van de Raad dd. 30 maart 2011, kenmerk RvA 50-11, inzake de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2011.

van het grootste belang dat de begroting tijdig voor het nieuwe jaar is vastgesteld, hetgeen slechts kan geschieden als het ontwerp voor 1 september aan de Staten is aangeboden. Ditzelfde is overeenkomstig van toepassing op het tijdig afronden van jaarrekeningen.

Met het opstellen van een meerjarige begroting zal het in de praktijk voor de regering gemakkelijker zijn om aan deze termijn te voldoen, aangezien de contouren van het beleid reeds voor meerdere jaren duidelijk zijn. In dit kader wijst de Raad erop dat het financieel kader met het *Balanced Budget Akkoord*² op 4 november 2013 reeds bekend was.

De vertraging heeft tevens als gevolg dat de beoogde bezuinigingen, volgend uit het *Balanced Budget Akkoord*, thans onder grote tijdsdruk tot stand moeten komen. Dienaangaande is het van belang om bij aanbidding van de begroting aan de Staten aan te geven wat de stand van zaken is omtrent de realisatie van de bezuinigingen teneinde het realiteitsgehalte te kunnen beoordelen en het budgetrecht uit te kunnen oefenen. De ontwerp-Landsbegroting kent thans 78 miljoen florin aan stelposten van voorgenomen bezuinigingen waaromtrent de ministers nog concrete invulling dienen te geven.

2.2 De Raad merkt op dat niet voldaan is aan de voorschriften van artikel 3, tweede lid, CV 1989. Ingevolge artikel 3, tweede lid behoort de toelichting te omvatten:

- een gespecificeerd overzicht van de schulden en vorderingen,
- een gespecificeerd overzicht van de verstrekte geldleningen,
- een gespecificeerd overzicht van de gegeven garanties, en
- een liquiditeitsprognose van het Land voor het desbetreffende begrotingsjaar.

Genoemde voorschriften hebben betrekking op het voeren van een deugdelijk financieel beheer en strekken ertoe de Raad en de Staten van Aruba in staat te stellen zich een oordeel te kunnen vormen over hetgeen hen ter beoordeling wordt voorgelegd. Ze zijn essentieel voor een goed inzicht in de financiële positie van het Land en zijn in deze tijden van grote tekorten van groot belang. De overzichten dienen alsnog op te worden opgesteld en aan de Staten te overleggen, teneinde de Staten in de gelegenheid te stellen hun budgetrecht uit te oefenen.

Indien onderdelen van de CV 1989 door de regering als te rigide worden ervaren, zij de instemming van de Staten dienen te verkrijgen teneinde die landsverordening te wijzigen, in plaats van onderdelen op oneigenlijke wijze buiten toepassing te laten (vide ook hetgeen hierna in 2.3 is gesteld).

2.3 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.³ 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.

Dit geldt ook voor het afwijken in voorgesteld artikel 2, eerste lid, van het onderhavige ontwerp, van artikel 4 van de Landsverordening schatkistpapier (AB 1987 no. 3).

2.4 In het kader van de behandeling van het onderhavige ontwerp is kennisgenomen van de ministeriële beschikking dd. 30 april 2014 No. MFO/389/14, inhoudende een algemene machtiging aan alle ministers om ingevolge artikel 11, lid 2, van de CV 1989 over een groter gedeelte

² *Balanced Budget Akkoord*. Protocol inzake het begrotingsbeleid 2013-2017 van het Kabinet M. Eman II.

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

dan 4/12 van de bedragen te kunnen beschikken die voor gelijksoortige kosten (geen investeringen) zijn vastgesteld in de begroting 2013 (AB 2013 no. 34), totdat de Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land voor het dienstjaar 2014 in werking treedt.

De Raad wijst erop dat artikel 11, lid 2, CV 1989 i.c. onjuist wordt toegepast. Het bewuste lid is bedoeld om een voorziening te kunnen treffen indien een minister binnen de 4/12 termijn als gesteld in het artikel hogere uitgaven moet doen, en is niet bedoeld om deze termijn van 4/12 te kunnen verlengen. Dit volgt niet alleen uit de totale systematiek van de landsverordening, maar staat ook uitdrukkelijk in de toelichting. Evenmin is het mogelijk om op basis van artikel 11, lid 2 CV 1989 een algemene machtiging te verlenen.

Artikel 11 bood i.c. tot uiterlijk 1 mei 2014 slechts een voorziening voor uitgaven die noodzakelijk zijn voor het gaande houden van de overheid(sdiensten). Teneinde problemen met betrekking tot de legitimiteit van overheidsuitgaven welke na 1 mei 2014 plaatsvinden te voorkomen, was het noodzakelijk dat er van regeringswege zou worden zorg gedragen dat vóór 1 mei 2014 een noodlandsverordening tot stand zou zijn gekomen, die eenmalig voor dit begrotingsjaar de werking van artikel 11 van de Comptabiliteitsverordening 1989 zou verlengen. Het is niet mogelijk om bij ministeriële beschikking een landsverordening te wijzigen; derhalve is de Minister van Financiën niet bevoegd om de bedoelde 'algemene machtiging' aan alle ministers te verlenen. De ratio van deze limitatieve redactie is dat het niet de bedoeling kan zijn dat het op deze wijze mogelijk wordt gemaakt dat uitgaven kunnen worden gedaan zonder daartoe te zijn gemachtigd in een begroting. De regering wordt zo evenmin gemotiveerd om een begroting tijdig tot stand te brengen.

De Raad merkt op dat de desbetreffende minister zich onnodig blootstelt aan een mogelijke toepassing van artikel 31, CV 1989.

2.5 De hiervoor geschetste handelwijze verhoudt zich niet tot hetgeen de regering met Nederland is overeengekomen in het Witte Donderdag Protocol⁴ op het gebied van houdbare overheidsfinanciën en het (constitutioneel) vastleggen van begrotingsregels. Naar aanleiding van de structurele schending van de Staatsregeling en afwijking van de normstelling in de CV 1989 moet geconcludeerd worden dat vastlegging van begrotingsnormen in de Staatsregeling en in de CV 1989 van belang is, doch dat dit alleen effectief zal zijn indien aan schending daarvan sancties zijn verbonden. Mogelijke sancties zijn: het niet in werking treden van de begroting, beperkte mogelijkheden tot het doen van uitgaven c.q. automatische aanpassingen van uitgaven, alsmede een verbod op het aangaan van leningen. De Raad vraagt hiervoor aandacht.

2.6 De Raad wil er op wijzen dat de late indiening van de Landsbegroting tevens financieel-economische consequenties heeft. Zo heeft de late indiening ondermeer gevolgen voor:

- een adequate bedrijfsvoering van het overheidsapparaat: de overheid kan geen bestellingen plaatsen, etc.;
- het investeringsklimaat: de overheid kan geen investeringen doen en kan geen effectief economisch beleid voeren;
- het betalingsgedrag van de overheid: de overheid stopt thans met betalingen van openstaande rekeningen, met alle gevolgen van dien. De overheid moet nu 'oppotten' om aan haar betalingsverplichtingen te kunnen voldoen, omdat zij geen financiering kan aangaan.

Dit alles leidt uiteindelijk tot grote onzekerheid, hetgeen niet goed is voor de economie en staat bovendien haaks op de voornemens van de overheid om de economie te laten groeien.

2.7 Ingevolge de memorie van toelichting zal de regering met ingang van het dienstjaar 2014 een trendmatig begrotingsbeleid uitvoeren met als doelstelling het op termijn bereiken van een

⁴ Witte donderdag Protocol. Uitvoeringsprotocol dd. 28 maart 2013 ex besluit artikel IV-B van het samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland.

begrotingsevenwicht. Conform het 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.

Tabel 1: Financieel kader van trendmatig begrotingsbeleid (Afl. miljoen)

	2014	2015	2016	2017
Totale ontvangsten	1,150	1,190	1,234	1,294
Totale uitgaven	1,350	1,350	1,350	1,350
Netto kredietverlening	21	21	21	21
Financieringstekort (-)	-221	-181	-137	-77
BBP	4.773	4,941	5,121	5,372
In % BBP	-4.6	-3.7	-2.7	-1.4
Toename BBP		3.5%	3.6%	4.9%

Bron: Minister van Financiën.

IMF⁵

BBP (IMF)	4,860	5,091	5,312	5,532
Toename BBP		4.7%	4.3%	4.1%

Met betrekking tot het trendmatig begrotingbeleid merkt de Raad op dat:

- het bovenstaande financieel kader verder niet wordt onderbouwd door gedetailleerde meerjarenramingen;
- uitgaande van de bovengenoemde kaders zal de voorgenomen doelstelling - zoals ook neergelegd in de 'Nota Financiën 2014 behorende bij de Landsbegroting 2014' - van het op termijn bereiken van een (totaal) begrotingsevenwicht tijdens deze kabinetsperiode niet gehaald worden, hetgeen betekent dat de schuldpositie van het land verder zal verslechteren.

De regering wordt derhalve geadviseerd een meerjarig saneringspad uit te werken, waarin de additionele bezuinigingen (naast de bezuinigingsmaatregelen in 2014) worden aangegeven. Dit brengt met zich mee dat de komende jaren veel inspanningen zullen worden geleverd: met name op het terrein van de personele en materiële kosten dienen additionele maatregelen te worden genomen. De Raad acht het van belang dat hier in de toelichting alsnog een beschouwing op wordt gegeven.

2.8 Volgens de memorie van toelichting wil de regering onafhankelijk financieel toezicht op de begroting institutionaliseren door middel van het instellen van een *Fiscal Council Aruba*, die zal worden belast met het onafhankelijke financiële toezicht op de openbare financiën van Aruba.⁶ Bovendien bestaat het voornemen in de Arubaanse Staatsregeling begrotingsevenwicht als vereiste te verankeren door middel van een *Balanced Budget Rule*. De *Fiscal Council Aruba* zal er onder meer op toezien dat dit vereiste wordt nageleefd. De Raad merkt op dat vastlegging van begrotings-normen in de Staatsregeling weliswaar van belang is, doch alleen effectief zal zijn indien aan schending daarvan sancties zijn verbonden (vide ook hetgeen is opgemerkt in onderdeel 2.5).

In dit kader stelt de Raad voor om na vaststelling van de landsbegroting (en voorafgaand aan de stemming) door de Staten opnieuw een (tweede) constitutionele toets te laten verrichten door de Raad. Het voordeel van een dergelijke toetsing is dat de Raad de begroting reeds in de voorfase heeft gezien, waardoor de toetsing van het eindproduct snel kan geschieden. Bepaald kan worden dat bij constatering van niet-voldoening aan de (grond)wettelijke normen de landsverordening niet in werking treedt.⁷

⁵ IMF Country Report No. 13/258 'Kingdom of the Netherlands – Aruba' (augustus 2013).

⁶ MvT, p. 4.

⁷ Naar aanleiding van het Preadvies *Report of the Advisory Committee on Balanced Budget Rule for Aruba* van 4 april 2013 (welk preadvies niet als eindrapport van de Commissie *Balanced Budget Rule* Aruba geldt) is door de Raad van Advies een discussienota opgesteld (Memorandum van 8 mei 2013). Vide ook het thema 'Openbare financiën van Aruba' in

2.9 De Raad merkt op dat de begrotingen van de Staten van Aruba en de Algemene Rekenkamer van Aruba (ARA) reeds zijn vastgesteld door de Staten, de ontwerp-Landsbegroting van de ministeries ter advisering voorligt bij de Raad en de begrotingen van DOW, IWIF, TPEF en de Raad van Advies nog niet aan de Raad zijn aangeboden. De Raad acht deze versnipperde aanbieding van de verschillende begrotingen aan zowel de Raad als de Staten ongewenst. Dit vanwege het feit dat de toetsing van de relatie tussen die begrotingen en de begroting van de ministeries onnodig wordt bemoeilijkt.

Uit ambtelijke berichten is begrepen dat de aansluiting van de begrotingen van IWIF en TPEF op de Landsbegroting van de ministeries op een juiste wijze zal geschieden, doch dat er geen juiste aansluiting zal zijn van de begroting van de DOW.

Uit de aan de Raad aangeboden ontwerp-begrotingen 2014 van de ARA en de Staten heeft de Raad tevens moeten constateren dat de begrote te ontvangen landsbijdragen van deze twee colleges niet corresponderen met de begrote dotaties van het Land zoals opgenomen in onderhavige ontwerp-Landsbegroting 2014. Door de gescheiden vaststelling van de begrotingen van de Staten, ARA en Raad van Advies zal het in de Landsbegroting opgenomen totaalbedrag ter zake de dotatie aan de drie Hoge Colleges van Staat gezamenlijk derhalve aanpassing behoeven. Hiertoe zal dus een nota van wijziging op de Landsbegroting noodzakelijk zijn. Dit zal ook nodig zijn om de begroting voor de DOW aan te laten sluiten.

De Raad roept dan ook op tot gelijktijdige aanbieding van alle begrotingen aan de Raad.

2.10 De Raad acht voorts de omstandigheid dat de begrotingen van de Staten en de ARA thans reeds zijn vastgesteld door de Staten (beide Hoge Colleges van Staat) en de begroting van de Raad van Advies (eveneens een Hoog College van Staat) niet, op gespannen voet staat met het beleidsvoornemen van de Minister van Financiën en Overheidsorganisatie tot versterking van belangrijke (waarborg)instituten.⁸

3. Ontwerp-landsverordening

3.1 In voorgesteld Artikel 1 zijn voor de afzonderlijke ministeries totaalbedragen voor de kosten geraamd, zoals aangegeven in onderstaand overzicht.

Tabel 2: Totaalbedragen afzonderlijke ministeries

Ministerie	Totaalbedrag Kosten
MinAZWIDO	87,486,100
MinROII	135,075,400
MinTTPSC	50,302,900
MinEZCEM	34,637,800
MinVOS	194,103,500
MinSJA	65,801,900
MinOG	283,177,400
MinJus	202,837,600

Voorts heeft de Raad geconstateerd dat er in het ontwerp sprake is van een novum, te weten de opname van collectieve generieke stelposten in het deel van het ontwerp dat betrekking heeft op de kosten van het Ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie. Deze stelposten betreffen voorgenomen bezuinigingen ter hoogte van 78 miljoen florin op het gebied van personeel, werkgeversbijdragen, goederen en diensten en op subsidies en overdrachten (vide Tabel 3) en zijn opgenomen bij de ramingen van het Ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie als totaalbedragen bij de 'Financiële en Algemene Middelen'.

het Jaarverslag 2013 (www.rva.aw) voor een kritische beschouwing van de Raad op het Preadvies en de voorgenomen *Fiscal Council Aruba*.

⁸ MvT, p. 95.

Tabel 3: Stelposten in de Landsbegroting 2014

Stelposten	Bedrag (Afl. mln)
Personeelslasten	8.0
APFA (bijdrage & duurtetoelagen)	41.0
Goederen en diensten	18.0
Subsidies & overdrachten	11.0
Totaal	78.0

Bron: MvT bij de ontwerp-Landsbegroting 2014

Een stelpost is een boekhoudkundig begrip en wordt in een begroting genomen, als de werkelijke kosten nog niet exact bepaald kunnen worden. Een negatieve stelpost wordt opgenomen wanneer de verwachting bestaat dat er minder uitgegeven zal worden dan er is geraamd, maar waarvoor geen concrete begrotingsposten zijn aan te wijzen (of nog geen concrete bestedingsafspraken bestaan). Hiervan is ook sprake bij de in de onderhavige begroting opgenomen stelposten.

Uit de memorie van toelichting⁹ blijkt dat het de bedoeling is dat deze voorgenomen bezuinigingen (stelposten) nog nader bij de verschillende ministeries verwerkt zullen worden. Hiertoe zal volgens een nota van wijziging tot stand worden gebracht.

Nu in de weergegeven eindsaldi van de afzonderlijke ministeries de voorgenomen bezuinigingen niet zijn doorgevoerd, worden de afzonderlijke ministers – onverkort - voor de weergegeven bedragen gemachtigd. Dit houdt in dat de ministers bevoegd zijn uitgaven te doen tot de aangegeven maxima, zoals weergegeven in Tabel 2.

3.2 De Raad merkt op dat – in tegenstelling tot begrotingen die in het bedrijfsleven worden gehanteerd – bij de Landsbegroting constitutioneel en ingevolge de Comptabiliteitsverordening 1989 het machtigingskarakter prevaleert. De Staten van Aruba hebben dienaangaande het budgetrecht en dienen dit ook in volle omvang te kunnen uitoefenen (vide hetgeen de Raad heeft opgemerkt in onderdelen 1.1-1.3). Door de Landsbegroting in te richten zoals thans is voorgesteld bestaat er voor de individuele ministers geen wettelijke verplichting om de gewenste bezuinigingen te realiseren. Evenmin is bekend welk deel van de voorgenomen bezuinigingen op de individuele ministeries van toepassing zijn. Met andere woorden: weliswaar wordt de ministers formeel conform de CV 1989 een machtiging tot het doen van uitgaven verleend, maar de inhoud van de machtiging bevat structureel te hoge maxima voor de afzonderlijke ministeries, nu het kennelijk de bedoeling is dat per ministerie bezuinigingen dienen te worden doorgevoerd naar aanleiding van de collectief geraamde negatieve stelposten binnen het Ministerie van Financiën. Op deze wijze is de omvang van de machtiging van de individuele ministers weliswaar bekend (namelijk in de ontwerp-begroting weergegeven) maar kennelijk niet correct (omdat er nog geen bezuinigingen zijn doorgevoerd). De Staten kunnen zich zo geen oordeel vormen over de begroting en de effecten van mogelijke bezuinigingen op de ministeries.

Reeds vanwege deze wetstechnische en constitutionele onvolkomenheid is de onderhavige begroting niet volwaardig.

3.3 Door collectieve negatieve stelposten op te nemen in plaats van de bezuinigingen per ministerie en per begrotingspost door te voeren dienen de facto de voorgenomen bezuinigingen slechts binnen het Ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie gerealiseerd te worden. De gewenste bezuinigingen kunnen derhalve wetstechnisch niet in de vorm van collectieve stelposten worden opgenomen, maar dienen direct in de begrotingen van de ministeries te worden verdisconteerd. Dit is tevens noodzakelijk om de Staten in staat te stellen het budgetrecht ten volle te kunnen uitoefenen. De ontwerp-landsverordening dient conform te worden aangepast, opdat de juiste machtiging aan de individuele ministers wordt gegeven, zoals ook al in de memorie van toelichting wordt weergegeven.

⁹ MvT, p. 7

3.4 Bij de totstandkoming van dit advies was er nog geen volledig inzicht met betrekking tot de inhoud en de haalbaarheid van de bezuinigingen. Hierdoor is het voor de Raad niet mogelijk om het realiteitsgehalte van de Landsbegroting 2014 volledig te kunnen beoordelen.

4. Begrotingscijfers openbare financiën 2014

4.1 Bij het bestuderen van de aan de Raad gepresenteerde cijfers doet zich het gebrek aan een visie dan wel plannen met betrekking tot structurele hervormingen van de Arubaanse economie c.q. overheid voelen. Het IMF heeft gerapporteerd dat de economische situatie van Aruba sinds de sluiting van Valero kwetsbaar is geworden.¹⁰ De stagnatie in de groei wordt mede veroorzaakt doordat de economische productiviteit niet in verhouding staat met de kosten. De *cost of doing business* is hoog in Aruba en is een bron van zorg, mede voor de private sector. De overheid draagt bij aan de hoge kosten door onder meer:

- steeds complexer wordende arbeidswetgeving;
- hoge administratieve kosten;
- langdurige en omslachtige procedures;
- continue verhoging van de collectieve lastendruk;
- een problematische procedure voor de afgifte van (verblijfs)vergunningen.

Om bovengenoemde financieel-economische risico's – welke het gevolg zijn van het wegvallen van de tweede economische pijler – te beperken, wordt aanbevolen om de (internationale) concurrentiegraad van Aruba te versterken door een meer flexibele arbeidsmarkt te realiseren, een herziening van het belastingstelsel (verschuiving van direct naar indirect) en het tot stand brengen van aantrekkelijke (vestigings)voorwaarden voor (internationale) ondernemers. De Raad geeft in overweging hierop in de toelichting nader in te gaan.

4.2 De in onderdeel 4.1 geschetste problemen vinden bovendien mede hun 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. Weliswaar kondigt de minister belast met de overheidsorganisatie aan dat de kerntaken en de gewenste omvang van de overheid zullen worden vastgesteld¹¹, doch de Raad wijst erop dat reeds een kerntakenanalyse is uitgevoerd en dat het van belang is dat thans daadkrachtig tot uitvoering daarvan wordt overgegaan.

Daarbij dient de vraag te worden gesteld welke overheidstaken een toegevoegde waarde hebben en hoe deze overheidstaken meer efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

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 operationele diensten van de overheid juist in gevaar zouden kunnen brengen aangezien het laten uitvoeren van dezelfde taken met (geforceerd) minder mensen te laten uitvoeren tot mogelijke capaciteitsproblemen kan leiden.

4.3 De Raad heeft met instemming kennisgenomen dat – in tegenstelling tot eerdere jaren – de middelen voor 2014 conservatief zijn geraamd, waardoor deze als realistisch kunnen worden beschouwd.

4.4 Voor de kostenkant heeft de Raad 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.

¹⁰ IMF Country Report No. 13/258 'Kingdom of the Netherlands – Aruba' (augustus 2013).

¹¹ Zie p. 95, MvT.

Voordat de Raad hier nader op ingaat wil hij in verband met de noodzakelijke bezuinigingen ter realisatie van het voorgenomen uitgaven kader het belang onderstrepen van een onderbouwde meerjarenbegroting. Nu deze vooralsnog ontbreekt is er onvoldoende inzicht in de gevolgen van:

- de doorwerking van structurele maatregelen over meerdere jaren;
- het verloop van de rentelasten;
- de doorwerking van *public private partnership*-projecten op de (middel)lange termijn.

Hoewel het *Balanced Budget Akkoord* van 5 november 2013 niet rept van een meerjarenbegroting, wordt dit mede gezien als een uitvloeisel van het *Witte Donderdag Protocol* van 28 maart 2013 en de correspondentie in het kader van de medewerking van de Rijksministerraad aan een buitenlandse lening ten behoeve van het Land (vide onderdeel 1.4 van dit advies).

Zijdens de minister belast met financiën was een meerjarenraming tot en met het dienstjaar 2017 overigens reeds toegezegd. Een meerjarenbegroting is een noodzakelijk instrument om het voorgenomen nominaal uitgaven kader te kunnen handhaven en het lange termijn effect van de bezuinigingen te beoordelen.

4.5 De Raad heeft geconstateerd dat de in de ontwerp-Landsbegroting gepresenteerde ramingen de overheid in enge zin betreffen.

Teneinde een beter beeld te krijgen van de werkelijke begrotingscijfers 2014, zijn de begrotingscijfers 2014 van de gehele publieke sector (openbare financiën) in kaart gebracht. In deze berekening zijn derhalve mede de cijfers van de sociale zekerheidsfondsen (de Algemene Ziektekosten Verzekering en de Sociale Verzekeringsbank) meegenomen. Inzicht in deze cijfers is van belang gezien de garantstelling van de overheid in geval van het ontstaan van tekorten bij deze fondsen. De berekening is conform de *Government Finance Statistics Manual (GFS Manual)* van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) uitgevoerd.

Zoals de Raad reeds in eerdere adviezen¹² aangaf, biedt een overzicht van de openbare financiën naar internationaal gebruikelijke standaarden een completer beeld van de financiële situatie van het desbetreffende land. Bovendien vergemakkelijkt een dergelijk overzicht een internationale vergelijking.

De Raad adviseert om deze redenen (wederom) om in het vervolg een dergelijk uitgebreid overzicht van de openbare financiën van het Land Aruba toe te voegen aan de ontwerp-Landsbegroting.

4.6 In tabel 4 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 zekerheidsinstanties. In de kolom *Consolidated General Government* wordt het totaal van deze tekorten zichtbaar.

¹² Zie het advies van de Raad dd. 30 november 2012 bij de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land 2012 (RvA160-12) en het Advies van de Raad dd. 10 april 2013 bij de de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land 2013 (RvA 56-13).

Tabel 4: Overzicht begroting openbare financiën Aruba 2014 (bedragen in Afl.)¹³

	Central Government ¹⁴	Social Security Funds	Adjustments ¹⁵	Consolidated General Government
TRANSACTIONS AFFECTING NET WORTH:				
Revenue	1.131.695.800	632.803.325	-109.893.438	1.654.605.687
Taxes	990.596.300	0		990.596.300
Social contributions	347.800	520.361.289		520.709.089
Grants	9.645.500	109.000.000	-109.000.000	9.645.500
Other revenue	131.106.200	3.442.036	-893.438	133.654.798
Expense	1.362.935.380	685.983.266	-109.893.438	1.939.025.208
Compensation of employees	722.049.274	22.987.371		745.036.645
Use of goods and services	217.269.800	9.443.272	-893.438	225.819.634
Consumption of fixed capital	28.454.000	1.735.081		30.189.081
Interest	180.121.500	0		180.121.500
Subsidies	122.234.600	0	-109.000.000	13.234.600
Grants	23.598.300	0		23.598.300
Social benefits	69.207.906	651.817.542		721.025.449
Other expense	0	0		0
Gross operating balance	-202.785.580	-51.444.860	0	-254.230.440
Net operating balance	-231.239.580	-53.179.941	0	-284.419.521
TRANSACTIONS IN NONFINANCIAL ASSETS:				
Net Acquisition of Nonfinancial Assets	-14.483.700	983.816	0	-13.499.884
Fixed assets	-14.733.700	983.816		-13.749.884
Change in inventories	295.000			295.000
Valuables	0			0
Nonproduced assets	-45.000			-45.000
Net lending / borrowing	-216.755.880	-54.163.757	0	-270.919.637
TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES (FINANCING):				
Net acquisition of financial assets	16.890.000	-25.530.424	0	-8.640.424
Domestic	16.890.000	-25.530.424		-8.640.424
Foreign	0			0
Monetary gold and SDRs	0			0
Net incurrence of liabilities	233.645.880	0	28.633.333	262.279.213
Domestic	-124.388.000		28.633.333	-95.754.667
Foreign	358.033.880			358.033.880

4.7 De Raad constateert naar aanleiding van tabel 4 allereerst dat het financieringstekort voor 2014 mogelijk op Afl. 262,3 miljoen zal kunnen uitkomen en niet op Afl. 232,2 miljoen zoals de cijfers van de ontwerp-Landsbegroting 2014 aangeven. Het verschil (ruim Afl. 30 miljoen) bestaat enerzijds uit een te verwachten ongedekt tekort van Afl. 28,6 miljoen bij AZV en anderzijds Afl. 1,4 miljoen als gevolg van ongedekte uitgaven bij de Hoog Colleges van Staat en de Dienst Openbare Werken (DOW).¹⁶

Op grond van de prognosecijfers van het AZV voor 2014¹⁷, uitgaande van de in de ontwerp-Landsbegroting 2014 opgenomen landsbijdrage aan AZV van Afl. 109 miljoen en rekening houdende met de eventuele invoering van een eigen bijdrage¹⁸, verwacht de Raad een tekort van

¹³ Samengesteld uit de cijfers van de ontwerp-Landsbegroting 2014 en de (voorlopige) begrotingen 2014 van AZV en de SVb.

¹⁴ Inhoudende het Land Aruba, DOW, Algemene Rekenkamer, Raad van Advies en de Staten.

¹⁵ Dit zijn de transacties tussen de centrale overheid en de sociale zekerheidsfondsen.

¹⁶ Dit is op basis van de ontwerp-begrotingen 2014 van de Hoog Colleges van Staat en de Dienst Openbare Werken (DOW). De dotaties van het Land aan deze instanties zoals opgenomen in de ontwerp-Landsbegroting 2014 corresponderen niet met de te verwachte landsbijdragen zoals opgenomen in de ontwerp-begrotingen van deze instanties. Als gevolg hiervan zijn er ongedekte uitgaven bij deze instanties geconstateerd. De totale ongedekte uitgaven zijn Afl. 2,2 miljoen, waarvan Afl. 0,8 miljoen een aflossing betreft. Er ontstaat derhalve een extra financieringstekort van Afl. 1,4 miljoen.

¹⁷ Financieel Rapport AZV, maart 2014.

¹⁸ Volgens het schrijven van AZV aan de minister van Volksgezondheid, Ouderenzorg en Sport dd. 11 maart 2014 zouden de voorgestelde maatregelen (i.c. invoering van een eigen bijdrage) een besparing van Afl. 3,2 miljoen op

Afl. 28,6 miljoen. Gelet op de wettelijke aanzuiveringsplicht van het Land in geval van tekorten bij het AZV, adviseert de Raad om in ieder geval in te gaan op dit geconstateerde tekort. Overigens heeft de regering op 15 mei 2014 in een brief aan het Uitvoeringsorgaan AZV aangekondigd dat de Landsbijdrage zal worden gemaximeerd op Afl. 105 miljoen, wat overigens zou betekenen dat het tekort bij AZV hoger zou uitvallen.¹⁹

Ten aanzien van de geconstateerde ongedekte tekorten bij de Hoog Colleges van Staat en DOW, adviseert de Raad om in ieder geval de ontwerp-begrotingen van deze instanties en de ontwerp-Landsbegroting 2014 met elkaar in overeenstemming te brengen dan wel bij de ontwerp-Landsbegroting 2014 deze tekorten te voorzien van de nodige dekking (zie ook opmerking bij onderdeel 2.9).

Uit het overzicht blijkt tot slot dat er een tekort bij de SVb is begroot van Afl. 25,5 miljoen. Vooralsnog wordt dit tekort aangezuiverd uit de in het beheer van de SVb zijnde fondsen, waardoor deze niet doordrukt op de Landsbegroting. De Raad constateert echter dat in werkelijkheid en conform internationale normen een tekort in de sociale zekerheid dient te worden opgenomen in het tekort van de publieke sector. Het tekort van de publieke sector komt hierdoor dus uit op afgerond Afl. 288 miljoen.

4.8 In dit verband mist de Raad tevens een visie op het functioneren en de ontwikkeling van de sociale fondsen.

De noodzaak hiertoe ligt ten aanzien van de SVb onder meer in de navolgende trend:

- op het gebied van de ongevallenverzekering zijn 2,1 miljoen florin aan apparaatskosten nodig om 2,3 miljoen florin aan uitkeringen te doen;
- op het gebied van de ziektekostenverzekering zijn 8,6 miljoen florin aan uitvoeringskosten nodig om 21 miljoen florin aan uitkeringen te doen.²⁰

De Raad acht de verhouding tussen de overhead-kosten en de uitkeringen hoog.

Het is voorts de vraag of het doen van uitkeringen in verband met werknemersverzekeringen niet aan de privésector zelf kan worden overgelaten.

De Raad geeft in overweging in de toelichting alsnog een visie op de SVb op te nemen.

4.9 De noodzaak van een visie op het functioneren en de ontwikkeling ten aanzien van de AZV ligt in de stijgende kosten. Het Land heeft immers een wettelijke aanzuiveringsplicht van de tekorten bij het UO AZV. In dit verband is het – naast de vraag of de aangekondigde Landsbijdrage van 105 miljoen florin realistisch is – ten principale de vraag of de wettelijke aanzuiveringsplicht niet gemitigeerd dient te worden en wat de gevolgen zijn van de door het Land gegeven opdracht aan het Uitvoeringsorgaan om zodanige maatregelen te nemen opdat geen hogere landsbijdrage nodig zal zijn.

Overigens blijkt uit tabel 5 dat de aanvullende landsbijdrage ter aanvulling van de AZV tekorten een structureel karakter heeft, waarbij nog aangetekend kan worden dat de aangekondigde Landsbijdrage voor 2014 ten opzichte van 2013 is verlaagd met 12 miljoen. De Raad vindt het van belang dat hier in de toelichting nader op wordt ingegaan en dat tevens wordt aangegeven wat de consequenties zullen zijn ingeval het Uitvoeringsorgaan niet voldoet (of kan voldoen) aan de opdracht om die maatregelen te treffen zodat geen aanvullende bijdrage nodig zal zijn.

jaarbasis moeten opleveren. Niet bekend is wanneer deze daaderkelijk zullen worden ingevoerd en of de besparing volledig wordt gehaald.

¹⁹ Nota Financiën 2014, 19 mei 2014, p. 41.

²⁰ Bron: Begroting SVb voor het jaar 2014.

Tabel 5: Aanvullende landsbijdrage AZV (x Afl. miljoen)

Jaar	2010	2011	2012	2013
bedrag	16.0	7.7	2.8	4.8

Bron: AZV

4.10 De totale pensioenpremie die aan APFA wordt afgedragen bedraagt circa Afl. 125 miljoen per jaar. Daarnaast wordt circa Afl. 40 miljoen aan Duurtetoelagen en aanverwante uitkeringen betaald. Derhalve wordt totaal circa Afl. 165 miljoen per jaar aan APFA betaald, hetgeen neerkomt op circa 50% van de salarissom. De dekkingsgraad van het fonds bedraagt circa 77% per eind 2013. Volgens het herstelplan zal een dekkingsgraad van 100% pas in 2025 worden gehaald. Mede vanwege het bovenstaande zijn de pensioenbetalingen in ieder geval tot 2025 een groot onderdeel van de Landsbegroting en het risico bestaat dat dit nog groter wordt door het inroepen van de dekkingsgraadgarantie. Als onderdeel van het bezuiningspakket (stelposten) is de overheid van plan pensioenhervormingen door te voeren. De gevolgen voor de onderhavige begroting, c.q. de nog door te voeren bezuinigingen zijn groot. Immers, de besparingen die de overheid met deze hervormingen denkt te behalen betreffen 41 miljoen. Wordt dit niet gehaald, dan stijgt het financieringstekort navenant.

4.11 De Raad heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat bij de onderhavige begroting voor het eerst een personeelsstaat van het Land is gevoegd. Deze personeelsstaat geeft een inzage in de personeelsbezetting van de verschillende ministeries, waarbij vooral in het oog springt de omvang van het personeelsbestand van de bureaus van de ministers, waarbij de Minister van Financiën het minste aantal personeelsleden opvoert (5) en de Minister van Algemene Zaken het hoogste aantal (137). Deze discrepantie onderschrijft de noodzaak van formatieplannen voor de ministeries, die zijn gebaseerd op een deugdelijke kerntakenanalyse. Overigens kan thans niet worden beoordeeld wat de noodzaak is van de omvangrijke personeelsbezetting bij de bureaus van de ministers, 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 noopt hiertoe. In dit verband acht de Raad het 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.

Uit de bijgevoegde personeelsstaat, waarvan onderstaande tabel 6 een excerpt is, blijkt bovendien dat de ministers niet tot nauwelijks op het personeelsbestand zullen bezuinigen. Dit wringt mede, omdat bij het aantreden van het huidige kabinet het aantal ministersposten met twee is uitgebreid, ondanks dat dit in de formatieopdracht was afgeraden.

Tabel 6: Bezetting bureaus ministers 2014

Ministerie	Bezetting begin 2014	Bezetting eind 2014
Bureau MinAZWIDO	137	134
Bureau MinROII	73	73
Bureau MinTTPSC	27	27
Bureau MinEZCEM	38	38
Bureau MinVO&S	19	16
Bureau MinSJA	11	11
Bureau Min O&G	21	19
Bureau MinJus	43	42
Bureau MinF&O	5	5
Totaal	378	365

Bron: Bijlage IV bij de ontwerp-Landsbegroting 2014

Gezien de preciaire situatie van 's Lands financiën en de wens om te komen tot een minder omvangrijk en meer efficiënt overheidsapparaat geeft de Raad voorts in aanbeveling 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 eerdere gelegenheden geadviseerd.²¹

4.12 In dit verband heeft de Raad gemeend een vergelijking te moeten maken met de personeelsaantallen van Curaçao, alwaar in het kader van het verkrijgen van een autonome status binnen het Koninkrijk in 2010 een kerntakenanalyse heeft plaatsgevonden, op basis waarvan de formatie van het Land is vastgesteld.

Tabel 7: Personeelsomvang Curaçao

		Totaal aantal ambtenaren	Bureau van de Minister*
	Staatsorganen en overige Algemene Organen	90	
	Defensie	153	
1	Ministerie van Algemene Zaken	136	22
2	Ministerie van Bestuurlijke Planning & Dienstverlening	517	67
3	Ministerie van Verkeer, Vervoer & Ruimtelijke Planning	229	26
4	Ministerie van Economische ontwikkeling	59	20
5	Ministerie van Gezondheid, Milieu & Natuur	227	30
6	Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid & Welzijn	166	31
7	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur & Sport	841	26
8	Ministerie van Justitie	1.697	29
9	Ministerie van Financiën	473	27
	Algemeen door te berekenen (Unosa, Meteo, RvR)	29	
	Totaal Curaçao²²	4.617	278
	Totaal aantal inwoners Curaçao²³	154.843	

*) In de personeelsstaat behorende bij de Landsbegroting Curaçao 2014 wordt de term Bureau Minister niet gehanteerd. Om een vergelijking te maken met Aruba is gesteld dat het Bureau bestaat uit: de Minister, het Kabinet van de Minister, de Secretaris Generaal, de Ministeriële staf en de Beleidsorganisatie.

Tabel 8: Personeelsomvang Aruba

		Totaal aantal ambtenaren	Bureau van de Minister
	Staatsorganen en overige Algemene Organen	57	
	Defensie	117	
1	Ministerie van Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie & Duurzame Ontwikkeling	426	137
2	Ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Integratie & DOW	507	73
3	Ministerie van Toerisme, Transport, Primaire Sector & Cultuur	319	27
4	Ministerie van Economische Zaken, Communicatie, Energie & Milieu	198	38
5	Ministerie van Volksgezondheid, Ouderenzorg & Sport	303	19
6	Ministerie van Sociale Zaken, Jeugd & Arbeid	209	11
7	Ministerie van Onderwijs & Gezin	1.295	21
8	Ministerie van Justitie	1.625	43
9	Ministerie van Financiën & Overheidsorganisatie	701	5
	Totaal Aruba²⁴	5.757	374
	Totaal aantal inwoners Aruba²⁵	106.795	

Nu de complexiteit van de beide landen vergelijkbaar is, kan uit tabellen 7 en 8 worden geconcludeerd dat - zelfs bij een grotere schaal - Curaçao, met een bevolkingsomvang van 154.843, aanmerkelijk minder personeel in dienst heeft dan Aruba, met een bevolkingsomvang van 106.795.

²¹ Zie Advies van de Raad dd. 14 oktober 2011 (RvA 188-11) en advies op de Landsbegroting 2013.

²² Begroting 2014 Curaçao, p. 80-87.

²³ Vindplaats: <http://www.cbs.cw/cbs/themes/Population/Data/Population-2014050933527.pdf>

²⁴ Bijlage IV behorende bij de Landsbegroting Aruba 2014

²⁵ <http://www.cbs.aw/index.php/products/publications/133-publications/population-society/population-society-population/1098-quarterly-demographic-bulletin-q1-2014>

Ook de bureaus van de Arubaanse ministers zijn veel ruimer bemand. Zelfs indien de in de personeelsstaat bij de begroting opgenomen reductie van het personeelsbestand met 183 personen van bovengenoemd totaal aantal overheidswerknemers wordt afgetrokken, blijft een groot verschil in de personeelsaantallen tussen beide landen bestaan. Deze omstandigheid onderstreept naar 's Raads oordeel de noodzaak tot herziening van het personeelsbestand in relatie tot de te formuleren visie op de inhoud en omvang van de overheid. Een opmerkelijk verschil is nog zichtbaar tussen de Ministeries van Onderwijs van beide landen. In Curaçao zijn 841 personen in dienst bij het onderwijs en in Aruba 1295. De Raad heeft geconstateerd dat dit verschil voornamelijk is gelegen in de omvangrijke bemensing van de beleidsdiensten en directie en minder op het gebied van leerkrachten.

4.13 Uit de tabellen 7 en 8 valt ook op te maken dat de Staatsorganen in Aruba zwaar zijn onderbemand. De Raad wil erop wijzen dat de Staatsorganen, te weten de Staten van Aruba, de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer een constitutionele taak hebben en dat zij daarbij niet ondergeschikt zijn aan enig ander (Lands)orgaan. De Staatsorganen zijn derhalve niet gebonden aan, noch afhankelijk van regeringsbeleid. Om de uitoefening van de constitutionele taak te kunnen uitoefenen dienen de Staatsorganen zelf te kunnen beslissen inzake de noodzakelijke formatie van het ondersteunend apparaat en (de kwaliteit en de voordracht van) het personeel.

De in het kader van de Landsbegroting 2014 eenzijdig opgelegde bezuinigingen passen niet binnen de verhouding regering – Hoge Colleges van Staat. Evenmin verdraagt de structurele onderbezetting van de Staatscolleges zich met hun constitutionele taak. Deze onderbezetting kan evenmin vanwege bezuinigingen worden bestendigd. Bij de door de minister belast met Overheidsorganisatie voorgenomen versterking van de Staatsorganen²⁶ zal hiermee rekening dienen te worden gehouden. De noodzaak van het versterken van de Hoge Colleges van Staat en de uitdagingen die thans worden ervaren, zijn gedocumenteerd in het onderzoek naar De Staat van het bestuur van Aruba (WODC, 2011), welk onderzoek als leidraad genomen dient te worden bij het door de regering aangekondigde versterkingstraject.

4.14 In onderdeel 4.4 constateerde de Raad ten aanzien van de kostenkant 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. In onderdeel 2.7 gaf de Raad - uitgaande van de in dat onderdeel genoemde kaders - aan dat de voorgenomen doelstelling van het op termijn bereiken van een (totaal) begrotingsevenwicht tijdens deze kabinetsperiode niet gehaald zal worden, hetgeen betekent dat de schuldpositie van het land verder zal verslechteren. Toenemende schulden houdt in dat er ook meer rente moet worden betaald, zoals in tabel 9 wordt geïllustreerd.

Tabel 9: Rentelastennorm (Afl. miljoen)

	2010	2011	2012	2013	2014
Rentelasten	129.7	136.1	146.4	164.7	180.1
Totale inkomsten Land	1,183.8	978.4	1,017.3	1,137.0	1,150.0
Rentelasten t.o.v. inkomsten Land	10.9%	13.9%	14.4%	14.5%	15.7%

Bron: CBA/Ontwerp-Begroting 2014

Uit tabel 9 wordt tevens duidelijk dat een toenemende schuld en toenemende rentelasten zou kunnen betekenen dat nog meer dient te worden bezuinigd op de posten personeel en beleid (goederen en diensten) teneinde binnen het nominale uitgavenkader van 1350 miljoen florin te blijven.

²⁶ MvT, p. 95.

4.15 Ter bevordering van de groei van de overheidsinkomsten zijn naast de voorgenomen bezuinigingen ook inspanningen nodig op het gebied van de belastingen. De regering geeft in de memorie van toelichting²⁷ aan op welke wijze zij dit denkt te realiseren, zonder in details te treden en hier een tijdsplanning aan te verbinden. De Raad dringt terzake aan op een algehele herziening op korte termijn van de belastingwetgeving, zoals reeds meerdere malen aangegeven. Hierbij dient enerzijds de belastingheffing te worden vereenvoudigd en anderzijds een verschuiving plaats te vinden van directe naar indirecte belastingen.

4.16 De Raad merkt nog op dat het inzicht in de begroting wordt bemoeilijkt door het veelal ontbreken van vergelijkende cijfers. Zijdens de regering wordt als reden hiervoor aangevoerd dat de Landsverordening instelling ministeries per 1 januari 2014 ingrijpend is gewijzigd, door uitbreiding van het aantal ministeries (van 7 naar 9) en door verschuiving van portefeuilles. De Raad acht deze motivering niet valide. Immers, de entiteiten dan wel organisatorische verbanden zijn niet gewijzigd, waardoor herleiding en daardoor vergelijking niet onmogelijk is.

5. Toetsing van de beleidsvoornemens

5.1 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 meerjaren beleidsdoelstellingen, zonder dat concrete beleidsvoornemens worden geformuleerd die betrekking hebben op het dienstjaar 2014. Met name het onderdeel van de memorie van toelichting dat betrekking heeft op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Ouderenzorg & Sport is hiervan een voorbeeld.²⁸

5.2 De Raad stelt voorts vast dat waar in de memorie van toelichting wel concrete beleidsvoornemens worden geformuleerd, deze veelal geen weerslag vinden in de begroting zelve. Dit terwijl de betreffende voornemens potentieel een kostenverhogend effect kunnen hebben op de gepresenteerde ramingen. Indien de beleidsvoornemens budgetneutraal zullen worden uitgevoerd dan dient naar 's Raads mening de memorie van toelichting daarvan gewag te maken.

De in tabel 10 – 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 memorie van toelichting geboden op deze beleidsvoornemens.

Voorts adviseert de Raad de gehele memorie van toelichting na te lopen teneinde de gepresenteerde beleidsdoelstellingen aan te laten sluiten op de ramingen. Daartoe zou – evenals is geschied in het onderdeel van de memorie van toelichting dat betrekking heeft op het ministerie van Sociale Zaken, Jeugd en Arbeid²⁹ – na de beschrijving van de beleidsvoornemens een paragraaf kunnen worden opgenomen waarin de budgettaire gevolgen daarvan worden opgenomen.

Bijkomstig gevolg daarvan is dat het realiteitsgehalte van de voorgestelde beleidsvoornemens beter kan worden beoordeeld.

²⁷ MvT, p. 7.

²⁸ MvT, p. 49 t/m 60.

²⁹ MvT, p. 62 t/m 76.

Tabel 10: Beleidsvoornemens 2014 in relatie tot de ramingen in de Landsbegroting (niet uitputtend)

Nr.	Ministerie	Beleidsvoornemens	Vindplaats	Opmerkingen
4.2.1	AZWIDO ³⁰	Organisatie EMA-II conferentie	MvT, p. 14	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.2	AZWIDO	Training vrijwilligers i.h.k.v. het project BoBario.	MvT, p. 17	Onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor de trainingskosten.
4.2.3	AZWIDO	Opzet en inrichting permanent secretariaat Sociale Dialoog.	MvT, p. 17	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.4	ROII ³¹	In rekening brengen door Serlimar s.g. van Afl. 25,- p.m. t.b.v. vuilophaal.	MvT, p. 19 Dl. 5, p. 37	De omvang van de verlaging van de Landsbijdrage is niet inzichtelijk gemaakt.
4.2.5	TTPSC ³²	Ontwikkeling Main Street van San Nicolas tot "Carrubian Street".	MvT, p.28	Onduidelijk is wie dit project zal gaan uitvoeren waardoor geen inzicht bestaat in de kostenallocatie.
4.2.6	TTPSC	Implementatie programma "Kwaliteitsverbetering Stranden en Kustgebieden",	MvT, p. 28	Onduidelijk is wie deze projecten zal gaan uitvoeren waardoor geen inzicht bestaat in de kostenallocatie.
4.2.7	TTPSC	Aanpassing van de tarieven van de Directie Luchtvaart (DLA).	MvT, p. 30 Dl. 5, p. 62	In Deel 5, p. 62 worden de middelen te genereren door de DLA gelijk geraamd aan die van 2013. Hoe verhoudt dit zich met het beleidsvoornemen?
4.2.8	TTPSC	Aantrekken van gekwalificeerd personeel door de Directie Scheepvaart.	MvT, p. 31 Dl. 4, p. 56	De personeelkosten dalen in 2014 (Deel 4, p. 56).
4.2.9	TTPSC	Het uitbreiden van het aantal routes door Arubus N.V.	MvT, p. 33 Dl. 4, p. 58 Dl. 5, p. 54	Hoe verhoudt zich het beleidsvoornemen met de vermindering van de landsbijdrage aan Arubus van 29,7 % t.o.v. de begroting 2013.
4.2.10	TTPSC	Vacaturevervulling Afd. Inspectie van het Departamento Transporte Publico (DTP).	MvT, p. 33 Dl. 4, p. 57 Dl. 5, p. 53	Weliswaar stijgen de personeelskosten van het DTP maar deze zijn toe te schrijven aan reeds in 2013 aangenomen personeel (Deel 5, p. 53)
4.2.11	TTPSC	Instelling Raad voor Cultuur.	MvT, p. 35	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.12	TTPSC	Versterking educatieve taken van musea.	MvT, p. 35	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.13	EZCEM ³³	Opzet <i>Online Multi Permit</i> systeem bij de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie.	MvT, p. 38	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.14	EZCEM	Oprichting Autoriteit Markt en Consument	MvT, p. 39	Er zijn geen oprichtingskosten opgenomen in de begroting 2014.
4.2.15	EZCEM	Voorlichtingscampagnes en informatievervalsing door de Dienst Huur- en Consumentenbescherming	MvT, p. 39 Dl. 4, p. 79	Er zijn geen kosten opgenomen voor voorlichting en promotie bij de DHCB.
4.2.16	EZCEM	Hernieuwing Posterijen in Aruba.	MvT, p. 43 Dl. 5, p. 81	Hoe verhoudt zich het beleidsvoornemen met de verlaging van de kapitaalstorting met 43,39% aan Post Aruba N.V. (Deel 5, p. 81)?
4.2.17	ECZEM	Toegepaste onderzoeken t.b.v. onderbouwde beleidsformulering op het gebied van natuur.	MvT, p. 48	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.18	VOS ³⁴	De oprichting van een onafhankelijke Inspectie Gezondheidszorg.	MvT, p. 51	Zie 4.2.14.
4.2.19	VOS	De verzelfstandiging van het Landslaboratorium.	MvT, p.56	De verzelfstandigingskosten zijn niet geraamd. De te genereren middelen

³⁰ Ministerie van Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie en Duurzame Ontwikkeling.

³¹ Ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Integratie.

³² Ministerie van Toerisme, Transport, Primaire Sector en Cultuur.

³³ Ministerie van Economische Zaken, Communicatie, Energie en Milieu.

³⁴ Ministerie van Volksgezondheid, Ouderenzorg en Sport.

				zijn niet aan het beleidsvoornemen aangepast (Deel 5, p. 97).
4.2.20	OG ³⁵	Uitvoering implementatieplan t.b.v. de invoering van het nationaal leerplan.	MvT, p. 82	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.21	OG	Versterking van Directie en Inspectie Onderwijs.	MvT, p. 83 Dl. 5, p. 114 en 117.	Hoe verhoudt het beleidsvoornemen zich met de kostenverlaging van beide diensten die bovendien worden geconfronteerd met een uitbreiding van taken (zie MvT, p. 83).
4.2.22	OG	Professionalisering van leerkrachten door nascholing.	MvT, p. 84	Wie gaat de nascholing aanbieden en wat zijn daarvan de kosten?
4.2.23	OG	Uitbreiding onderwijsmogelijkheden moeilijk lerende kinderen.	MvT, p. 85	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.24	OG	De uitbreiding activiteiten Biblioteca Nacional Aruba: Realisering van een <i>Information Skills Office</i> , bibliotheken in de Multi functionele accommodaties; <i>Distance & Lifelong learning</i> ; etc.	MvT, p. 86 Dl. 5, p. 125	In Deel 5, p. 125 wordt de toename van de kosten t.o.v. de begroting 2013 slechts toegeschreven aan de toename van de personeelskosten en derhalve niet aan het beleidsvoornemen.
4.2.25	OG	De introductie van: vormen van netwerklere; de Nationale Onderwijsprijs; verschillende nationale competitie in verschillende disciplines.	MvT, p. 87	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.26	OG/ROII	Nieuwbouw van een MAVO/HAVO te Noord.	MvT, p. 87	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.27	OG	Uitbreiding van het project Groene School.	MvT, p. 88	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.28	OG	De herstructurering van salarissen van docenten.	MvT, p. 88	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.29	JUSTITIE	De resocialisatie van criminele jongeren.	MvT, p. 88 Bijlage III, p. 5 (subs. overzicht)	Ondanks prominente rol Recassering en Kinderbescherming en stichting Guiami in beleidsvoornemen (MvT, p. 88) krijgen zij minder subsidie
4.2.30	JUSTITIE	Instellen klachtenprocedure politieoptreden.	MvT, p. 94	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.31	JUSTITIE	Het interventieprogramma van de Fundacion pa Maneho de Adiccion di Aruba (verslavingszorg) zal meer gestalte krijgen.	MvT, p. 94 Bijlage III, p. 5 (subsidie-overzicht)	De subsidie aan de FMAA wordt verminderd. Hoe verhoudt dit zich tot het beleidsvoornemen?
4.2.32	FO ³⁶	Implementatie van GFS/ <i>Enterprise One</i> op decentraal niveau.	MvT, p. 97	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.33	FO	Introductie van de elektronische belastingaangifte.	MvT, p. 99	Budgettaire gevolgen niet toegelicht
4.2.34	FO	Inrichting van de organisatie en de processen bij het Departamento di Aduana	MvT, p. 99	Budgettaire gevolgen niet toegelicht

5.3 Tabel 10 bevestigt de conclusie van de Raad dat de ramingen van de kosten voor personeel en rentelasten een zeer groot beslag leggen op de begroting, waardoor er slechts een beperkte ruimte overblijft voor beleid. Dit houdt in dat moet worden voorzien in de nodige prioriteitstelling ten aanzien van de beleidsvoornemens voor 2014.

5.4 Op pagina 2, van Deel 5, van de toelichting wordt melding gemaakt van nieuw in te stellen bureaus die zullen ressorteren onder het bureau van de minister van AZWIDO. De Raad acht het uit oogpunt van transparantie wenselijk dat wordt aangegeven wat de taakstelling van de

³⁵ Ministerie van Onderwijs en Gezin.

³⁶ Ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie.

betreffende bureaus is en waarom deze taakstelling niet kan worden uitgevoerd binnen de bestaande overheidsorganisatie. Vide ook hetgeen de Raad in onderdelen 4.12 en 4.13 van dit advies heeft opgemerkt.

5.5 Op kostenplaats 16248301 (Directie Scheepvaart) van het ministerie van TTPSC wordt aan middelenzijde (post 8431) een bedrag van Afl. 2.000.000,- geraamd voor de opbrengsten van *lightering* en bunkering activiteiten waarbij rekening wordt gehouden met uitvoering en naleving van verplichtingen per medio 2014.³⁷ De Raad merkt op dat het landsbesluit, h.a.m., dat het heffen van vergoedingen voor voornoemde activiteiten mogelijk moet maken hem nog niet heeft bereikt, terwijl nagenoeg de helft van het begrotingsjaar 2014 al is gepasseerd. Gezien deze omstandigheid en rekening houdende met de door de Raad te hanteren adviestermijn ter zake de behandeling van het betreffende landsbesluit, h.a.m. komt de gepresenteerde middelenraming de Raad niet realistisch voor. De Raad adviseert om bij aanbidding van de begroting 2014 aan de Staten de stand van zaken van voornoemd proces weer te geven.

5.6 De Raad vraagt zich af hoe het aantrekken van personeel door de Directie Scheepvaart³⁸ zich verhoudt met de bezuinigingsdoelstellingen ten aanzien van het overheidspersoneel en de recente beëindiging van arbeidscontracten van werknemers die op civielrechtelijke basis werkzaam waren voor de overheid.

5.7 Het voornemen bestaat dat Arubus N.V. zal worden belast met het beheer van de in te voeren parkeermeters.³⁹ Gezien de grote toezichts- en handhavingcomponent die aan een dergelijk beheer is verbonden alsmede het feit dat de doelstelling van Arubus N.V. primair het passagiersvervoer betreft, vraagt de Raad zich af of Arubus N.V. voldoende is toegerust om het parkeerbeheer op effectieve en efficiënte wijze uit te kunnen voeren. Daarnaast zij opgemerkt, dat de uitvoering van parkeerbeheer een potentieel significante inkomstenbron vertegenwoordigt, die wellicht de jaarlijkse landsbijdrage aan Arubus N.V. overstijgt. Deze inkomsten zullen vanwege voornoemd voorstel niet aan 's Lands middelen worden toegevoegd. De Raad acht een nadere toelichting op zijn plaats met betrekking tot de beweegredenen voor de keus het parkeerbeheer onder te brengen bij Arubus N.V.

5.8 De Raad neemt aan dat de gepresenteerde verlaging van de kosten van de onderstand (zie kostenplaats 16666002- Materiële Hulpverlening; kostenpost 4624) met een bedrag van Afl. 4.000.000,- (15%)⁴⁰ een gevolg wordt geacht te zijn van het voornemen van de minister van Sociale Zaken, Jeugd en Arbeid om in twee jaar (2014-2015) 500 personen die in de bijstand verkeren te herintegreren op de arbeidsmarkt.⁴¹ Ook ten aanzien van dit voornemen geldt dat het begrotingsjaar 2014 nagenoeg voor de helft is gepasseerd. Het is derhalve onduidelijk hoeveel bijstandsgerechtigden in het huidige begrotingsjaar zullen worden gereïntegreerd en of de voorgestelde verlaging van de onderstand zal worden gerealiseerd. De Raad adviseert om bij aanbidding van de begroting 2014 aan de Staten de stand van zaken van voornoemd proces weer te geven.

³⁷ Deel 5, p. 63.

³⁸ MvT, p. 31.

³⁹ MvT, p. 32.

⁴⁰ Deel 5, p. 106.

⁴¹ MvT, p. 64.

6. Conclusie en eindadvies

De Raad herhaalt zijn opvatting dat het opnemen van 78 miljoen florin aan stelposten in het onderhavige ontwerp weliswaar de omvang van de te realiseren bezuinigingen vastlegt, maar geen voldoende inzicht geeft in de inhoud en de haalbaarheid van die bezuinigingen. De realisatie van de stelposten is noodzakelijk om uit te kunnen gaan van de begrote totale uitgaven. In het geval deze niet (tijdig) worden gerealiseerd kan er niet gesproken worden van een realistische begroting voor wat betreft de uitgavenkant. De Raad is hierdoor in zijn toetsing beperkt en heeft de begroting niet op zijn merites kunnen beoordelen. De Raad doet nogmaals een dringende oproep om tijdige, voldragen en haalbare begrotingen aan hem ter advisering aan te bieden.

Bij de indiening van de onderhavige voorstellen bij de Staten van Aruba is het naar de mening van de Raad noodzakelijk dat de gewenste bezuinigingen in de begroting zelve worden verwerkt - en niet in de vorm van collectieve generieke stelposten - teneinde de Staten in de gelegenheid te stellen de juiste machtiging tot uitgaven per ministerie vast te stellen. Tegen het opnemen van collectieve generieke stelposten in een Landsbegroting bestaan Staatsrechtelijke bezwaren nu er sprake is van een onvolwaardige begroting en dit een directe aantasting van het budgetrecht van de Staten inhoudt.

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 Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

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