

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Financiën en Cultuur
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 12 juli 2022
Uw kenmerk: LV-22/0014
Datum: 26 juli 2022
Kenmerk: RvA 62-22

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2023

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2023, moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het onderhavige ontwerp strekt tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2023. Ingevolge artikel IV.1 van de Staatsregeling van Aruba (AB 1985 no. 26) j^o artikel 16 van de Landsverordening Raad van Advies (AB 1985 no. 55) wordt de Raad gehoord over ontwerpen van landsverordeningen die door de regering aan de Staten van Aruba worden voorgelegd. Aangezien de Landsbegroting de vorm van een ontwerp-landsverordening heeft, wordt ook over dit voorstel advies gevraagd aan de Raad.

1.2 Een landsverordening tot vaststelling van de Landsbegroting is een formele wet en heeft een eigensoortig karakter. De omstandigheid dat het machtigingskader prevaleert heeft consequenties voor het door de Raad te hanteren toetsingskader.¹

De juridische en wetstechnische toetsing vindt in volle omvang plaats. De Raad toetst onder meer aan hogere regelgeving, zoals de Staatsregeling, alsmede aan de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) (CV 1989) en de Landsverordening Aruba financieel toezicht (AB 2015 no. 39) (LAft).

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



Daarnaast omvat het toetsingskader voor de ontwerp-Landsbegroting 2023 eveneens:

- a. de in het op 22 november 2018 tot stand gekomen Samenwerkingsprotocol Aruba Nederland 2019-2021 (het protocol) vastgelegde afspraken. De regeringen van Aruba en Nederland zijn op 20 januari 2022 overeengekomen om de looptijd van dit protocol met twee jaar te verlengen tot 31 december 2023 of tot het moment dat de Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft) in werking treedt;²
- b. het als addendum bij het Financieel Economisch Memorandum opgenomen Beleidsplan Verlaging Personeelskosten (BVP), dat onderdeel uitmaakt van de in het protocol opgenomen begrotingsregels;
- c. de op 21 november 2019 tussen de regeringen van Aruba en Nederland gemaakte afspraak, dat de personeelslastennorm vanaf 2020 Afl. 476 miljoen bedraagt en de jaren daarna (conform het protocol) de personeelslasten jaarlijks een nominale daling laten zien;³
- d. en de afspraken zoals deze zijn vastgelegd in het landspakket.⁴

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 in de gepresenteerde ramingen worden gereflecteerd en beoordeelt de Raad het realiteitsgehalte van de voorgestelde ramingen van de ontvangsten en uitgaven van het Land (in samenhang met de meest actuele prognosecijfers van de overige entiteiten behorende tot de collectieve sector), de (meerjarige) (financieel-economische) effecten van de ramingen, de aan te gane verplichtingen en de ontwikkeling van de openbare financiën. Ten slotte toetst de Raad of de financieel-economische premissen, waarop de begroting stoelt, valide zijn en of de voorstellen leiden tot duurzame overheidsfinanciën.

1.3 De Raad heeft ten slotte kennisgenomen van het 'Advies bij de ontwerp-begroting 2023' van het College Aruba financieel toezicht (CAft), d.d. 23 juni 2022 (kenmerk Cft 202200071), dat als bijlage bij het onderhavige ontwerp is gevoegd.

² Zie Kamerbrief betreffende de besluitvorming Rijksministerraad 4 februari inzake afwijken begrotingsnormen en afbouw salariskorting en verlenging Protocol Aruba-Nederland, d.d. 17 februari 2022, kenmerk 2022-0000072813.

³ Zie brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 26 november 2019, kenmerk 2019-0000629645.

⁴ Zie de bijlage 'Landspakket Aruba' bij de Kamerbrief betreffende het akkoord van Aruba en Nederland inzake voorwaarden liquiditeitssteun, d.d. 13 november 2020, kenmerk 2020-0000662591.



2. Formele toetsing van de ontwerp-Landsbegroting 2023

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. Het doet de Raad deugd dat voor het dienstjaar 2023, in tegenstelling tot voorgaande jaren, het begrotingsproces voor het Land tijdig is aangevangen zodat aan de staatsrechtelijke voorwaarden voldaan kan worden.⁵

2.2 Op grond van artikel 3, tweede lid, van de CV 1989 dienen aan het ontwerp een gespecificeerd overzicht van de vorderingen en schulden per ministerie en een gespecificeerd overzicht van de gegeven, dan wel de te geven, garanties te worden toegevoegd ofwel aan te geven dat er geen uitstaande garanties zijn.

Hoewel in de toelichting op het ontwerp een overzicht is opgenomen van de totale vorderingen en schulden per ministerie, ontbreekt een nadere specificatie van deze totalen.⁶ Met name het totaal van de openstaande vorderingen bij het ministerie van Onderwijs en Sport, ten bedrage van Afl. 35,7 miljoen, is opvallend. Een nadere specificering van de vorderingen en schulden per ministerie dient alsnog in de toelichting opgenomen te worden. Daarnaast ontbreekt in de toelichting een gespecificeerd overzicht van de gegeven, dan wel de te geven, garanties en derhalve dient dit overzicht eveneens alsnog toegevoegd te worden.

2.3 Ingevolge het eerste lid van artikel 3 van de CV 1989 dient de memorie van toelichting een uiteenzetting te bevatten over het door de betrokken minister te voeren beleid en, wat de vaststelling van de kosten en investeringen en de middelen betreft, nauwkeurig en volledig de gronden en gegevens te bevatten, waarop elke raming berust. Dit is ook noodzakelijk teneinde de Raad en de Staten in staat te stellen te toetsen of de voorgenomen beleidsdoelstellingen op een juiste wijze worden gereflecteerd in de voorgestelde ramingen.

Geconstateerd is, dat de beleidsvoornemens in de toelichting bij het onderhavige ontwerp in onvoldoende mate hun weerslag krijgen in de begrotingscijfers. Hierdoor is het onduidelijk (i) in hoeverre deze voornemens en maatregelen in het begrotingsjaar 2023 zullen worden doorgevoerd en (ii) hoe groot de financiële impact zal zijn van de genoemde beleidsvoornemens en -maatregelen in het begrotingsjaar 2023. Het beoordelen van het realiteitsgehalte van de voorgelegde (ontwerp)-begrotingscijfers 2023 wordt daardoor bemoeilijkt.

⁵ Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat in de ontwerp-Landsbegroting 2023 voor het merendeel van de entiteiten behorende tot de collectieve sector de begrotingen niet opgenomen zijn, aangezien deze nog niet gereed waren op het moment van aanbieden van de ontwerp-Landsbegroting 2023 aan de Raad.

⁶ Zie Bijlage V 'Overzicht vorderingen en schulden 's Lands ministeries'; MvT, p. 201 - 202.

Een in het oog springend voorbeeld is de instelling van het *Family Justice Center*. In de toelichting staat dat de urgentie hoog is om projecten die deel uitmaakten van het Sociaal Crisisplan voort te zetten en dat daarom onder meer begin 2022 het *Family Justice Center* operationeel zou worden.⁷ In de begroting van 2022 zijn daarvoor ramingen opgenomen. Verderop in de toelichting staat echter dat het *Family Justice Center* voor de duur van 1 jaar werd ingesteld en dat het *Family Justice Center* in 2023 geen doorgang zal vinden.⁸ Niet duidelijk is of en hoe de projecten die deel uitmaakten van het Sociaal Crisisplan voortgezet worden en hoe gegarandeerd wordt dat gezinnen, jongeren en kinderen die momenteel hulp krijgen dankzij de verschillende projecten en programma's die deel uitmaakten van het Sociaal Crisisplan deze hulp kunnen blijven krijgen.

2.4 Het is de Raad opgevallen dat in de toelichting een behoorlijk aantal cijfers is opgenomen, die onjuist of onduidelijk zijn. Zo heeft de Raad het volgende in de toelichting geconstateerd:

Pagina 1: <i>Grafiek 1: Ontwikkeling ontvangsten-gat post COVID</i>	- Het bedrag van P2023 is onjuist; dit moet Afl. 1.462 miljoen zijn. - De grafiek betreft de ontwikkeling van de middelen en niet de ontwikkeling van de totale ontvangsten.
Pagina 12 - 13: <i>Mutaties tussen 2022 en 2023 in beeld</i>	Bij de ontvangsten staat bij <i>1.1 Effect fiscale hervormingen (inclusief economische groei)</i> een bedrag van Afl. 72,5 miljoen. Conform de infobox op pagina 9 bedraagt het netto-effect van de belastinghervorming, dus zonder economisch groei-effect, ook Afl. 72,5 miljoen.
Pagina 13: <i>Figuur financierings-saldo</i>	Het financieringssaldo van 2022 is onjuist. Dit is geen -1,0%, maar -3,9%. ⁹
Pagina 14: <i>Figuur primair saldo</i>	Het primair saldo voor 2023 is onjuist. Dit is geen 4,7%, maar 3,4%.
Pagina 207: <i>Bijlage VIII Liquiditeitsprognose</i>	Het totaal opgenomen bedrag aan ontvangsten (Afl. 1.408 miljoen) wijkt aanzienlijk af ten opzichte van de totale begrote ontvangsten (Afl. 1.505 miljoen).

Onjuiste en onduidelijke cijfers schetsen een verwarrend beeld van de (toelichting op de) begroting. De Raad adviseert dan ook deze cijfers in de toelichting aan te passen en hierbij in het vervolg de benodigde zorgvuldigheid te betrachten.

3. Begrotingsnormen/Overheidsfinanciën

3.1 Naast de begrotingsnormen zoals deze zijn opgenomen in de LAft gelden de in het protocol vastgelegde afspraken. In de toelichting wordt op meerdere plaatsen aangegeven

⁷ MvT, p. 38.

⁸ MvT, p. 135.

⁹ Zie Tabel 2: Meerjarig kader 2022-2027, MvT, p. 10.

dat de regering de mening is toegedaan dat de in het protocol vastgelegde begrotingsnormen dienen te worden herzien in verband met de financiële gevolgen van de COVID-19-pandemie voor het Land. Zo wordt onder andere aangegeven dat:

- de gestelde normen pre-COVID zijn en geen rekening houden met de nieuwe en actuele financieel-economische realiteit van het Land;¹⁰
- de hamvraag blijft of het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën na de impact van COVID bijstelling behoeft;¹¹ en
- het financieringssaldo, dat voor 2023 wordt begroot op minus 0,3% van het BBP, niet conform de normen van het protocol is, omdat deze normen na de impact van COVID nog aan actualisering toe zijn.¹²

3.2 Aruba en Nederland hebben echter op 20 januari 2022 overeenstemming bereikt over de voortzetting van het protocol tot en met 31 december 2023, zonder dat het protocol inhoudelijk werd aangepast. Daarnaast heeft Aruba voor het begrotingsjaar 2023 geen verzoek gedaan aan de Rijksministerraad om, vanwege de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie, op grond van artikel 23, eerste lid, van de LAft, af te mogen wijken van de vastgestelde normen.¹³ De begrotingsnormen, zoals opgenomen in de LAft en het protocol, zijn daarom onverkort van toepassing voor 2023. Dit betekent dat voor het dienstjaar 2023 een financieringsoverschot van 1,0% behaald dient te worden¹⁴ en dat uitvoering dient te worden gegeven aan de overige in het protocol vastgelegde afspraken aangaande de inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën.¹⁵

3.3 Het financieringssaldo van de collectieve sector wordt geraamd op minus Afl. 20,1 miljoen, wat neerkomt op een financieringstekort van 0,3% van het BBP.¹⁶ Het financieringssaldo van de collectieve sector voldoet voor het dienstjaar 2023 dus niet aan de in het protocol vastgelegde financieringssaldonorm.

3.4 Op basis van de in het ontwerp gepresenteerde gegevens, is de prognose dat ook voor de jaren na 2023 de financieringssaldonorm uit het protocol niet gehaald gaat worden. Weliswaar heeft het Land in het *Meerjarig kader 2022-2027* zowel aan de middenkant als aan de kostenkant taakstellingsbedragen¹⁷ opgenomen waardoor vanaf

¹⁰ MvT, p. 1.

¹¹ MvT, p. 3.

¹² MvT, p. 13 en p. 16.

¹³ Artikel 23, eerste lid, van de LAft luidt: Indien dit nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kan de Minister in overeenstemming met de ministerraad, de Staten en vervolgens in overeenstemming met de regering van het Koninkrijk, worden besloten tot afwijking van de normen, bedoeld in artikel 14.

¹⁴ Het Land stelt op pagina 3 van de toelichting dat het financieringssaldo van het Land + 1,0% dient te bedragen, de financieringssaldonorm geldt echter voor de collectieve sector.

¹⁵ MvT, p. 28.

¹⁶ Zie tabel 1: Meerjarige ontwikkeling Collectieve Sector Aruba, MvT, p. 10.

¹⁷ Zie tabel 2: Meerjarig kader 2022-2027, MvT, p. 10.

2024 een financieringsoverschot lijkt te ontstaan, uit de toelichting blijkt niet dat voor het behalen van deze resultaten reeds concreet beleid geformuleerd is met bijbehorende verwachte ontvangsten en uitgaven. Er wordt slechts aangegeven dat het Land voor de komende vier jaar telkens maatregelen zal moeten nemen om te kunnen voldoen aan de gestelde financieringssaldonorm.¹⁸ Deze taakstellingsbedragen zijn derhalve geen begrotingsbedragen voortkomend uit reeds geformuleerd beleid, maar openstaande financiële opdrachten voor in de toekomst. De Raad zal dan ook in zijn advies uitgaan van de bedragen uit het *Meerjarig kader 2022-2027*, exclusief de taakstellingsbedragen voor de totale middelen en de totale kosten. Zodoende ontstaat het volgende beeld (tabel 1) van een aantal kengetallen met betrekking tot de overheidsfinanciën (exclusief de entiteiten behorende tot de collectieve sector):

Tabel 1: Ontwikkeling BBP, totale ontvangsten, totale bestedingen en financieringsaldo voor de jaren 2019 en 2022-2027 voor het land Aruba¹⁹

(Bedragen in Afl. milj.)	2019	2022	2023	2024	2025	2026	2027
BBP	6.118	5.904	6.202	6.318	6.501	6.680	6.863
Totale ontvangsten	1.461	1.313	1.505	1.494	1.519	1.543	1.593
Totale bestedingen²⁰	1.457	1.540	1.544	1.551	1.554	1.554	1.549
Financieringsaldo	4	(227)	(39)	(57)	(35)	(11)	44

Uit tabel 1 is af te lezen dat bij een stijgend BBP en stijgende totale ontvangsten, die al in 2023 hoger zullen zijn dan in 2019, er tot en met 2026 nog steeds sprake zal zijn van een financieringstekort. Dit roept niet alleen de vraag op welke structurele maatregelen de regering voornemens is te implementeren om, naast exogene economische groei en de belastinghervormingen, meer ontvangsten te generen,²¹ maar vooral ook de vraag welke concrete plannen de regering heeft om, met het oog op duurzame overheidsfinanciën, het uitgavenpatroon structureel aan te passen. Zowel de toelichting als de cijfers in het *Meerjarig kader 2022-2027* geven geen blijk van dergelijke plannen. Teneinde op korte termijn te kunnen voldoen aan de gestelde financieringssaldonormen ten behoeve van het bereiken van duurzame overheidsfinanciën, acht de Raad het noodzakelijk om binnen het gestelde financiële kader keuzes te maken en prioriteiten te stellen die leiden tot een (structurele) neerwaartse aanpassing van de begrote uitgaven.

¹⁸ MvT, p. 19.

¹⁹ Voor 2019 is het BBP-cijfer afkomstig uit de Economic Outlook 2021-2023 van de DEZHI (juni 2022), de overige cijfers voor 2019 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2019. De cijfers voor 2022-2027 zijn afkomstig uit tabel 2: *Meerjarig kader 2022-2027*.

²⁰ In de bestedingen zit nog een onderschatting, aangezien in het *Meerjarig kader 2022-2027* voor de jaren 2025 tot en met 2027 uitgegaan wordt van dalende rentelasten als gevolg van een dalende overheidsschuld.

²¹ Uit het *Meerjarig kader 2022-2027* is af te leiden dat, naast de incidentele ontvangsten bij de post *Rechten, boeten & overig*, voornamelijk de exogene groei van het BBP en de belastinghervormingen als parameter genomen zijn voor de ontwikkeling van de totale ontvangsten.



4. Hervormingen/Beleidsvoornemens

Economische ontwikkelingen

4.1 De groei van het nominale BBP, welke zich na de COVID-19-pandemie vanaf 2021 heeft ingezet, zal zich naar verwachting en ondanks de huidige grote internationale onzekerheden in 2023 voortzetten. De naweeën van de pandemie in combinatie met de gevolgen van de oorlog in Oekraïne zullen echter ook in 2023 hun weerslag hebben op de (wereld)economie. Een grillige en voortdurende inflatie, vooral op de energiemarkt en voedselmarkt, stijgende rentes op de financiële markten en logistieke problemen in het internationale vervoerswezen, zijn factoren die een remmende werking hebben op het ingezette economisch herstel.²²

4.2 Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) gaat, ondanks de huidige internationale ontwikkelingen, in haar “World Economic Outlook” van april 2022 uit van een nominale economische groei van 5,2% voor Aruba in 2023 en een reële groei van 3,7%.²³ De groeiverwachting voor de economie zal volgens de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI) voor 2023 nominaal 5,1% bedragen, resulterend in een BBP van Afl. 6.202 miljoen.²⁴ In deze door de DEZHI gehanteerde projectie (scenario A) is rekening gehouden met stijgende lokale water- en elektriciteitsprijzen en het terugdraaien door het bedrijfsleven van de in de prijzen verwerkte BBO/BAZV/BAPV bij de invoering van het BTW-stelsel.²⁵ Volgens dit scenario A zal de inflatie in 2023 10,7% bedragen, wat bij een nominale groei van 5,1% van het BBP in reële termen een behoorlijke krimp van de economie zou betekenen. Uit de toelichting blijkt echter in het geheel niet of bij het opstellen van de begroting rekening is gehouden met een negatieve reële groei van de economie in 2023 en het effect hiervan op de (meerjarige) begroting. Dit beperkt de Raad in het vormen van een oordeel over het realiteitsgehalte van de gepresenteerde begrotingscijfers.

Landspakket

4.3 Ook voor het dienstjaar 2023 zal in het kader van de afspraken tussen Aruba en Nederland het landspakket richting geven aan het begrotingsbeleid van Aruba. Bij de uitgangspunten voor de opstelling van de begroting van 2023 staat dan ook als eerste genoemd dat de uitvoering van de programma's van het landspakket van hoge prioriteit is voor het Land.²⁶ De drie daarna vermelde uitgangspunten gaan hier verder op in en leggen vooral een relatie tussen de afweging van het behalen van de begrotingsnormen zoals

²² IMF, *World Economic Outlook - War sets back the global recovery*, April 2022, p. 1.

²³ Zie <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April>.

²⁴ MvT, p. 5.

²⁵ DEZHI, *Economic Outlook 2021-2023*, juni 2022, p. 13.

²⁶ MvT, p. 3.

vastgelegd in het protocol en het structureel investeren in de nodige hervormingen van het Land. Aldus is het geschetste beeld dat het tegelijkertijd voldoen aan de begrotingsnormen en investeren in de hervormingen conform het landspakket nagenoeg niet mogelijk is.

Niet alleen zullen de gedane uitgaven ten behoeve van het landspakket op termijn moeten leiden tot een meer weerbare economie, tevens zal vanuit het COHO voorzien worden in incidentele uitgaven ter uitvoering van het landspakket en lijken de begrote uitgaven voor het Land in dit kader vooralsnog beperkt. Zo valt uit bijlage XV '*Meerjarig inzicht financiële lasten Landspakket*', welke een specificatie laat zien van de budgettaire gevolgen van de uitvoeringsagenda, dat het Land voor de jaren 2022 tot en met 2027 Afl. 1,1 miljoen aan jaarlijkse eigen lasten heeft begroot.

Gezien de hoge prioriteit die het Land toekent aan de uitvoering van het landspakket en de hoogte van het voor 2023 begrote bedrag hiervoor, rijst de vraag in hoeverre de budgettaire druk (zowel in absolute als relatieve zin) hiervan, die beperkt lijkt te zijn, een belemmering vormt voor het behalen van de begrotingsnormen. Deze vraag wordt versterkt door de constatering dat bij de beleidstoelichtingen per ministerie wel gerefereerd wordt aan de thema's uit het landspakket, maar een concrete financiële vertaling hiervan in de begroting ontbreekt. Op basis van de begrote uitgaven ten behoeve van de uitvoering van het landspakket, is de Raad de mening toegedaan dat niet de financiering door het Land van de voorgenomen investeringen ten behoeve van het landspakket een belemmering vormt voor het behalen van de begrotingsnormen, maar de toename van de totale bestedingen ten opzichte van 2019 (zie tabel 1).

De Raad is tevens van mening dat de kosten van de overheid fors omlaag moeten teneinde de belastingdruk te reduceren om investeringen en binnenlandse consumptie te stimuleren.²⁷ De Raad herhaalt hierbij zijn opmerking uit een eerder advies²⁸ dat het Land sinds 1986 op basis van een businessmodel opereert, waarbij de nadruk ligt op (a) het doen van relatief hoge consumptieve uitgaven, (b) het continu zoeken naar nieuwe bronnen van inkomsten om het overheidsapparaat in deze vorm in stand te houden, en (c) relatief weinig op duurzame lange termijn investeringen en kostenbesparende maatregelen. Ook zijn sindsdien diverse studies en rapporten gepubliceerd om het openbaar bestuur c.q. de openbare financiën te herstructureren, maar is de *politieke daadkracht* niet aanwezig gebleken om de noodzakelijke bestuurlijke veranderingen te

²⁷ Zie pagina 1 van de bijlage '*Landspakket Aruba*', behorende bij de Kamerbrief betreffende het akkoord tussen Aruba en Nederland inzake voorwaarden liquiditeitssteun, d.d. 13 november 2020, kenmerk 2020-0000662591.

²⁸ Zie het advies van de Raad ex. artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies (AB 1992 no. GT 3), inzake aanbevelingen ter verbetering van de overheidsorganisatie, d.d. 10 juni 2020, kenmerk RvA 71-20, p. 3.

bewerkstelligen.²⁹ De Raad heeft in dit verband meerdere malen gewezen op de onnodige groei van het overheidsapparaat en het weinig tot niet implementeren van effectieve kostenbesparende technologieën voor het optimaliseren van de bedrijfsprocessen, waardoor een significante verbetering van de service van de overheid achterwege blijft en de beheersing van de uitgaven van het Land en de afbouw van de schuld alleen maar bemoeilijkt worden.³⁰

4.4 Daarnaast vraagt de Raad zich af in hoeverre de acties en doelstellingen uit het masterplan *'Repositioning our sails'* reeds gerealiseerd zijn. In dit masterplan, opgesteld in onderlinge samenhang met het *'National Strategy Plan'* en het landspakket, is voor de periode 2020-2023 een implementatiestrategie opgenomen die gebaseerd is op een langetermijnvisie en die gericht is op het bereiken van de meest positieve impact op de korte termijn door middel van zeer realiseerbare en impactvolle acties.³¹ Hierbij zouden, in samenspraak en samenwerking met meerdere stakeholders, waaronder de private sector, alle te nemen acties en maatregelen voor een efficiënte, betrouwbare en slagvaardige publieke sector in 2023 gerealiseerd dienen te zijn.³² In de toelichting wordt niet aangegeven in hoeverre aan dit masterplan uitvoering is gegeven en welke resultaten reeds zijn c.q. nog moeten worden behaald. De Raad adviseert om hier in de toelichting alsnog aandacht aan te besteden.

4.5 De Sociaal Economische Raad (SER) constateerde in zijn advies van december 2019 dat het openstaande saldo aan niet ingevorderd belastinggeld in 2019 Afl. 1,6 miljard bedroeg en dat de mate van *'compliance'* op Aruba onvoldoende is.³³

Ook in het landspakket wordt aandacht geschonken aan compliance. Zo wordt gesproken over het dusdanig optimaliseren en moderniseren van de belastingdienst dat de belastinginning effectief en efficiënt kan plaatsvinden. In het kader daarvan zullen compliance-programma's worden opgesteld dan wel voortgezet.³⁴

Gezien de stand van de overheidsfinanciën bestaat echter de noodzaak om vooruitlopend op de implementatie en uitvoering van deze programma's de compliance

²⁹ Zoals bijvoorbeeld (1) *Schuld of Toekomst*, Rapport van de tripartiete Commissie Schuldenproblematiek, januari 1996, (2) Rapport *'Modernisering Inkomstenbronnen Overheid'*, oktober 1997, (3) *'Vision, curashi y disciplina'*, Financieel-economische Beleidsnota 2002-2005, juni 2002 en (4) *'Sound Public Finance & Public Accountability in Aruba'* (NCPF), februari 2007.

³⁰ Zie noot 28.

³¹ Government of Aruba, *Repositioning our sails: Aruba's Mission Driven Model for Economic Recovery & Resilience*, November 2020, p. 5.

³² Government of Aruba, *Repositioning our sails: Aruba's Mission Driven Model for Economic Recovery & Resilience*, November 2020, p. 39 - 45.

³³ Zie SER, *Het gebrek aan 'compliance'*, December 2019, p 3 - 4.

³⁴ Zie onderdelen C.3 en C.4 van het landspakket.

te verhogen. Daartoe hebben zowel de SER als de Raad³⁵ eerder al geadviseerd om bijvoorbeeld het proces van de inning van de motorrijtuigenbelasting te vereenvoudigen.

Het nemen van eigen initiatief is tevens van belang ten aanzien van kwesties waar het landspakket onvoldoende op inspeelt. Zo heeft de Raad al eerder gewezen op het belang van het voorbereiden van beleidsinitiatieven om de houdbaarheid van de sociale fondsen te garanderen, aangezien deze in de huidige vorm onhoudbaar zijn voor de toekomst.³⁶ De demografische ontwikkeling op Aruba³⁷ en de beperkte mate waarin het landspakket³⁸ inspeelt op deze ontwikkeling, nopen tot het ontplooiën van eigen initiatieven en het formuleren van een visie om deze brede maatschappelijke problematiek op termijn het hoofd te kunnen bieden.

4.6 Verder blijven concrete hervormingen uit bij de overheids-NV's Arubus NV en Post Aruba NV en de in surseance van betaling verkerende publiekrechtelijke entiteit Serlimar, welke jaarlijks substantiële bijdragen van het Land vereisen om de operationele kosten te kunnen dekken. De toelichting stelt dat onlangs, in het kader van het landspakket, deze entiteiten zijn doorgelicht en dat een herijking van de financiële relatie van het Land met deze entiteiten zal plaatsvinden teneinde op korte termijn de financiële afhankelijkheid van deze entiteiten van het Land te beëindigen.³⁹ De regering heeft al eerder aangegeven dat de commerciële levensvatbaarheid van deze entiteiten twijfelachtig is en dat hun financiële afhankelijkheid van de regering op zeer korte termijn dient te worden teruggedrongen, waarbij afstoting van bepaalde werkzaamheden niet uitgesloten is.⁴⁰ Ondanks deze eerder uitgesproken urgentie voor hervormingen, wordt in de toelichting nog steeds geen blijk gegeven van concrete hervormingen op korte termijn waardoor deze entiteiten een negatieve impact blijven houden op de begroting en de overheidsfinanciën terwijl conform het masterplan een kerntakenanalyse reeds in 2021 zou dienen te zijn afgerond.⁴¹

³⁵ Zie SER, *Het gebrek aan 'compliance'*, December 2019, p. 25 - 26 en de adviezen van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2022, d.d. 27 januari 2022, kenmerk RvA 04-22, p. 6 en het advies van de Raad ex. artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies (AB 1992 no. GT 3), inzake aanbevelingen ter verbetering van het belastingstelsel, d.d. 15 mei 2020, kenmerk RvA 59-20, p. 3.

³⁶ CBA, *Governing form the Future - Leading with Impact*, December 2021, p. 35-36.

³⁷ Zie tabel 7 van de Quarterly Demographic Bulletin van het CBS voor het 4^e kwartaal van 2021, welke over de periode 2015-2021 een zorgwekkende ontwikkeling laat zien in de 'grijze druk' (old-age dependency ratio) en de ontgroening (index of ageing).

³⁸ Zie onderdeel E.5 van het landspakket, dat gericht is op een verhoging van de pensioenleeftijd tot 66 jaar of alternatieve maatregelen met eenzelfde budgettair effect.

³⁹ MvT, p. 23.

⁴⁰ Zie het Nader rapport bij het advies van de Raad op de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2022, d.d. 21 februari 2022, kenmerk SMR-W-227/2022, p. 8 - 9.

⁴¹ Government of Aruba, *Repositioning our sails: Aruba's Mission Driven Model for Economic Recovery & Resilience*, November 2020, p. 40.

Belastinghervormingen

4.7 De regering is voornemens om in 2023 meerdere belastinghervormingen door te voeren.⁴² De meest in het oog springende is de invoering van een BTW-stelsel. De onderstaande tabel geeft een beknopt overzicht van de voorgenomen belastingmaatregelen en per belastingsoort de verandering in de begroting van 2023 ten opzichte van de begroting van 2022.

Tabel 2: Overzicht voorgenomen belastingmaatregelen 2023⁴³

Belastingsoort	Maatregel	Specificatie maatregel	Δ 2023 - 2022
BTW	Invoering BTW en afschaffen BBO/BAVP/BAZV	BTW-tarief van 0%, 6% en 14%	Bruto-effect BTW: Afl. 259,3 miljoen Netto-effect BTW: ▲ Afl. 62,8 miljoen
Loon- en inkomstenbelasting	Verbreding belastinggrondslag, verhoging belastingvrije voet en verlaging tarief		Inkomstenbelasting: ▲ Afl. 3,0 miljoen Loonbelasting: ▼ Afl. 47,5 miljoen
Winstbelasting	Verbreding belastinggrondslag en verlaging tarief		▲ Afl. 9,5 miljoen
Overdrachtsbelasting	Verbreding belastinggrondslag		▲ Afl. 5,0 miljoen
Toeristenheffing	Verhoging tarief		▲ Afl. 46,3 miljoen
Assurantiebelasting	Invoering assurantiebelasting	Tarief van 6%	▲ Afl. 5,0 miljoen

4.8 Uit het ontwerp maakt de Raad op dat de regering voornemens is om een BTW-stelsel in te voeren waarbij naast het 0%-tarief nog twee andere tarieven gehanteerd gaan worden, namelijk een 6%-tarief en een 14%-tarief. De Raad acht deze keuze zeer opmerkelijk, gezien het advies van het IMF om op basis van ‘best practices’ een BTW-stelsel te introduceren met één enkel tarief met een zo breed mogelijke basis en slechts een klein aantal vrijgestelde activiteiten.⁴⁴ Ook in het landspakket⁴⁵ wordt uitgegaan van de introductie van een BTW-stelsel met één uniform tarief. Het hanteren van een tariefstructuur zoals dat in Nederland en andere EU-landen wordt gehanteerd wordt in het IMF-rapport afgeraden.⁴⁶

⁴² MvT, p. 8 - 9.

⁴³ De in de tabel opgenomen bedragen zijn bepaald aan de hand van Bijlage VI ‘Specificatie middelen’, MvT, p. 203-204. Het netto-effect van de BTW is ontleend aan de ‘Infobox budgettaire effect BTW-stelsel’ op pagina 9 van de toelichting.

⁴⁴ IMF, *The Kingdom of the Netherlands - Aruba: Technical Assistance Report - Towards a sustainable tax system*, December 2018, p. 7.

⁴⁵ Zie thema C *Belastingen*, aanduiding C.1, uit het landspakket waarbij voor de invoering van de BTW een tarief van 12,5% gehanteerd wordt.

⁴⁶ IMF, *The Kingdom of the Netherlands - Aruba: Technical Assistance Report - Towards a sustainable tax system*, December 2018, p. 19 en 27.

Het thans door de regering beoogde BTW-stelsel, waarvan de financiële gevolgen in de begroting zijn verwerkt, gaat hiermee dus tegen zowel het advies van het IMF als het landspakket in. De Raad adviseert deze keuze dan wel nader toe te lichten, dan wel te heroverwegen en de financiële gevolgen van deze heroverweging in de begroting te verwerken.

4.9 De begrote opbrengst van de BTW bedraagt voor 2023 Afl. 259,3 miljoen.⁴⁷ De BBO, BAVP en de BAZV worden daarentegen afgeschaft. In de toelichting staat dat bij introductie van het BTW-stelsel, de BAZV-opbrengsten wettelijk vanuit de algemene middelen zullen worden afgezonderd.⁴⁸ Deze afzondering van de BAZV-opbrengsten uit de algemene middelen, waarbij de BAZV-opbrengsten niet meer via een bestemmingsheffing gerealiseerd worden maar de afzondering uit de algemene middelen het karakter heeft van een landsbijdrage, is echter niet als zodanig terug te vinden in de begroting. Bovendien zijn de BAZV-opbrengsten ook niet te herleiden naar het totaalbedrag van de BTW. Hierdoor rijst de vraag hoe de BAZV-opbrengsten, welke in 2019 Afl. 215 miljoen bedroegen, in de begroting verwerkt zijn.

4.10 De toelichting stelt dat de loon- en inkomstenbelastingtarieven verlaagd zullen worden om het koopkrachtverlies, veroorzaakt door de invoering van het BTW-stelsel, te compenseren.⁴⁹ Hoe groot het specifieke effect van de invoering van de BTW op het prijsniveau is en in welke mate het verwachte koopkrachtverlies wordt gecompenseerd, blijkt echter niet uit de toelichting. Evenmin blijkt uit de toelichting tot welke overige macro-economische effecten de introductie van het BTW-stelsel leidt. De effecten op het consumptieniveau van zowel de eigen burgers als van toeristen, als de effecten op het investeringsklimaat in Aruba blijven onderbelicht. De Raad adviseert deze effecten en de gevolgen voor de begroting op te nemen en nader toe te lichten.

4.11 Verder ontbreekt in de toelichting een beschouwing op de kosten die gemoeid zijn met de invoering en de uitvoering van het BTW-stelsel. Gezien de beoogde invoeringsdatum van de belastinghervormingen van 1 januari 2023 zal het grootste gedeelte van de invoeringskosten in 2022 gerealiseerd zijn. Het is echter goed mogelijk dat een deel van deze kosten ten laste van het dienstjaar 2023 zal komen, met name indien de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2023 niet gehaald wordt. Deze kosten hebben dan vooral betrekking op de inrichting en aanpassing van de administratieve organisatie bij de belastingdienst en de douane, waaronder de fiscale afstemming en de koppeling van automatiseringssystemen tussen de belastingdienst en de douane, en de implementatie van het communicatieplan '*Invoering BTW-stelsel*'.⁵⁰ Voorts zal een intern opleidings- en bijscholingsplan noodzakelijk zijn voor zowel de belastingdienst als de

⁴⁷ MvT, p. 203.

⁴⁸ MvT, p. 9.

⁴⁹ MvT, p. 9.

⁵⁰ MvT, p. 20 - 21.

douane voor een juiste implementatie en uitvoering van de BTW-wetgeving. Bovendien is het hanteren van meerdere BTW-tarieven een complicerende factor voor de administratie van de belastingdienst en het verhogen van de compliance.⁵¹ Voor een juiste en tijdige implementatie, een correcte uitvoering en ter voorkoming en bestrijding van fraude en ter bevordering van compliance, waar de belastingdienst op dit moment nog onvoldoende op toegerust is⁵², zullen zowel eenmalige als structurele uitgaven gedaan dienen te worden.

4.12 Ook ten aanzien van de overige belastinghervormingen schiet de toelichting tekort. Van enkele voorgestelde belastingmaatregelen ontbreken cruciale gegevens, zoals:

- de mate van verbreding van de belastinggrondslag op het gebied van de inkomstenbelasting, de winstbelasting en de overdrachtsbelasting en waar deze verbreding betrekking op heeft;
- het percentage waarmee het tarief van de toeristenheffing wordt verhoogd; en
- met hoeveel procent de tarieven van de loon-, inkomsten- en winstbelasting worden verlaagd.

Evenmin wordt in de toelichting ingegaan op de bijkomende effecten van deze maatregelen. Hierbij valt te denken aan het effect van de verhoging van het tarief van de toeristenheffing op de vraag naar het toeristische product op Aruba en de effecten daarvan op de Arubaanse economie. Evenmin worden de gevolgen voor de economie in zijn geheel, en daarmee de gevolgen voor de Landsbegroting, aangegeven. Weliswaar laat bijlage VI 'Specificatie middelen' per belastingsoort de verandering zien ten opzichte van 2022, maar hierbij is niet duidelijk of rekening is gehouden met macro-economische effecten en het effect van een eventuele wisselwerking van de verschillende belastingmaatregelen op elkaar.

4.13 Beoogd wordt de voorgestelde belastinghervormingen op 1 januari 2023 in werking te laten treden. De toelichting stelt dat de introductie van een BTW-stelsel per 1 januari 2023 op schema ligt.⁵³ Gezien de ingrijpende gevolgen van de introductie van het BTW-stelsel voor de financiële administraties van het bedrijfsleven en de administratieve organisatie van de belastingdienst en de tijd die gemoeid is met de totstandkoming van de wettelijke grondslagen van de voorgestelde belastinghervormingen, acht de Raad de kans reëel dat de beoogde datum niet gehaald wordt. De Raad vraagt zich af i) in hoeverre de datum van 1 januari 2023 voor het ingaan van alle hervormingen realiseerbaar is, ii) hoe realistisch de huidige ramingen in dit verband geacht moeten worden, iii) of en welke

⁵¹ IMF, *The Kingdom of the Netherlands - Aruba: Technical Assistance Report - Towards a sustainable tax system*, December 2018, p. 22.

⁵² De mate van compliance bij de BBO/BAVP/BAZV bedroeg in 2019 slechts 67%. Zie SER, *Het gebrek aan 'compliance'*, December 2019, p. 15 - 16.

⁵³ MvT, p. 21.

alternatieve maatregelen er zijn indien deze datum niet gehaald wordt en iv) welke gevolgen deze alternatieve maatregelen zullen hebben op de ramingen.

Daarnaast vraagt de Raad zich af of de regering heeft overwogen om de voorgestelde belastingmaatregelen gefaseerd in te voeren indien het volledige pakket niet vóór 1 januari 2023 gereed is, maar bepaalde onderdelen wel. Met name de fiscale maatregelen waarvoor reeds in 2020 wetgeving was voorbereid⁵⁴ - zoals de afschaffing van het pensioen in eigen beheer, de beperking van de afschrijving op onroerend goed voor fiscale doeleinden en de afschaffing van het nieuwe IPC-regime - zouden in elk geval per 1 januari 2023 kunnen worden ingevoerd. Echter, ook bij een gefaseerde invoering van de belastinghervormingen speelt de vraag wat de gevolgen zullen zijn op de ramingen voor het dienstjaar 2023. De Raad wenst hierbij wel te benadrukken dat gefaseerde invoering in welke vorm dan ook, niet mag leiden tot een (gedeeltelijke) afbreuk, door uitstel of afstel van bepaalde hervormingen, van de algeheel beoogde hervorming van het belastingstelsel.

4.14 De Raad constateert dat er veel onduidelijkheden zijn omtrent de financiële consequenties van de belastinghervormingen en het effect hiervan op de begroting van 2023 en adviseert om de toelichting aan te vullen. Hierbij dient onder meer ingegaan te worden op de macro-economische effecten (welke doorwerken in de ontvangsten en uitgaven van het Land) van de belastinghervormingen, een cijfermatige onderbouwing van de voorgenomen belastingmaatregelen en de premissen waar deze onderbouwingen op gestoeld zijn en de inrichtings- en uitvoeringskosten voor 2023 voor het Land die gemoeid zijn met de implementatie van de belastinghervormingen.

Risico's

4.15 De huidige tijden worden nog steeds gekenmerkt door internationale onzekerheden die hun weerslag hebben op de (wereldwijde) economie. Ook al lijkt het pandemische effect van COVID-19 achter de rug, Aruba is nog steeds herstellende van de economische gevolgen van de pandemie. Tevens leiden de internationale spanningen veroorzaakt door

⁵⁴ In dit verband wordt verwezen naar het advies van de Raad op de ontwerp-Landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening belasting over bedrijfsomzetten en additionele voorzieningen PPS-projecten (AB 2006 no. 83), de Landsverordening bestemmingsheffing AZV (AB 2014 no. 59), de Landsverordening winstbelasting (AB 1988 no. GT 47), de Landsverordening dividendbelasting (AB 2002 no. 123), de Landsverordening inkomstenbelasting (AB 1991 no. GT 51), de Algemene landsverordening belastingen (AB 2004 no. 10), de Petroleumverordening zeegebied Aruba (AB 1987 no. 89), de Landsverordening deviezenprovisie (AB 1990 no. GT 5), de Landsverordening toeristenheffing (AB 1989 no. GT 40), de Zegelverordening (AB 1988 no. GT 1), de Landsverordening internationale bijstandsverlening belastingen (AB 2017 no. 74), de Landsverordening van 8 december 2015 tot vastlegging van begunstigend beleid en invoering van voldoening winstbelasting op aangifte (AB 2015 no. 60), de Invoeringsverordening Landsverordening dividendbelasting en imputatiebetaling (AB 2002 no. 124) en de Landsverordening algemeen pensioen (AB 2011 no. 85) (diverse wijzigingen in het kader van belastinghervorming), d.d. 30 januari 2020, kenmerk RvA 142-19.

de oorlog in Oekraïne en de effecten van deze oorlog op verscheidene markten tot economische gevolgen die risico's met zich meebrengen voor het begrotingsbeleid van Aruba. Daarnaast dient met reeds bestaande of voortdurende risico's rekening gehouden te worden.

Tabel 3: Risico's en bijbehorende potentiële effecten voor de ontwerp-Landsbegroting 2023

Risico's	Potentiële effecten
Economische risico's	Er spelen meerdere economische ontwikkelingen die van invloed zijn op het economisch herstel. Het wereldwijde ingezette economisch herstel na de COVID-19-pandemie heeft onder meer geleid tot logistieke problemen met als gevolg een toenemende inflatie. ⁵⁵ Verder wordt het ingezette economisch herstel (aanzienlijk) vertraagd door de gevolgen van de oorlog in Oekraïne. Hierdoor neemt de inflatie verder toe als gevolg van de stijging van voornamelijk voedsel- en brandstofprijzen, maar ook vanwege de door de oorlog veroorzaakte toenemende logistieke problemen, en leiden tot een lagere economische groei voor het jaar 2023 dan aanvankelijk verwacht. ⁵⁶ Door een aantrekkende economie met meerdere inflatoire kenmerken, waaronder de gevolgen van de voorgenomen introductie van de BTW, bestaat een grote onzekerheid in de economische vooruitzichten waarbij een terugval in het economisch herstel kan resulteren in lagere belasting- en premie-inkomsten dan verwacht.
Sociaal-economische risico's	Door de hoge en toenemende inflatie, door onder andere prijsstijgingen van primaire goederen, komen steeds meer burgers, en dan met name degene behorende tot de laagste inkomensgroepen, verder onder druk te staan in de voorziening in hun basisbehoeften. Dit kan tot gevolg hebben dat de overheid compenserende maatregelen dient te nemen om deze burgers te beschermen. ⁵⁷
Planningsrisico's	Gezien de ingrijpende veranderingen in het belastingstelsel, met name de invoering van het BTW-stelsel, voor zowel de overheid, het bedrijfsleven en de burgers, bestaat er een gerede kans dat de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2023 niet gehaald gaat worden. Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat overheidsentiteiten en het bedrijfsleven onvoldoende voorbereid zijn op deze veranderingen indien de beoogde invoeringsdatum wel gehaald zal worden. Beide situaties kunnen een negatieve impact op met name de verwachte belastingontvangsten hebben.
(Her)financieringsrisico's	De hoge schuldstand van Aruba en onzekerheden omtrent de herfinanciering van (een deel van) de schuldenlast ⁵⁸ kunnen leiden tot een lagere inschatting van de kredietwaardigheid van het Land en tot mogelijk hogere financieringskosten. Daarnaast leiden de huidige internationale economische

⁵⁵ Zie: <https://blogs.imf.org/2022/01/28/global-inflation-pressures-broadened-on-food-and-energy-price-gains/>.

⁵⁶ IMF, *World Economic Outlook - War sets back the global recovery*, April 2022, p. 1.

⁵⁷ Zie https://blogs.imf.org/2022/06/07/response-to-high-food-energy-prices-should-focus-on-most-vulnerable/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery

⁵⁸ Zo geldt bijvoorbeeld voor de liquiditeitsleningen dat uiterlijk op 10 oktober 2023 besluitvorming plaatsvindt over eventuele herfinanciering van de leningen tegen mogelijk andere leenvoorwaarden. Zie *Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid: Herfinanciering van de liquiditeitsleningen met einddatum 10 april 2022 aan Aruba*. Vindplaats: https://www.eerstekamer.nl/overig/20220404/toetsingskader_risicoregelingen/document3/f=/vlrvnk2lzs zg_opgemaakt.pdf.

	ontwikkelingen, met een continuerende inflatie als aanjager, tot wereldwijde krappere financieringsmogelijkheden met een hogere rentestand tot gevolg. ⁵⁹
Operationele risico's	Een verslechterende financiële toestand van de bedrijven waarin het Land een deelneming heeft, kan gevolgen hebben voor de financiën van het Land. De overheids-NV's Arubus NV en Post Aruba NV, alsook Serlimar, hebben de afgelopen jaren substantiële bijdragen van het Land ontvangen. Voor 2023 zijn voor Arubus NV, Post NV en Serlimar wederom aanzienlijke bijdragen begroot.
Demografische risico's	Door demografische ontwikkelingen in de omvang en de samenstelling van de bevolking (zoals een toenemende vergrijzing, een daling van de beroepsgeschikte bevolking en een afnemend aandeel jongeren in de totale bevolking) ⁶⁰ , alsook de volksgezondheidsproblematiek in Aruba, zoals een toename van chronische ziekten ⁶¹ , komen de sociale zekerheidsfondsen steeds meer onder druk te staan. De noodzaak tot het nemen van maatregelen om het AOV/AWW-fonds duurzaam te houden en bezuinigingen in de zorg worden hierdoor steeds urgenter.

5. Totaalbeeld van de ramingen 2023 van het Land en de collectieve sector

5.1 De Landsbegroting 2023 vertoont een financieringstekort van Afl. 39,2 miljoen. Ten aanzien van de ramingen van 2022 zijn de volgende verschillen geconstateerd:

Tabel 4: Overzicht mutaties Landsbegroting 2023 ten opzichte van Landsbegroting 2022

	Δ 2023 - 2022	Bedrag (in Afl. milj.)
Financieringssaldo Landsbegroting 2022		(227,5)
<i>Mutaties middelen</i>	▲	189,7
<i>Mutaties kosten</i>	▲	21,7
<i>Mutaties financieringsmiddelen</i>	▲	2,5
<i>Mutaties kapitaaluitgaven</i>	▼	(17,8)
Financieringssaldo Landsbegroting 2023		(39,2)

In de onderstaande tabel 5 worden de verschillen nader gespecificeerd:

Tabel 5: Vergelijkend overzicht Landsbegroting 2023⁶²

(Bedragen in Afl. milj.)	Realisatie 2021 (voorlopige cijfers) ⁶³	Begroting 2022	Ontwerpbegroting 2023
Totale ontvangsten	1.127,5	1.312,7	1.504,9
Directe belastingen	385,0	464,3	448,0
Indirecte belastingen	508,3	545,1	676,5
Overige ontvangsten	197,4	263,1	337,7

⁵⁹ Zie: <https://blogs.imf.org/2022/04/19/financial-stability-risks-grow-as-war-complicates-push-to-contain-inflation/>.

⁶⁰ CBA, *Governing from the Future - Leading with Impact*, December 2021, p. 21-22.

⁶¹ MvT, p. 52.

⁶² In deze tabel staan afgeronde bedragen, waardoor afrondingsverschillen kunnen ontstaan in de tabel.

⁶³ Op basis van de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2021 (d.d.18 februari 2022).



Totaal middelen	1.090,7		1.272,5		1.462,2	
Verkoop onr. goederen en grond	0,1		-		2,2	
Lokale kredietaflossing	2,8		6,1		6,5	
Vrijgekomen afschrijvingen	33,9		34,1		34,1	
Totaal financieringsmiddelen	36,8		40,2		42,7	
Totale bestedingen	1.661,7		1.540,2		1.544,1	
Personeelslasten ⁶⁴	417,8		433,3		459,4	
Goederen & diensten	180,1		213,2		216,8	
Rente	242,7		253,2		249,5	
Subsidies	199,3		206,8		213,9	
Overdrachten	344,1		166,6		168,1	
Bijdragen & afschrijvingen	238,1		198,0		185,1	
Totaal kosten	1.622,1		1.471,1		1.492,8	
Investerings	17,1		37,7		20,0	
Lokale vermogensoverdrachten	4,4		5,4		5,3	
Lokale kredietverlening	18,2		26,0		26,0	
Totaal kapitaaluitgaven	39,6		69,1		51,3	
BBP	5.234,0		5.904,0		6.202,0	
	Bedrag	% BBP	Bedrag	% BBP	Bedrag	% BBP
Financieringssaldo	(534,2)	(10,2%)	(227,5)	(4,0%)	(39,2)	(0,6%)
Primair saldo⁶⁵	(291,5)	(5,6%)	25,7	0,0%	210,3	3,4%
Overheidsschuld	5.652,3	108,0%	5.879,7	99,6%	5.919,0	95,4%
Aflossingen⁶⁶	260,8		1.366,9		1.388,5	

5.2 Ontvangsten

Voor 2023 liggen de totale geraamde ontvangsten, in vergelijking met de Landsbegroting 2022, Afl. 192,2 miljoen hoger. Deze mutatie wordt vooral veroorzaakt door de toename van indirecte belastingen (+ Afl. 131,4 miljoen), de toename bij de niet-belastingopbrengsten (+ Afl. 45,2 miljoen), en de afname bij de directe belastingen (- Afl. 16,3 miljoen), met name als gevolg van de voorgenomen belastinghervormingen. Ook bij de post rechten, boeten en overig is een aanzienlijke toename waar te nemen van Afl. 26,9 miljoen. Zoals reeds in onderdeel 4.14 werd aangegeven, gaat de toelichting onvoldoende in op het effect van de belastinghervormingen op de Landsbegroting 2023 waardoor de Raad zich geen oordeel kan vormen over het realiteitsgehalte van deze

⁶⁴ Bij de personeelslasten zijn niet meegenomen: de Hoge Colleges van Staat, de DOW en de gesubsidieerde instellingen.

⁶⁵ Het primair saldo wordt gedefinieerd als het saldo van de ontvangsten minus de bestedingen, uitgezonderd de rentelasten.

⁶⁶ In het in de Landsbegroting 2022 opgenomen bedrag aan aflossingen zitten nog de aflossingen van de ontvangen liquiditeitssteun van Nederland, welke echter niet in 2022 dienen te worden afgelost, maar in 2023.

hervormingen. Tevens behoeven een aantal andere posten aan de ontvangstenkant een (nadere) toelichting. De Raad zal hieronder aangeven welke posten het betreft.

5.2.1 Loonbelasting

De Raad heeft de indruk dat de ontvangsten van de loonbelasting voor 2023 te laag worden begroot. De raming van de loonbelasting ligt Afl. 47,5 miljoen lager ten opzichte van 2022.⁶⁷ Dit is onder andere het gevolg van een afname van Afl. 42 miljoen die veroorzaakt wordt door maatregelen die het koopkrachtverlies bij introductie van het BTW-stelsel moeten compenseren.⁶⁸ De compenserende maatregelen buiten beschouwing gelaten, daalt de loonbelasting met Afl. 5,5 miljoen (een daling van 2,5% ten opzichte van 2022).

De Raad vraagt zich af waar deze raming op gebaseerd is, met name gezien de ontwikkelingen van een aantal parameters die een indicatie geven dat een hogere raming in de rede ligt, namelijk:

1. de toename van het nominale BBP, welke geen weerslag krijgt in de ontwikkeling van de loonbelasting terwijl de indirecte belastingen, exclusief het netto-effect van de belastinghervorming van Afl. 72,5 miljoen, toenemen met Afl. 58,9 miljoen;⁶⁹
2. het effect van het volledig terugdraaien van de salariskorting in 2023, waarbij de hogere brutolonen tot een stijging van de loonbelasting zouden moeten leiden, komt niet tot uitdrukking in de ontwikkeling van de loonbelasting; en
3. de ontwikkeling van de ontvangsten uit de AZV-premies en SVb-premies, welke over 2022 tot op heden een volledig herstel laten zien ten opzichte van 2019.⁷⁰

Aangezien de toelichting onvoldoende inzicht biedt in de in de begroting gepresenteerde ontwikkeling van de loonbelasting, adviseert de Raad om de afname van de ontvangsten van de loonbelasting nader toe te lichten.

5.2.2 Terugvordering loonsubsidie

Uit de door de Raad bij de SVb opgevraagde gegevens blijkt dat er in de jaren 2020 en 2021 in totaal Afl. 145,5 miljoen te veel aan loonsubsidie is uitbetaald. De toelichting

⁶⁷ MvT, p. 203.

⁶⁸ MvT, p. 9.

⁶⁹ Het verdere herstel van de economie is in 2022 al duidelijk te zien waarbij de ontvangsten uit de BBO, BAVP en BAZV over de eerste zes maanden van 2022 op 98% tot 101% liggen van het niveau van de betreffende ontvangsten over de eerste zes maanden in 2019 (bron: Directie Financiën).

⁷⁰ Ondanks de achterblijvende ontwikkeling van de ontvangsten uit loonbelasting over de eerste zes maanden van 2022, bedragen over deze periode de ontvangsten uit de SVb-premies 102% en uit de AZV-premies 98% ten opzichte van deze ontvangsten over de eerste zes maanden in 2019 (bron: Directie Financiën).



stelt dat over de jaren 2022 tot en met 2025 in totaal Afl. 121,1 miljoen aan uitbetaalde loonsubsidie teruggevorderd zal worden.⁷¹ De toelichting gaat echter niet in op het bedrag van Afl. 24,4 miljoen (16,8% van het totaal) dat niet teruggevorderd gaat worden. De Raad acht een toelichting op de redenen van de oninbaarheid van dit bedrag noodzakelijk.

5.2.3 Erfpachtrechten

Bij de post niet-belastingopbrengsten is een stijging van de erfpachtrechten waar te nemen van Afl. 12,4 miljoen (een toename van 65%) ten opzichte van de begroting van 2022. In de toelichting wordt echter in het geheel niet ingegaan op deze aanzienlijke stijging. Geadviseerd wordt om de toelichting op dit punt aan te passen en daarbij aan te geven welke factoren hebben geleid tot het opnemen van een aanzienlijk hogere raming voor erfpachtrechten.

5.3 Bestedingen

Ondanks dat er op basis van de begrote ontvangsten en de begrotingsnormen geen financiële ruimte bestaat voor toenemende bestedingen, laten de geraamde bestedingen voor 2023, een stijging zien van Afl. 3,9 miljoen in vergelijking met de Landsbegroting 2022. Deze toename wordt veroorzaakt door een stijging in de kosten (Afl. 21,7 miljoen). Hierbij dient opgemerkt te worden dat het in het ontwerp vermelde tekort bij de AZV van Afl. 10,9 miljoen, waarvoor een wettelijke aanzuiveringsplicht⁷² voor het Land geldt, niet in het ontwerp is opgenomen.

5.3.1 Algemeen

Om een beeld te krijgen van de kostenontwikkeling over de afgelopen jaren, zijn in tabel 6 de kosten voor de jaren 2016 tot en met 2023 op een rij gezet. Daar de bedragen van de als gevolg van de COVID-19-pandemie verleende steun- en noodmaatregelen in 2020 (Afl. 458 miljoen)⁷³ en 2021 (Afl. 194,2 miljoen)⁷⁴ voor deze vergelijking een vertekend beeld zouden geven, zijn deze bedragen in onderstaande tabel niet meegenomen. Opvallend is dat de kosten, net als de afgelopen twee jaar, zich wederom verder verwijderen van het kostenniveau van de pre-COVID jaren.

⁷¹ MvT, p. 22.

⁷² Zie artikelen 38a, 38p t/m 38s van de Landsverordening algemene ziektekostenverzekering (AB 1992 no. 18).

⁷³ Dit bedrag is ontleend aan de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2020, p. 37.

⁷⁴ Dit bedrag is ontleend aan de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2021, p. 34.

Tabel 6: Ontwikkeling kosten 2016-2023⁷⁵

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Personeelslasten	463,9	474,1	476,4	475,1	427,7	417,8	433,3	459,4
Goederen & diensten	158,1	165,4	189,5	176,6	182,4	180,1	213,2	216,8
Rente	218,8	220,7	221,2	229,5	234,4	242,7	253,2	249,5
Subsidie	199,6	200,7	210,9	212,9	191,9	199,3	206,8	213,9
Overdrachten, bijdragen, afschrijvingen	302,2	293,3	349,3	328,1	326,3	388,0	364,6	353,2
Totale kosten	1.342,5	1.354,3	1.447,4	1.422,3	1.362,8	1.427,9	1.471,1	1.492,8

De Raad acht deze ontwikkeling zeer zorgelijk, gezien de vigerende financieringssaldonormen uit het protocol en de huidige schuldstand. De Raad deelt de mening van de regering dat de rentelasten zwaar drukken op het behalen van een overschotsaldo⁷⁶ en ziet dan ook, alleen al om die reden, geen aanleiding om de overheidsschuld verder op te laten lopen. Gezien de financiële situatie van het Land en de geldende begrotingsnormen acht de Raad het juist noodzakelijk de kosten neerwaarts bij te stellen.

5.3.2 Personeelslasten

Vanwege de volledige afbouw van de solidariteitskorting nemen de personeelslasten voor het dienstjaar 2023 toe met Afl. 25,8 miljoen ten opzichte van het dienstjaar 2022 tot een totaalbedrag van Afl. 459,1 miljoen.⁷⁷ Indien voor 2022 de solidariteitskorting geheel buiten beschouwing wordt gelaten,⁷⁸ is er voor 2023 sprake van een afname van de personeelslasten van Afl. 11,4 miljoen.⁷⁹ Hiermee voldoet het Land voor 2023 aan de voorwaarde uit het protocol dat de personeelslasten een nominale daling laten zien ten opzichte van het voorgaande jaar.

⁷⁵ Voor 2020 en 2021 is dit exclusief de verleende steunbedragen. De cijfers van 2016-2018 zijn afkomstig uit bijlage 3 van de jaarrekening 2018 van het Land, de cijfers voor 2019 en 2020 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2020, de cijfers voor 2021 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2021 en de cijfers voor 2022 en 2023 zijn afkomstig uit tabel 2: Meerjarig kader 2022-2027, MvT, p. 10.

⁷⁶ MvT, p. 14.

⁷⁷ In de Landsbegroting 2022 zijn de personeelslasten geraamd op Afl. 433,3 miljoen. Hierin is een gedeeltelijke afbouw van de solidariteitskorting opgenomen ten bedrage van Afl. 10,7 miljoen (zie pagina 21 van de toelichting bij de eerste Nota van Wijziging op de Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2022).

⁷⁸ Zie het Nader rapport bij het advies op de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2022, d.d. 21 februari 2022, kenmerk SMR-W-227/2022. Op pagina 22 staat dat de terugdraaiing van de 5% maandbezoldiging tot Afl. 19 miljoen aan extra uitgaven leidt. Voor de gehele solidariteitskorting van 12,6% komt dit neer op Afl. 47,9 miljoen.

⁷⁹ De volledige solidariteitskorting buiten beschouwing gelaten bedragen de geraamde personeelslasten voor 2022 Afl. 470,5 miljoen (433,3 - 10,7 + 47,9).

De toelichting stelt dat deze daling onder andere gerealiseerd is door het inzetten van beleidsinstrumenten uit het BVP.⁸⁰ Een van deze maatregelen betreft het zeer limitatief vervullen van vacatures, die ontstaan zijn door het vertrek van overheidswerknemers die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Gezien het grote aantal overheidswerknemers die tussen 2022 en 2027 met pensioen zullen gaan, zal de regering deze maatregel de komende jaren voortzetten.⁸¹ Het *Meerjarig kader 2022-2027* laat voor de jaren na 2023 echter dezelfde personeelslasten zien als voor 2023. De Raad vraagt zich af waarom de financiële gevolgen van de voortzetting van deze maatregel niet in het *Meerjarig kader 2022-2027* verwerkt zijn en hoe de regering verder voornemens is om structurele maatregelen door te voeren om de personeelslasten te laten dalen. De Raad acht een nadere cijfermatige toelichting op zijn plaats.

De regering is verder voornemens om in 2023 de salariskorting volledig terug te draaien. Om deze terugdraaiing mogelijk te maken binnen een begroting die niet aan de financieringssaldonorm uit het protocol voldoet, dient financiële ruimte gecreëerd te worden binnen de post personeelslasten zelf of bij andere kostenposten. De Raad herhaalt hierbij zijn aanbeveling uit eerdere adviezen om een kerntakenanalyse uit te voeren en in kaart te brengen welke taken wel of niet (in beperkte vorm) noodzakelijk door de overheid dienen te worden uitgevoerd en welke taken overgelaten kunnen worden aan de markt dan wel uitbesteed kunnen worden.⁸² Ook dient in kaart te worden gebracht welke taken met minder fte's kunnen worden uitgevoerd en welke diensten samengevoegd kunnen worden. De Raad acht deze aanbeveling nog steeds onverkort van kracht gezien de hierboven genoemde maatregelen uit het BVP, waaronder het limitatief vervullen van vacatures, waarvan niet duidelijk is hoe een en ander binnen het overheidsapparaat zal worden opgevangen, de (mogelijk bestaande) overlap tussen de werkerreinen van verscheidene overheidsonderdelen en de constatering van wederom⁸³ een toename van nieuwe overheidsonderdelen, zoals een directie/bureau Energiezaken, een Adviescommissie Toelating en Uitzetting, een Aruba Fair Trade Authority, een Autoriteit Corporate Governance en een Directoraat Justitie.

Gezien het belang van het garanderen van continuïteit en het borgen van kennis en ervaring, wordt met de instelling van het Directoraat Justitie beoogd, een structurele oplossing te creëren voor de capaciteits-, aansturings- en beleidsmatige vraagstukken

⁸⁰ MvT, p. 4.

⁸¹ MvT, p. 21.

⁸² Zie het advies van de Raad op de ontwerp-Landsbegroting tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries voor het dienstjaar 2022, d.d. 27 januari 2022, kenmerk RvA 04-22, p. 18 en zijn advies op de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2018, d.d. 29 maart 2018, kenmerk RvA 41-18, p. 14 en zoals aangegeven in het masterplan *'Repositioning our sails'* op pagina 40.

⁸³ Zie het advies van de Raad op de ontwerp-Landsbegroting tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries voor het dienstjaar 2022, d.d. 27 januari 2022, kenmerk RvA 04-22, p. 6 - 7.

waar het ministerie van Justitie mee te kampen heeft.⁸⁴ De Raad heeft echter al vaker aangegeven het te betreuren dat in de Landsverordeningen instelling ministeries bepalingen omtrent de organieke inrichting van de ministeries ontbreken.⁸⁵ Geadviseerd werd de jarenlange tendens om portefeuilles en samenstelling van ministeries elke vier jaar te wijzigen los te laten. Dit zou de stabiliteit en continuïteit van de desbetreffende ministeries ten goede komen en de eenheid, continuïteit en consistentie van beleid beter waarborgen.⁸⁶

Verder adviseerde de Raad om per ministerie een maximumaantal formatieplaatsen te bepalen. Hierdoor zou het aantal ter beschikking gestelde ambtenaren aan de minister kunnen worden beperkt, zodat de diensten niet te maken krijgen met capaciteitsgebreken en zich, zoals in dit geval, genoodzaakt zien aparte directoraten te introduceren.

5.3.3 Goederen en diensten

Uit tabel 6 blijkt dat de post goederen en diensten licht toeneemt ten opzichte van de begroting voor het dienstjaar 2022, maar dat deze post in vergelijking met de pre-COVID jaren beduidend hoger ligt (23% boven het niveau van 2019).

Gezien het gebrek aan budgettaire ruimte en de intentie van de regering om de salariskorting in 2023 geheel terug te draaien, acht de Raad de begrote uitgaven voor de post goederen en diensten niet opportuun en adviseert dan ook wederom⁸⁷ met klem om deze post naar beneden bij te stellen naar het niveau van de pre-COVID jaren. Dit te meer daar tot op heden een deugdelijke onderbouwing ontbreekt voor de toename van deze begrote uitgaven ten opzichte van de pre-COVID periode en uit de toelichting geen cijfermatige koppeling blijkt met uitgaven ten behoeve van het landspakket.

5.3.4 Collectieve sector

Alvorens hij ingaat op de verschillende entiteiten behorende tot de collectieve sector, maakt de Raad een algemene opmerking. Ten behoeve van het realiteitsgehalte en ter beoordeling van de begroting van de collectieve sector, is het van belang dat het

⁸⁴ MvT, p. 37.

⁸⁵ Zie in dit verband artikel 1 van de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid (AB 2010, GT no. 6) van Sint Maarten.

⁸⁶ Zie het advies van de Raad d.d. 6 december 2013 inzake de ontwerp-landsverordening houdende nieuwe bepalingen ten aanzien van de instelling van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2014) kenmerk RvA 222-13, het advies van de Raad d.d. 17 januari 2018 inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94), kenmerk RvA 216-17 en, meest recentelijk, het advies van de Raad d.d. 24 november 2021 inzake de ontwerp-landsverordening inzake de instelling en aangelegenheden van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022), kenmerk RvA 115-21.

⁸⁷ Zie het advies op de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2022, d.d. 27 januari 2022, kenmerk RvA 04-22, p. 19.

begrotingsproces zodanig ingericht is dat de entiteiten behorende tot de collectieve sector hun begrotingen tijdig aanleveren. De Raad adviseert om de betreffende entiteiten zodanig bij het begrotingsproces te betrekken zodat voor het opstellen van de Landsbegroting de juiste begrotingscijfers van de collectieve sector als geheel gebruikt kunnen worden en tenminste ramingen voor 2023 te laten verstrekken.

AZV

Vanaf 2023 zal een deel van de financiering van de AZV niet meer lopen via de BAZV, maar zal dit deel van de financiering plaatsvinden via een wettelijke afzondering vanuit de algemene middelen.⁸⁸ Eerder heeft de regering aangegeven dat een geormerkt percentage van de BTW-opbrengsten zal worden afgezonderd ter financiering van de AZV.⁸⁹ Niet duidelijk is echter i) of dit nog steeds de bedoeling is, ii) hoe hoog dit percentage is, iii) op basis waarvan dit percentage bepaald is en iv) of een bepaald vastgesteld bedrag als ijkpunt hiervoor genomen wordt. De Raad acht het van belang dat hier in de toelichting nader op wordt ingegaan.

Zoals de AZV thans is opgezet, bepaalt het Land wat er verzekerd is en welke inkomsten gegenereerd kunnen worden. Om als AZV financieel zelfredzaam te kunnen zijn, is ondersteuning door het Land dan ook noodzakelijk, onder andere door aanpassing van wet- en regelgeving. Voor de bezuinigingen in de zorg en op de zorgkosten, in het kader van de met Nederland gemaakte afspraken, hanteert de AZV het 5-wave model.⁹⁰ Om deze bezuinigingen te kunnen realiseren dienen ook door de wetgever veranderingen te worden doorgevoerd, in ieder geval waar deze betrekking hebben op 'Wave 3: *Beperken aanspraken binnen Lv AZV*', zoals een versobering van de positieve lijst en de invoering van een eigen bijdrage.⁹¹ Hoewel de versobering van de positieve lijst eraan zit te komen, laat de introductie van de eigen bijdrage, welke al meerdere malen is aangekondigd, nog op zich wachten. Van de in de toelichting genoemde andere initiatieven is niet duidelijk in hoeverre deze bijdragen aan de bezuinigingsopdracht voor 2023.⁹² Geadviseerd wordt om nader in te gaan op de ondersteuning van het Land aan de AZV ten behoeve van het behalen van de bezuinigingsnorm van Afl. 60 miljoen per jaar.

Hoewel het Land een wettelijke verplichting heeft om het tekort bij de AZV aan te vullen, wordt er ter stimulering van de financiële zelfredzaamheid van de AZV geen Landsbijdrage begroot.⁹³ In het ontwerp wordt voor 2023 het tekort van de AZV geraamd

⁸⁸ MvT, p. 9.

⁸⁹ Zie het Nader rapport bij het advies op de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2022, d.d. 21 februari 2022, kenmerk SMR-W-227/2022.

⁹⁰ Zie https://www.overheid.aw/actueel/nieuws_46856/item/introductie-van-azv-5-wave-model-lokale-vervoer-van-personen-met-een-ziekte-of-beperking_51577.html.

⁹¹ AZV, *Uitvoeringsorgaan AZV Begroting 2022 (concept)*, d.d. 10 september 2021, p. 19.

⁹² MvT, p. 47 - 48.

⁹³ MvT, p. 4 - 5.

op Afl. 10,9 miljoen.⁹⁴ Gezien de wettelijke aanzuiveringsplicht, adviseert de Raad het bedrag van Afl. 10,9 miljoen alsnog in de begroting te verwerken.

Overige entiteiten

Voor 2023 wordt het totale financieringstekort van de gehele collectieve sector geraamd op Afl. 20,1 miljoen.⁹⁵ De begrotingssaldo's van de overige entiteiten behorende tot de collectieve sector, worden echter niet toegelicht. Er wordt niet ingegaan op de mogelijke financiële gevolgen hiervan voor het Land, bijvoorbeeld indien en in hoeverre het Land eventuele tekorten dient aan te zuiveren.

Tevens wordt onvoldoende ingegaan op de financiële situatie van Serlimar. Uit het in de toelichting opgenomen overzicht maakt de Raad op dat Serlimar vanaf 2023 een overschot zal kennen.⁹⁶ Gezien de huidige financiële situatie waarin Serlimar zich bevindt, vraagt de Raad zich af hoe dit overschot gerealiseerd gaat worden. De toelichting stelt dat het ophaal- en verwerkingsproces van afval structureel verbeterd wordt, maar niet wordt nader ingegaan op de financiële gevolgen hiervan voor Serlimar voor 2023.⁹⁷ De Raad acht een toelichting in dezen op zijn plaats.

De Raad adviseert om, overeenkomstig het bepaalde in artikel 14, vierde lid, van de LAft, alsnog een nadere uiteenzetting van de financiële toestand van de collectieve sector te verstrekken en de eventuele consequenties voor het Land nader toe te lichten.

5.3.5 Overheidsdeelnemingen

De Raad acht het positief dat in de ontwerp-Landsbegroting 2023 een eerste aanzet is gegeven voor een financieel overzicht van de overheidsdeelnemingen, zoals hij reeds eerder geadviseerd heeft.⁹⁸ Het overzicht is echter slechts in zeer beperkte mate ingevuld, waardoor het informatiegehalte nog te wensen overlaat. Inzicht in de financiële situatie van de overheidsdeelnemingen is van belang, aangezien de noodzaak kan ontstaan om vanuit maatschappelijk of economisch oogpunt financiële ondersteuning te bieden aan in financiële nood verkerende overheidsdeelnemingen.

Zo zet de Raad vraagtekens bij de voorgestelde winstuitkering van Afl. 10 miljoen van Utilities Aruba NV.⁹⁹ Gezien de toegenomen olieprijs in 2022, welke tot op heden door de utiliteitsbedrijven niet in hun tarieven aan de afnemers zijn doorberekend, vraagt de Raad zich af in hoeverre de financiële resultaten en de vermogenspositie van Utilities

⁹⁴ MvT, p. 10.

⁹⁵ MvT, p. 10.

⁹⁶ Zie tabel 1: Meerjarige ontwikkeling Collectieve Sector Aruba, MvT, p. 10.

⁹⁷ MvT, p. 60.

⁹⁸ Zie Bijlage XIII 'Stand overheidsdeelnemingen'; MvT, p. 217.

⁹⁹ MvT, p. 190.

Aruba NV c.q. van haar dochtermaatschappijen het toelaat om in 2023 deze winstuitkering te doen. De Raad acht een toelichting in dezen op zijn plaats.

Daarnaast is het de Raad opgevallen dat een aantal entiteiten een behoorlijke achterstand kent met betrekking tot het opstellen van de jaarrekeningen. Volgens het overzicht is het proces van opstellen en ter goedkeuring voorleggen van de jaarrekening van 2021 bij geen enkele entiteit voltooid.¹⁰⁰ Gezien de wettelijke verplichting daartoe, de noodzaak tot het afleggen van financiële verantwoording en het verkrijgen van inzicht in de financiële ontwikkelingen bij deze entiteiten, acht de Raad het van belang dat maatregelen genomen worden om een tijdige opstelling en goedkeuring van de jaarrekeningen te bewerkstelligen.

Ten slotte blijven de door de Raad geformuleerde aanbevelingen in de bijlage bij het advies op de ontwerp-Landsbegroting 2020 met betrekking tot de overheidsdeelnemingen, waaronder het formuleren van een algemeen deelnemingenbeleid, onverkort van kracht.¹⁰¹

5.3.6 Kapitaaluitgaven

In het ontwerp is een investering opgenomen van Afl. 6 miljoen ter afdekking van de afvalstortplaats te Parkietenbos.¹⁰² Hoe dit bedrag tot stand is gekomen en welke eventuele verdere financiële gevolgen deze investering voor het Land heeft, blijkt niet uit de toelichting. Zo is onduidelijk welk alternatief gebruikt zal worden voor de afvalstortplaats te Parkietenbos en wat de financiële consequenties van de werkzaamheden voor de rehabilitatie van het gebied van Parkietenbos zullen zijn. De Raad adviseert hier in de toelichting aandacht aan te schenken.

6. Schuldpositie/Herfinanciering leningen

Als gevolg van het begrote financieringstekort van Afl. 39,2 miljoen, zal de schuld van het Land eind 2023 toegenomen zijn tot een hoogte van Afl. 5.919,0 miljoen, met een bijbehorende schuldquote van 95%. De financieringsbehoefte voor 2023 komt uit op een bedrag van Afl. 1.427,7 miljoen, waarvan Afl. 915,5 miljoen¹⁰³ de aflossing op de door Nederland geherfinancierde liquiditeitsleningen betreft.

¹⁰⁰ Zie Bijlage XIII 'Stand overheidsdeelnemingen'; MvT, p. 217.

¹⁰¹ Zie bijlage bij het advies van de Raad op ontwerp landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020 en tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2018 (AB 2013 no.94), d.d. 21 februari 2020, kenmerk RvA 04-20.

¹⁰² MvT, p. 215.

¹⁰³ Zie *Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid: Herfinanciering van de liquiditeitsleningen met einddatum 10 april 2022 aan Aruba*. Vindplaats: https://www.eerstekamer.nl/overig/20220404/toetsingskader_risicoregelingen/document3/f=/vlrvnk2lzs zg_opgemaakt.pdf.

Schuldpositie

De overheidsschuld is door de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie aanzienlijk opgelopen en zal volgens het *Meerjarig kader 2022-2027* pas in 2027 voor het eerst weer afnemen, waarbij een schuldquote bereikt zal worden van 87% (zie tabel 7). Hiermee zal niet voldaan worden aan de in het protocol opgenomen norm voor de schuldquote van 70% voor 2027. Naast stijgende rentelasten als gevolg van een toenemende schuld, kleven bovendien aan de hoge schuldstand van het Land een aantal risico's, waaronder herfinancieringsrisico's, de stijgende rentestanden en een afwaardering van de kredietwaardigheid van het Land.

Tabel 7: Ontwikkeling overheidsschuld, BBP en schuldquote 2019-2027

(Bedragen in Afl. milj.)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Overheidsschuld ¹⁰⁴	4.318	5.146	5.652	5.880	5.919	5.976	6.011	6.022	5.978
BBP ¹⁰⁵	6.118	4.636	5.426	5.904	6.202	6.318	6.501	6.680	6.863
Schuldquote	71%	111%	104%	100%	95%	95%	92%	90%	87%

Herfinanciering leningen

Gezien de financieringsbehoefte van Aruba voor 2023 en de huidige ontwikkelingen op de financiële markten, gekenmerkt door stijgende rentestanden, vormt herfinanciering van de huidige leningen tegen nieuwe, hogere, rentepercentages een financieel risico voor het Land, mede gelet op de stijgende rentestanden op de internationale financiële markt. Daarnaast bestaat er nog geen duidelijkheid over de eventuele herfinanciering van de liquiditeitsleningen door Nederland tegen mogelijk andere dan de huidige voorwaarden. Besluitvorming hierover vindt uiterlijk op 10 oktober 2023 plaats.

Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met de situatie die ontstaat bij een inwerkingtreding van de RAft. In het aan de Raad ter advisering aangeboden voorstel-RAft wordt in artikel 16a, vierde lid, namelijk bepaald dat Nederland een lopende inschrijving heeft op bepaalde leningen, doch uitsluitend voor zover:

- a. deze leningen worden aangewend om kapitaaluitgaven mee te dekken, en
- b. deze leningen niet op enigerlei wijze, direct of indirect, strekken tot het herfinancieren van leningen die Aruba voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet is aangegaan of de herfinanciering van aflopende geldleningen waarmee de kapitaaluitgaven zijn gedekt, bedoeld onder a.

¹⁰⁴ De cijfers van 2019-2021 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportages vierde kwartaal van het desbetreffende jaar. De cijfers voor 2022-2027 zijn afkomstig uit het *Meerjarig kader 2022-2027*, exclusief de taakstellingsbedragen voor de totale middelen en totale kosten.

¹⁰⁵ De BBP-cijfers van 2019-2021 zijn afkomstig uit de Economic Outlook 2021-2023 van de DEZHI (juni 2022) en de cijfers voor 2022-2027 zijn afkomstig uit het *Meerjarig kader 2022-2027*.



Zou dit voorstel-RAft in 2023 in werking treden, dan zou de financieringsbehoefte van Aruba voor 2023 niet voor herfinanciering door Nederland in aanmerking komen.

De hoge schuldstand van Aruba en de onzekerheden ten aanzien van de herfinanciering van bestaande leningen kunnen implicaties hebben voor de tot nu toe behouden redelijke *ratings* van Aruba's kredietwaardigheid. Indien deze *ratings* verlaagd worden, zal het voor het Land nog moeilijker worden om financiering aan te trekken en zal dit een opwaartse druk op de rentelasten tot gevolg hebben.

7. Conclusie en eindadvies

De geraamde ontwikkeling van de overheidsfinanciën voor 2023 en de jaren daarna voldoet niet aan de vereisten uit het protocol en strookt niet met de eerder geformuleerde doelstellingen en maatregelen zoals opgenomen in het masterplan of het landspakket. Teneinde duurzame overheidsfinanciën te kunnen bewerkstelligen, kunnen zowel op korte termijn als op lange termijn gerichte concrete maatregelen niet uitblijven om zowel de ontvangstenkant als de uitgavenkant te bewegen richting duurzame overheidsfinanciën.

Het herstel en een verdere ontwikkeling van de economie komt onvoldoende tot uitdrukking in de raming van de overheidsontvangsten. En hoewel de ontvangsten voor 2023 het niveau van 2019 overstijgen, blijft de overheidsschuld alsnog toenemen. Het is derhalve noodzakelijk om concrete en actiegerichte maatregelen te nemen ter verbetering van de overheidsfinanciën (zowel wat betreft de ontvangsten als de uitgaven) teneinde op korte termijn een structureel financieringsoverschot te realiseren. Dit onder meer om een daling van de aanzienlijke rentelasten van het Land, die voor 2023 op 16,2% van de totale begrote uitgaven geraamd worden, te kunnen realiseren. Voor duurzame overheidsfinanciën op de langere termijn dienen thans ook maatregelen genomen te worden om de druk op de overheidsfinanciën door toenemende uitkeringen van de sociale zekerheidsfondsen en toenemende kosten in de zorg te kunnen mitigeren.

In de onderstaande tabel zijn volledigheidshalve - in samenvattende vorm - de door de Raad geconstateerde aandachtspunten en de daarbij behorende aanbevelingen opgenomen.

Tabel 8: Aandachtspunten ontwerp-Landsbegroting 2023

Aandachtspunten		Aanbevelingen
1.	Belastingmaatregelen	- Verhogen van het realiteitsgehalte van de effecten van de belastingmaatregelen door in de toelichting in te gaan op de onderliggende premissen, een cijfermatige onderbouwing te geven en de effecten op de economie in zijn geheel te duiden.
2.	Overheidsontvangsten	- Nader ingaan op de achterblijvende ontwikkeling van de loonbelasting.



		<ul style="list-style-type: none"> - Voor de structurele ontwikkeling van de overheidsontvangsten dienen acties ter versterking en verbreding van de economische structuur hun weerslag te krijgen in de begroting in plaats van de geraamde overheidsontvangsten uitsluitend afhankelijk te laten zijn van de exogene economische groei en belastinghervormingen.
3.	Verhogen van de (kosten)efficiëntie van het overheidsapparaat	<ul style="list-style-type: none"> - Met betrekking tot verschillende onderdelen van het huidige overheidsapparaat kan de vraag worden gesteld of deze tot de overheid dienen te behoren, of deze een toegevoegde waarde hebben en onder de huidige omstandigheden dienen te worden gehandhaafd. De Raad sluit zich aan bij de opvattingen van het IMF (2015)¹⁰⁶ dat de reorganisatie van de overheid thans daadkrachtig en zonder uitstel dient te worden aangepakt en adviseert een herinventarisatie van het overheidsapparaat uit te voeren. Teneinde de nodige 'kostenefficiëntie' te behalen, wordt in dit kader verwezen naar het advies van de Raad van 10 juni 2020 (RvA 71-20). - Een noodzakelijke algehele efficiëntieslag in de kosten realiseren, waarbij prioriteiten gesteld worden, en het uitvoeren van een kerntakenanalyse teneinde de kosten in lijn te brengen met de ontvangsten behorende bij de vigerende financieringssaldonorm voor 2023 uit het protocol. - Verwerken van structurele maatregelen (uit het BVP) in de meerjarige begroting wat betreft de personeelslasten. - Verlagen van de post goederen en diensten naar het pre-COVID niveau.
4.	Overheidsschuld	<ul style="list-style-type: none"> - Zowel aan de ontvangstenkant als aan de uitgavenkant dienen concrete maatregelen, uit het masterplan of vooruitlopend op de implementatie van de maatregelen uit het landspakket, genomen te worden om te kunnen voldoen aan de normen uit het protocol, de overheidsschuld te verlagen en de rentelasten te beperken. - Tijdig tot concrete afspraken komen met Nederland omtrent de herfinanciering van onder andere de aflopende liquiditeitsleningen teneinde de kredietwaardigheid van Aruba te behouden en de druk op de rentelasten te verlagen.
5.	Druk op sociale fondsen	<ul style="list-style-type: none"> - Beleid ontwikkelen om de houdbaarheid van de sociale fondsen op termijn te kunnen garanderen.

¹⁰⁶ IMF, *Kingdom of the Netherlands-Aruba: Concluding Statement of the 2015 Article IV Mission*, d.d. 13 February 2015.

		- Concretiseren van beleidsmaatregelen en bezuinigingen in de zorg ter facilitering van de gestelde financiële zelfredzaamheid van de AZV.
6.	Overheidsdeelnemingen	<ul style="list-style-type: none"> - Het nemen van concrete maatregelen ter sanering bij de noodlijdende overheids-N.V.'s en Serlimar. - De vermogenspositie van deelnemingen in kaart brengen en een consistent reserverings- en dividendbeleid implementeren en uitvoeren.
7.	Digitalisering en automatisering van de overheid	- Een verdere digitalisering van de overheidsactiviteiten zal niet alleen kostenbesparend zijn voor de overheid (zie ook toelichting bij Aandachtspunt 3), maar komt mede de dienstverlening aan de burger ten goede (snellere en tot tevredenheid van burger leidende service en lagere administratieve lasten voor burgers en ondernemingen). Aanbevolen wordt (meer) gebruik te maken van e-government richting burgers en ondernemingen en meer gebruik te maken van big data binnen de publieke sector (en deze toegankelijk te maken) teneinde de effectiviteit en productiviteit van de overheid te verbeteren. ¹⁰⁷ Het ontbreken van een integraal ICT-beleid leidt ertoe dat besluiten ten aanzien van digitalisering ad-hoc en gefragmenteerd worden uitgevoerd.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Raad om het onderhavige ontwerp niet aan de Staten aan te bieden dan nadat aan de bovenstaande elementen gevolg is gegeven.

De Adjunct-secretaris,

De plv. Voorzitter,

mr. drs. A.R. Peterson

drs. C. Timmer

¹⁰⁷ Zie het advies van de Raad ex. artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies (AB 1992 no. GT 3), inzake aanbevelingen ter verbetering van de overheidsorganisatie, d.d. 10 juni 2020, kenmerk RvA 71-20.