



Aan de Gouverneur van Aruba
Plaza Eman 3
ALHIER



Uw kenmerk:

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening tot wijziging van 24 november 2022 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2023, de Landsverordening van 30 november 2022 tot vaststelling van de begroting van de Staten van Aruba voor het dienstjaar 2023 en de Landsverordening van 26 januari 2023 tot vaststelling van de begroting van de Dienst Openbare Werken voor het dienstjaar 2023

*Staten van Aruba
2023-2024-1010
Bijlage B*
Ons kenmerk: *3mr-N-469/23*

Oranjestad, 28 NOV 2023

Ik heb de eer u hierbij mede namens mijn ambtgenoten aan te bieden het advies van de Raad van Advies van 22 november 2023 nr. RvA 72-32, betreffende het bovenvermelde ontwerp. De Raad kan zich met de doelstelling en de inhoud ervan verenigen en adviseert u het aan de Staten aan te bieden, nadat er rekening is gehouden zijn opmerkingen. Op de door de Raad gemaakte opmerkingen en de daarbij behorende aanbevelingen wordt hieronder ingegaan.

Algemeen

1.1

Allereerst gaat de Raad in op de strekking van het onderhavige ontwerp.

Deze opmerking behoeft geen verdere bespreking.

1.2

Vervolgens gaat de Raad in op de wettelijke grondslag op grond waarvan advies aan de Raad is gevraagd over het onderhavige wetsvoorstel. De Raad merkt daarbij op dat

in het kader van de behandeling van het onderhavige ontwerp kennis is genomen van de “Najaarsnota 2023 behorende bij de begrotingswijzigingsvoorstellen aangaande dienstjaar 2023” (hierna: Najaarsnota 2023) en het “Advies bij de tweede ontwerpbegrotingswijziging 2023 en Najaarsnota van Aruba” van het College Aruba financieel toezicht (CAft).

Deze opmerking behoeft geen verdere bespreking.

1.3

Daarna constateert de Raad dat de in het ontwerp opgenomen verbeterde economische prognoses, net als bij de eerste suppletoire begroting voor het dienstjaar 2023 inclusief bijbehorende nota van wijziging, gebaseerd zijn op de meest recente inzichten van mei 2023 van de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI), die een nominale groei van 10,1% laten zien voor 2023 en een bbp van Afl. 6.526 miljoen. De Raad vergelijkt deze inzichten met die van het internationaal Monetair Fonds (IMF) (die door de Raad zelf zijn vergaard), dat in haar “Word Economic Outlook” van oktober 2023 (nog) uitgaat van een nominale economische groei van 8,0% voor Aruba in 2023 met een bijbehorend bbp van Afl. 6.891 miljoen. De CBA gaat voor 2023 uit van een nominale economische groei van 8,6% met een bijbehorend bbp van Afl. 6.891 miljoen.

Deze opmerking van de Raad behoeft geen verdere bespreking.

2 **Ontwerp-landsverordening**

2.1

Ten aanzien van het ontwerp merkt de Raad allereerst op dat het een tweetal wetstechnische onvolkomenheden bevat, namelijk:

- conform Aanwijzing 6.6, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving dient een regeling die slechts betrekking heeft op wijziging of intrekking van een of meer bestaande regelingen, te worden ingedeeld in artikelen met Romeinse cijfers (I, II, III, IV, etc.) in plaats van Arabische cijfers (1, 2, 3, 4, etc.);
- in voorgesteld artikel 3 dient de zinsnede ‘het Hoofdstuk I Kosten en middelen’ vervangen te worden door de zinsnede ‘de tabel Kosten en Middelen’.

De Raad adviseert tevens om voorgesteld artikel 3 uit het ontwerp te schrappen aangezien de Raad reeds een substantiële onderbesteding van de kosten voor het dienstjaar 2023 heeft gerealiseerd, die voldoende is om de additionele elektriciteits- en waterkosten op te vangen binnen de goedgekeurde begroting.

Het advies van de Raad met betrekking tot de Romeinse cijfers Raad is terecht. Het ontwerp is dienovereenkomstig aangepast waarbij de artikelen in Romeinse cijfers zijn aangegeven. Het advies van de Raad met betrekking tot artikel 3 (inwerkingtredingsbepaling), heeft betrekking op artikel 2. In het ontwerp is het voormalige artikel 3 inmiddels vernummerd tot artikel IV.

2.2

Voorts vermeldt de Raad dat de eerste suppletoire begroting een financieringsoverschot toonde van Afl. 85,6 miljoen voor het Land, wat neerkwam op +1,3% van het bbp. Op basis van (meerjarige) beleidsaccentueringen, voorlopige realisaties, het meevallersbeleid en/of (mogelijke) actualisaties van economische prognoses worden in deze tweede suppletoire ontwerp-begroting opnieuw een aantal begrotingswijzigingen voorgesteld, die te maken hebben met mee- en tegenvallers, verschuivingen in beleidsaccenten en technische mutaties. De Raad wijst in dat kader erop dat conform de in het Protocol Aruba Nederland 2019-2021 van 22 november 2018 (hierna: Protocol) vastgelegde afspraken, de meevallers aan de ontvangstenkant volledig ingezet dienen te worden ten gunste van het financieringssaldo van het Land. Zodoende komen aldus de Raad dienen ten tijde van een overschotperiode de meevallers – boven het vastgestelde financieringssaldo van +1,0% van het bbp - verdeeld te worden door middel van een verdelingsleutel van 50-50% over schuldreductie en investeringen ter stimulering van de economie. Voor het dienstjaar 2023 wordt een meevaller begroot van Afl. 50,3 miljoen, waarvan Afl. 25,1 miljoen voor extra investeringen wordt begroot en Afl. 25,1 miljoen voor schuldreductie.

Als gevolg van het bovenstaande zijn zowel aan de ontvangstenkant als aan de bestedingenkant mutaties doorgevoerd. Aan de middelenkant betreft dit een opwaartse aanpassing van Afl. 35,5 miljoen en aan de kostenkant wordt een opwaartse aanpassing voorgesteld van Afl. 6,3 miljoen. Daarnaast wordt voorgesteld om de kapitaaluitgaven te verhogen met Afl. 23,7 miljoen, vooral veroorzaakt door een toename in de investeringen. Het financieringsoverschot voor het dienstjaar 2023 komt hierdoor uit op Afl. 66,0 miljoen, wat neerkomt op 1,0% van het bbp voor 2023. De Raad merkt verder op dat aanpassingen aan de middelenkant betreffen actualisaties in de middelenramingen op basis van waargenomen realisatietendensen, een rentevoordeel op twee uitstaande leningen, het afvoeren van de taakstelling in het kader van thema A van het landspakket en het afvoeren van de middelenraming voor het pandemiefonds. De voorgestelde opwaartse aanpassing aan de kostenkant vindt zijn oorzaak in met name het beschikbaar stellen van middelen ter dekking van het liquiditeitstekort en personeelskosten van de Stichting Algemene Bejaardenzorg Aruba (hierna: SABA) en een aantal overige kleine beleidsmatige bijstellingen. De voorgestelde aanpassing bij de kapitaaluitgaven wordt

met name veroorzaakt door de extra investeringen en een neerwaartse bijstelling van de raming studielening. De gevolgen van de mutaties voor de Landsbegroting 2023 zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Voorgestelde mutaties op Landsbegroting 2023

(Bedragen in miljoenen Afl.)	Begroting 2023		1 ^e suppletoire begroting (incl. NvW) 2023		Mutaties 2 ^e suppletoire begroting 2023		Begroting 2023 na mutaties	
Totale ontvangsten	1.607,0		1.656,0		35,5		1.691,6	
Directe belastingen	476,6		496,3		51,5		547,8	
Indirecte belastingen	714,9		738,3		(15,6)		722,7	
Overige ontvangsten	372,7		378,8		(0,4)		378,4	
Totaal exploitatierekening	1.564,3		1.613,4		35,5		1.648,9	
Verkoop onr. goederen en grond	2,2		2,2		-		2,2	
Lokale kredietaflossing	6,5		6,5		-		6,5	
Vrijgekomen afschrijvingen	34,1		34,1		-		34,1	
Totaal kapitaalrekening	42,7		42,7		-		42,7	
Totale bestedingen	1.543,8		1.570,5		29,9		1.600,4	
Personeelslasten	459,7		466,6		-		466,6	
Goederen & diensten	204,7		206,8		0,7		207,6	
Rente	249,5		262,5		-		262,5	
Subsidies	213,7		217,4		7,1		224,5	
Overdrachten	181,4		177,0		(1,0)		176,1	
Bijdragen & afschrijvingen	183,8		184,0		(0,6)		183,4	
Totaal exploitatierekening	1.492,8		1.514,4		6,3		1.520,7	
Investeringen	19,7		28,0		19,4		47,3	
Lokale vermogensoverdrachten	5,3		5,3		6,7		12,0	
Lokale kredietverlening	26,0		22,8		(2,4)		20,4	
Totaal kapitaalrekening	51,0		56,1		23,7		79,7	
	Bedrag	% BBP	Bedrag	% BBP	Bedrag	% BBP	Bedrag	% BBP
Financieringssaldo	63,3	1,0%	85,6	1,3%	(19,6)	0,0%	66,0	1,0%
Primair saldo	312,8	5,0%	348,1	5,3%	(19,6)	0,0%	328,5	5,0%
Overheidsschuld	5.654,3	89,5%	5.654,3	86,6%	(25,1)	0,0%	5.629,2	86,3%
BBP	6.317,0		6.526,0		6.526,0		6.526,0	

Op basis van de voorgestelde wijzigingen, die in de bovenstaande tabel 2 staan weergegeven, en de meest actuele prognosecijfers 2023 van de entiteiten behorende tot de collectieve sector, zal de Raad op een aantal van de aangebrachte mutaties nader worden ingegaan.

Meevallersbeleid

2.3

Vervolgens constateert de Raad dat op basis van de Najaarsnota 2023 valt op te maken dat de totale meevaller voor 2023 op Afl. 50,3 miljoen geraamd wordt. Deze is als volgt opgebouwd:

Tabel 3: Onderverdeling totale meevaller 2023

Resultaat 1 ^e suppletoire begroting	Afl. 19,6 miljoen
Resultaat 2 ^e suppletoire begroting	Afl. 30,7 miljoen
<i>Toename ontvangsten</i>	<i>Afl. 35,5 miljoen</i>
<i>Toename bestedingen</i>	<i>Afl. 4,8 miljoen</i>
Totale meevaller	Afl. 50,3 miljoen

Vervolgens merkt de Raad op dat conform het meevallersbeleid uit het protocol het bedrag van Afl. 50,3 miljoen, volgens een verdelingssleutel van 50%-50%, verdeeld wordt over investeringen en schuldreductie. De Raad constateert hierbij echter met betrekking tot het vaststellen van het bedrag van de totale meevaller enkele onduidelijkheden.

Dienaangaande zij opgemerkt dat het voor het eerst is dat het meevallersbeleid toegepast wordt, en kunnen er dus enige onduidelijkheden erover bestaan. Tot het verhelpen daarvan hanteert men de volgende berekeningswijze: het resultaat welke bovenmatig op de +1.0% bbp-norm ligt, wordt geclassificeerd als een meevaller waarop het meevallersbeleid van het protocol van 2018 van toepassing is. Deze meevaller kan een combinatie zijn van beleidsmatige en of autonome meevallers. Het verschil daarbij is dat bij een beleidsmatige meevaller bewust erop gestuurd en gemonitord wordt om een meevaller te boeken. Terwijl bij een autonome meevaller dat niet het geval is.

Volledigheidshalve dient hierbij vermeld te worden dat ondertussen zich een drietal extra meevallers hebben voorgedaan c.q. (wederom) een agio-effect van circa Afl. 3.2 miljoen¹, een opwaartse bijstelling van de middelenpost retributies, leges & rechten van Afl. 2.9 miljoen² en Afl. 8.5 miljoen extra qua winstuitkering van Aruba Airport Authority NV³. Om die redenen is het onderhavige ontwerp nader aangevuld. In de onderstaande tabel kan nagetrokken worden hoe de omvang van de meevallers voor het lopende begrotingsjaar 2023 zich ontwikkeld heeft.

¹ Dit is een autonome meevaller, waarop men niet rekende en of op gestuurd had.

² Dit is een beleidsmatige meevaller, waarop gemonitord en of op gestuurd is.

³ Dit is een beleidsmatige meevaller, waarop gemonitord en of op gestuurd is.

					2de suppletoire 2023		
	B2023	Δ	1ste suppletoire 2023	Δ	NJN	Δ	Ontwerp
Ontvangsten (in AFL. 1000)							
Directe belastingen	476,629	19,671	496,300	51,450	547,750	-	547,750
Indirecte belastingen	714,944	23,370	738,314	(15,565)	722,749	-	722,749
Retributies, leges & rechten	23,111	(800)	22,311	0	22,311	2,950	25,261
Rechten, boeten & overig	133,276	(33,800)	99,476	(16,200)	83,276	(5,000)	78,276
Rente	340	-	340	-	340	-	340
Niet-belastingopbrengsten	160,960	31,429	192,390	(2,000)	190,390	8,513	198,902
Landsbedrijven & fondsen	4,925	(800)	4,125	-	4,125	-	4,125
Overige ontvangsten	50,127	10,000	60,127	17,823	77,949	3,248	81,197
Verkoop grond en onroerende goederen	2,150	-	2,150	-	2,150	-	2,150
Lokale kredietaflossing	6,473	-	6,473	-	6,473	-	6,473
Vrijgekomen afschrijvingen	34,072	-	34,072	-	34,072	-	34,072
Totaal:	1,607,007	49,070	1,656,077	35,507	1,691,584	9,711	1,701,295
					2de suppletoire 2023		
	B2023	Δ	1ste suppletoire 2023	Δ	NJN	Δ	Ontwerp
Bestedingen (in AFL. 1000)							
Personeelslasten	459,694	6,891	466,585	-	466,585	-	466,585
Goederen & diensten	204,692	2,149	206,840	741	207,581	1,702	209,283
Rente	249,511	13,000	262,511	-	262,511	-	262,511
Subsidie	213,728	3,670	217,398	7,119	224,517	(400)	224,117
Overdrachten	181,390	(4,376)	177,015	(950)	176,065	(1,410)	174,655
Bijdragen & afschrijvingen	183,753	275	184,028	(628)	183,400	1,200	184,600
Investerings	19,672	8,298	27,970	918	28,888	(13)	28,875
Lokale vermogensoverdrachten	5,315	-	5,315	-	5,315	-	5,315
Lokale kredietverlening	26,000	(3,200)	22,800	(2,400)	20,400	-	20,400
Totaal:	1,543,756	26,706	1,570,462	4,800	1,575,262	1,079	1,576,341
Financieringssaldo LAND:	63,251	22,364	85,615	30,707	116,322	8,633	124,955
<i>als bbp-%</i>	<i>1.0%</i>		<i>1.3%</i>		<i>1.8%</i>		<i>1.9%</i>
Bovenmatig op +1.0%	0.0%		0.3%		0.8%		0.9%
BBP	6,317,000		6,526,000		6,526,000		6,526,000
Meevaller cf. meevallersbeleid	-		19,578	30,707	50,285	8,633	58,917
<i>50% extra aflossingen</i>	<i>-</i>	<i>9,789</i>	<i>9,789</i>	<i>15,354</i>	<i>25,143</i>	<i>4,317</i>	<i>29,460</i>
<i>50% extra investeringen</i>	<i>-</i>	<i>9,789</i>	<i>9,789</i>	<i>15,354</i>	<i>25,143</i>	<i>4,317</i>	<i>29,460</i>

De omvang van de meevaller is gegroeid van Afl. 50.3 miljoen naar Afl. 58.9 miljoen. Met als gevolg dat het Land over het dienstjaar 2023 Afl. 29.4 miljoen aan extra aflossingen en investeringen kan oormerken conform het geldende meevallersbeleid. De memorie van toelichting van het onderhavige ontwerp is aangevuld met een nadere toelichting inzake de extra bijgekomen meevallers en overige beleidsmatige verschuivingen en diens financiële consequenties voor in de ramingen.

2.4

Allereerst heeft de Raad een vraag over de berekeningswijze van de hoogte van de totale meevaller. Uit de Najaarsnota 2023 blijkt dat het financieringsoverschot - zonder toepassing van het meevallersbeleid - Afl. 116,3 miljoen bedraagt (+1,8% van het bbp). Uitgaande van een minimaal financieringsoverschot van 1,0% van het bbp, zou de meevaller Afl. 51,1 miljoen dienen te zijn in plaats van Afl. 50,3 miljoen. De Raad vraagt zich

daarom af welke (berekenings)wijze gehanteerd wordt om de hoogte van de meevaller te bepalen.

Zoals al aangegeven is onder punt 2.3 van het advies houdt de berekeningswijze in, dat het resultaat welke bovenmatig op de +1.0% bbp-norm ligt als een meevaller bestemd wordt, waarop het meevallersbeleid van het protocol van 2018 vervolgens van toepassing is.

2.5

Ook constateert de Raad dat bij de extra uitgaven van Afl. 4,8 miljoen ten behoeve van de financiële ondersteuning van SABA een tegenvaller is aan de uitgavenkant. Deze tegenvaller dient, gezien de scheiding tussen de overheidsinkomsten en overheidsuitgaven zoals opgenomen in het protocol en conform de regels van budgetdiscipline, gecompenseerd te worden door middel van bezuinigingen elders aan de uitgavenkant. Op grond hiervan is de Raad van mening dat het resultaat van deze tweede suppletoire begroting niet Afl. 30,7 miljoen bedraagt, maar Afl. 35,5 miljoen.

Dienaangaande zij opgemerkt dat het resultaat van de tweede suppletoire begroting komt neer op een meevaller van Afl. 29.4 miljoen. Op dit bedrag zal het meevallersbeleid gehanteerd worden. Wat betreft de tegenvaller van SABA kan aangegeven worden, dat de dekking een combinatie is van beleidsmatige versoeringen aan de bestedingenkant en het gedeeltelijk inzetten van beleidsmatig geïnduceerde meevallers. Conform de regels van budgetdiscipline kunnen tegenvallers gedekt worden hetzij door het inzetten van beleidsmatige meevallers en of versoeringen. Afhankelijk van de aard van de tegenvaller kan de dekking structureel en of incidenteel zijn. In het geval van SABA gaat het om een eenmalige dus incidentele dekking. Volledigheidshalve dient hierbij opgemerkt te worden dat de scheiding tussen de bestedingen en inkomsten wordt geëerbiedigd. De belastingmiddelen groeien mee met de economie, en deze meerwaarde wordt vervolgens niet ingezet voor dekking van eventuele tegenvallers. Dit verklaart ook waarom het Land voor het eerst over het dienstjaar 2023 te maken heeft met het fenomeen meevaller en het vigerende meevallersbeleid.

2.6

Evenzo is de Raad van mening – gezien zijn bovenstaande opmerkingen met betrekking tot het resultaat van de tweede suppletoire begroting – dat het resultaat van de eerste suppletoire begroting ook te laag gesteld wordt. Uitgezonderd de opvoering van geoordeelde middelen ten behoeve van de uitvoering van het landspakket, nemen de ontvangsten in de eerste suppletoire begroting toe met Afl. 37,7 miljoen. Deze extra ont-

vangsten zijn echter deels gebruikt voor extra uitgaven (zoals bijvoorbeeld de in de eerste suppletoire begroting opgenomen hogere rentekosten van Afl. 13 miljoen en enkele beleidsmatige verhogingen), aangezien deze extra uitgaven slechts ten dele gecompenseerd worden door bezuinigingen elders aan de uitgavenkant. Het gevolg hiervan is dat het resultaat van de eerste suppletoire begroting op Afl. 19,6 miljoen gesteld wordt en niet op Afl. 37,7 miljoen. De Raad is daarmee van mening dat, gezien de scheiding tussen de overheidsinkomsten en overheidsuitgaven zoals opgenomen in het protocol en conform de regels van budgetdiscipline, zowel het resultaat van de eerste suppletoire begroting als de tweede suppletoire begroting hoger uitvalt. Hiermee zou de totale meevaller niet Afl. 50,3 miljoen bedragen, maar Afl. 73,2 miljoen. De Raad acht dan ook een nadere toelichting op deze resultaten alsmede op de totale meevaller noodzakelijk.

Dienaangaande zij opgemerkt dat de omvang van de meevaller achteraf groter is gebleken dan in eerste instantie geraamd was. Het eerder begrote bedrag van Afl. 50.3 miljoen is gegroeid tot een bedrag van Afl. 58.9 miljoen. Als gevolg daarvan is het onderhavige ontwerp nader aangevuld met een cijfermatige raming en de daarbij horende toelichting. Het advies van de Raad is op dit punt opgevolgd en verder geheel in lijn met de berekeningswijze, zoals uitvoerig toegelicht onder punten 2.3 tot en met 2.5 van het advies van de Raad.

Ontvangsten

2.7

De Raad constateert onder dit punt dat uit de door de Raad ontvangen cijfers van de SVb blijkt dat tot en met het derde kwartaal van 2023 Afl. 11,3 miljoen aan terug te vorderen loonsubsidie is gerealiseerd. Dit is minder dan de Afl. 14,8 miljoen die voor deze eerste drie kwartalen begroot was.

Tabel 4: Realisatie terugvorderingen loonsubsidie SVb 2023

Kwartaal (Bedragen in Afl. mln.)	Prognose	Realisatie
Kw-1	5,2	5,2
Kw-2	4,1	3,1
Kw-3	5,6	3,1
Kw-4	5,6	0,0
Totaal	20,4	11,3

Bron: SVb Aruba, 30 september 2023

Als redenen voor deze lagere realisatie noemt de SVb vertragingen in het behandelen van bezwaren en beroepszaken en een daling in betalingen door werkgevers. In de Landsbegroting is voor 2023 Afl. 20,4 miljoen opgenomen aan terug te vorderen loonsubsidie. Gezien de realisatie tot en met het derde kwartaal acht de Raad dit bedrag

niet langer realistisch en adviseert daarom de post rechten, boeten en overig naar beneden bij te stellen.

Naar aanleiding hiervan is de raming van de terug te vorderen loonsubsidie neerwaarts bijgesteld met circa Afl. 5 miljoen. Na extrapolatie van de realisatiecijfers tot einde van dienstjaar 2023, blijkt dat nog Afl. 15.2 miljoen van de eerder geraamde bedrag realistisch binnen te halen is. Dit laatstgenoemde is in het onderhavige ontwerp verwerkt en nader toegelicht.

2.8

Vervolgens stelt de Raad vast, dat in het ontwerp wordt verder voorgesteld om de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting met Afl. 5 miljoen naar beneden bij te stellen. Volgens de Raad is in de eerste suppletoire begroting, waren de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting al met Afl. 1 miljoen naar beneden gesteld. Dit houdt volgens de Raad in dat ten opzichte van de vastgestelde Landsbegroting 2023 de begrote ontvangsten uit de overdrachtsbelasting afgenomen zijn van Afl. 30 miljoen tot Afl. 24 miljoen. De Raad merkt daarbij op dat vanaf 1 januari 2023 is de overdrachtsbelasting ook van toepassing op de verkrijging van economisch eigendom en de verkrijging van aandelen in een rechtspersoon. Gezien deze bredere grondslag is het aannemelijk dat de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting in 2023 hoger zullen zijn dan in 2022. Echter, de geraamde ontvangsten van Afl. 24 miljoen bedragen slechts nagenoeg de helft van de gerealiseerde ontvangsten uit de overdrachtsbelasting in 2022 (Afl. 47,0 miljoen). De Raad acht een toelichting op de dalende trend van de begrote ontvangsten uit de overdrachtsbelasting in 2023 op zijn plaats.

Ter zake kan ik opmerken dat overdrachtsbelasting wordt geheven op akten van overdracht van onroerende zaken en schepen, en daaraan verbonden rechten. Met de Landsverordening Belastingplan 2023⁴ is ook de economische overdracht als een belastbaar feit in de Landsverordening overdrachtsbelasting opgenomen. De 'economische overdracht' van een onroerend goed, is aldus een belastbaar feit. Maar ook de verkrijging van de aandelen in een rechtspersoon. Met de Landsverordening Belastingplan 2023 is tevens een specifieke verplichting opgenomen in artikel 31 van de Landsverordening overdrachtsbelasting. Bij een economische overdracht is men dus wettelijk verplicht om binnen twee weken na de verkrijging aan de Inspecteur der Belastingen te melden dat de economische eigendom is overgedragen. De fiscale uitgangspunten van

⁴ Zie de Landsverordening van 20 december 2022 (AB 2022 no. 161) 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), alsmede van een aantal belastingverordeningen en andere landsverordeningen in verband met de invoering van het Belastingplan 2023 (Landsverordening Belastingplan 2023).

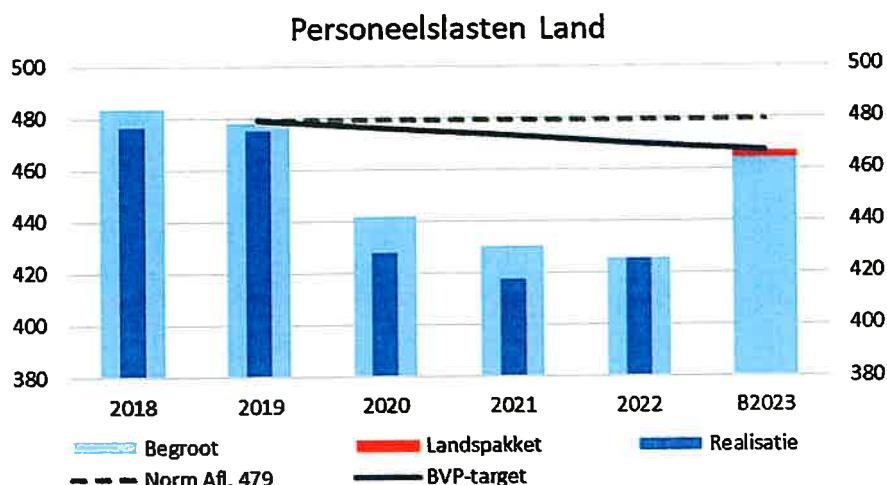
de Raad zijn met betrekking tot de overdrachtsbelasting juist, echter dient hierbij te worden opgemerkt dat de inkomsten op dit gebied geen specifieke trend vertonen en afhankelijk zijn van (1) de hoeveelheid overdrachten van onroerend goed, (2) de hoeveelheid verkrijgingen van economisch eigendom en (3) de hoeveelheid vervreemdingen van aandelen van een rechtspersoon. Wellicht ten overvloede dient hierbij tevens te worden opgemerkt dat naast de verbreding van de grondslag tevens de tariefstructuur in de Landsverordening overdrachtsbelasting is aangepast waarbij het tarief 3% bedraagt bij overdrachten tot en met een waarde van Afl. 250.000,-. Over het meerdere dient vervolgens 6% te worden betaald. Dit was voorheen niet het geval. Bij een waarde van meer dan Afl. 250.000,- moest er meteen 6 % overdrachtsbelasting te worden betaald. De huidige projecties, welke opgenomen staan in de ramingen van het onderhavige ontwerp, sluiten derhalve aan met de realisatiecijfers van de eerste acht maanden van 2023.

Bestedingen

2.9

De Raad merkt op dat vanwege de volledige afbouw van de solidariteitskorting in het dienstjaar 2023, de personeelslasten voor het dienstjaar 2023 stijgen tot een totaalbedrag van Afl. 466,6 miljoen, waarin een gedeeltelijke afbouw van de solidariteitskorting verwerkt is van Afl. 9,0 miljoen. De Raad merkt vervolgens op dat indien voor 2022 de solidariteitskorting geheel buiten beschouwing wordt gelaten, de personeelslasten voor 2022 zouden neerkomen op een bedrag van Afl. 464,6 miljoen. De Raad is van mening dat hiermee voldoet het Land niet aan de voorwaarde uit het protocol dat de personeelslasten een nominale daling laten zien ten opzichte van het voorgaande jaar. De Raad adviseert dan ook met klem om voor de resterende tijd in 2023 zodanige maatregelen te treffen dat ten opzichte van 2022 een daling in de (begrote) personeelslasten wordt gerealiseerd om aan de betreffende voorwaarde uit het protocol te voldoen en acht het van belang – zoals ook geadviseerd in het advies op de ontwerp-Landsbegroting 2023 - dat het Land zich actief blijft inzetten om jaarlijks een structurele daling van de personeelslasten te bewerkstelligen.

Ik deel de mening van de Raad niet dat er niet aan de personeelslastennorm van het protocol van 2018 voldaan is, en dat er dus extra maatregelen en of sturing alsnog benodigd zijn. Het Land is wel degelijk actief aan het sturen op het beheersbaar houden van de personeelslasten. Dit is ook te zien aan de getoonde resultaten en de geraamde bedragen. In de volgende grafiek wordt dit geïllustreerd.



Uit deze grafiek is duidelijk te zien, dat ondanks een wereldpandemie en slechts één uitvoeringsjaar na het sluiten van het protocol (lees hier: 2019), dat de personeelslasten een dalende tendens vertonen en zich blijven voortbewegen onder de norm van Afl. 479 miljoen zoals afgesproken is in het protocol van 2018.

2.10

Verder wordt volgens de Raad op basis van het meevallersbeleid er voor het dienstjaar 2023 Afl. 25,1 miljoen extra aan voorgestelde investeringen begroot. Gezien de late aanbidding van het ontwerp aan de Raad en dientengevolge een late behandeling ervan in de Staten, vraagt de Raad zich af hoe realistisch het geacht dient te worden dat nog in 2023 een aanvang wordt gemaakt met deze investeringen en hoe omgegaan wordt met de voor deze investeringen geplande, maar niet in 2023 bestede bedragen. Inmiddels heeft de Raad begrepen dat er een investerings- en evaluatiecommissie is die de door verschillende ministeries voorgestelde investeringen toetst. Hierbij wordt een werkwijze gehanteerd waarbij voorgestelde en goedgekeurde investeringen – indien de middelen hiervoor beschikbaar zijn – aanstonds gestart kunnen worden of, indien dit niet mogelijk is, een bedrag wordt gereserveerd voor de uitvoering in het volgende dienstjaar. De Raad adviseert om de toelichting aan te vullen met een passage over het bestaan en de werkwijze van deze investerings- en evaluatiecommissie.

Ter zake zij hierbij opgemerkt dat sinds het begrotingsproces van het dienstjaar 2022 er met een Investeringsevaluatie commissie (IEC) wordt gewerkt, bestaande uit de Directie van Economische Zaken, Handel en Industrie en de Directie Financiën. Op basis van een vooraf bekendgemaakte toetsingsmethodiek, welke gebaseerd is op internationale best practices, toets de IEC alle door de ministeries en de onder hen ressorterende diensten ingediende investeringsaanvragen. Dit is onder meer bedoeld om deze te stroomlijnen met het investeringsbeleid van het Land, en zodoende zorg te dragen voor

een meer efficiënte en effectieve inzet van de schaarse publieke middelen. Dankzij de IEC beschikt het Land momenteel over een lijst van investeringen, die bij het eventueel materialiseren van een meevaller direct geraamd en dus ingezet kunnen worden. Van belang om daarbij te melden is dat het voorwerk dat de ministeries en de onder hen ressorterende diensten moeten doen voor het indienen van hun investeringsaanvraag, hen al in staat stelt om direct nadat de Staten een begroting vastgesteld heeft aan de slag te kunnen met de investering. De IEC monitort de uitvoering om zodoende zorg te dragen dat voortaan geen sprake is van onder-uitputting van de investeringsmiddelen en dus dat de benodigde investeringen daadwerkelijk plaatsvinden. Het advies van de Raad op dit aandachtspunt zal opgevolgd worden. De toelichting bij het onderhavig ontwerp is nader aangevuld worden met een passage over het bestaan en de werkwijze van IEC.

Overheidsdeelnemingen

2.11

Uit het door de Raad ontvangen geactualiseerde overzicht van de financiële situatie van de overheidsdeelnemingen, valt op te maken dat nog steeds een behoorlijk aantal entiteiten een achterstand kent (zelfs tot aan het jaar 2016) met betrekking tot het vaststellen van de jaarrekeningen. De Raad merkt daarbij op dat hoewel de statutaire termijn voor het deponeren van de jaarrekening voor het jaar 2022 reeds verstreken is, blijkt dat Directie Financiën slechts van enkele entiteiten in het bezit is van deze jaarrekening. Zoals de Raad al eerder opgemerkt heeft, loopt het Land substantiële risico's indien zij niet op de hoogte is van de actuele financiële situatie bij haar overheidsdeelnemingen. De Raad herhaalt dan ook zijn advies om maatregelen te nemen om een tijdige opstelling en goedkeuring van de jaarrekeningen te bewerkstelligen.

Ik onderken dat het Land substantiële risico's loopt, indien niet tijdig inzicht verkregen kan worden in de actuele financiële situatie van de overheidsdeelnemingen. Om die reden is de Caribbean Regional Technical Assistance Centre (CARTAC) reeds vorig jaar benaderd voor een technische assistentie op dit gebied. Er wordt gewerkt aan een zogeheten "State Owned Entities- health check tool" voor Aruba, welke daarna beheerd zal worden door het Land. Op basis van dit instrument zal het Land beter inzicht verkrijgen over de actuele financiële situatie van de overheidsdeelnemingen. Daarnaast dient verder gewerkt te worden aan het afronden van het deelnemingenbeleid, zodat voortaan met name tijdige informatiewisselingen plaatsvinden tussen de deelnemingen en het Land.

Collectieve sector

2.12

Daarna constateert de Raad dat in de toelichting - in tegenstelling tot eerdere ontwerp-begrotingswijzigingen die de Raad heeft ontvangen – geen overzicht is opgenomen van de collectieve sector. Voor het dienstjaar 2023 zijn de begrotingsnormen - zoals opgenomen in de Landsverordening Aruba financieel toezicht (AB 2015 no. 39) en het op 20 januari 2022 jaar verlengde Samenwerkingsprotocol Aruba Nederland 2019-2021 van 22 november 2018 (het protocol) - van toepassing. Dit houdt onder meer in dat voor de collectieve sector in het dienstjaar 2023 een financieringsoverschot van 1,0% behaald dient te worden. Teneinde inzicht te bieden in hoeverre in 2023 voldaan wordt aan deze begrotingsnorm, adviseert de Raad dan ook om de toelichting aan te vullen met een overzicht van de collectieve sector.

Opgemerkt zij dat per abuis in de toelichting het overzicht inzake de collectieve sector niet is meegenomen. Het onderstaande overzicht, zoals opgenomen in de Najaarsnota, is dan ook in de memorie van toelichting toegevoegd.

Collectieve Sector Land Aruba

<i>in AFL duizend</i>	B2023	Δ	1ste suppletoire	Δ	2de suppletoire
Land	63,251	22,363	85,614	(19,577)	66,037
AZV	8,100	10,765	18,865	15,847	34,713
SVB	22,669	27,121	49,790	-	49,790
ATA	50	-	50	-	50
Serimar	-	166	166	-	166
SEPB	(874)	874	-	-	-
UA	(600)	351	(250)	-	(250)
<i>Uitkering van ATA aan Land</i>	<i>(30,000)</i>		<i>(42,842)</i>		<i>(42,842)</i>
SALDO:	62,596		111,393		107,664
in % BBP:	1.0%		1.7%		1.6%
BBP:	6,526,000		6,526,000		6,526,000

Noot:

BBP 2023 is cf. DEZHI Economic Outlook May 2023.

De prognoses van de overige entiteiten zijn geactualiseerd met de meest recente informatie per september.

3. Schuldpositie en betalingsverplichtingen

3.1

De Raad adviseert om een actualisering van de schuldpositie en de daarbij behorende betalingsverplichtingen op te nemen in de toelichting. Dit mede gezien het feit dat ten opzichte van de eerste suppletoire begroting en zelfs de ontwerp-Landsbegroting 2024

de situatie hieromtrent veranderd is, waaronder het rentepercentage behorende bij de herfinanciering van de COVID-leningen. Daarnaast merkt de Raad op dat alhoewel de rente over deze herfinanciering eerst in 2024 de begroting treft, hij het van belang acht dat aan de Staten een duidelijk beeld hiervan wordt geschetst. Hierbij is het volgens de Raad tevens van belang dat door de gestegen lokale en internationale rentetarieven, herfinanciering van op korte termijn aflopende leningen tegen een gemiddeld hoger rentetarief zal plaatsvinden. Uit gegevens (zie tabel 5) die de Raad heeft ontvangen blijkt dat in de komende jaren de volgende aanzienlijke aflossings- en renteverplichtingen bestaan, uitgesplitst naar of deze aan ingezetenen of niet ingezetenen verschuldigd zijn ongeacht de valuta waartegen die zijn uitgegeven. Het laatste in verband met de effecten op de deviezenvoorraad van het land.

Tabel 5: Overzicht bestaande aflossings- en renteverplichtingen 2024-2028⁵

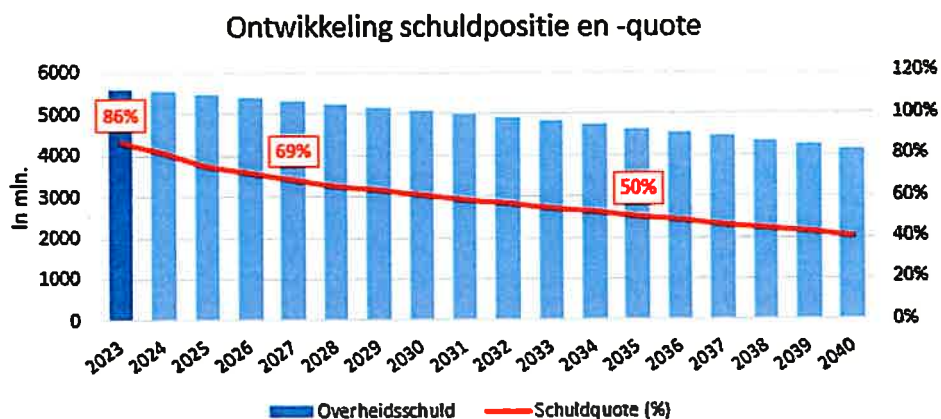
Jaar (Bedragen in Afl. mln.)	Leningen niet ingezetenen			Leningen ingezetenen		
	Aflossing	Rente	Totaal	Aflossing	Rente	Totaal
2024	433,7	128,4	562,1	137,2	152,2	289,4
2025	329,3	122,6	451,9	267,5	145,8	413,3
2026	364,4	105,0	469,4	283,8	131,0	414,8
2027	248,1	88,8	336,9	693,0	116,5	809,5
2028	327,3	79,0	406,3	87,0	84,4	171,4
Totaal	1.702,8	523,8	2.226,6	1.468,5	629,9	2.098,4

Bron: Directie Financiën

De Raad adviseert om de toelichting aan te vullen met een beschouwing over de aflossings- en renteverplichtingen in de komende jaren. Hierbij dient volgens de Raad onder meer ingegaan te worden op de vooruitzichten om de verplichtingen aan niet-ingezetenen in het buitenland te financieren teneinde een negatief effect op de deviezenvoorraad te voorkomen.

Dienaangaande zij het volgende opgemerkt. De financiering van de staatsschuld is een dynamische activiteit en daarbij hoort dat de betrokken bedragen steeds veranderen. Hierna volgt grafisch een meerjarige doorkijk in de schuldendienst.

⁵ Het betreft hier uitsluitend een overzicht van de bestaande aflossings- en renteverplichtingen, zonder dat hierbij uitgegaan is van (gedeeltelijke of volledige) herfinanciering.



Wat betreft de beschouwingen over de aflossings- en renteverplichtingen kan worden opgemerkt dat met ingang van de begroting 2024 een financieringsparagraaf wordt opgenomen met toelichting van de kaders, de richtlijnen en alle andere beschouwingen die bij het beheer van een actief schuldportefeuille behoren. Het effect van de aflossingen op de deviezenvoorraad zal in de komende vijf jaar marginaal zijn, zolang het Land zich houdt aan het beginsel dat buitenlandse leningen ook in het buitenland moeten worden ge-(her-)financierd. De rentelasten op buitenlandse leningen knagen uiteraard wel aan de deviezenvoorraad, en juist daarom worden alle financieringsopties steeds met de Centrale Bank van Aruba op de macro-economische werking afgestemd, met aandacht voor de gevolgen voor de betalingsbalans.

4. Redactioneel

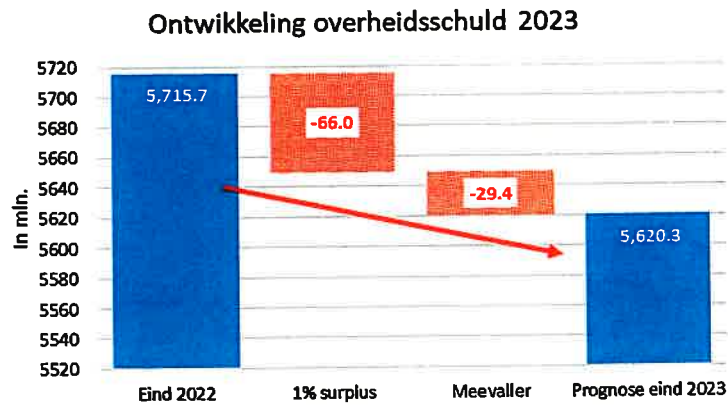
In de marge van het ontwerp zijn enkele voorstellen voor redactionele verbeteringen gedaan.

De door de Raad voorgestelde redactionele verbeteringen in zowel het ontwerp als de memorie van toelichting zijn geheel overgenomen en zijn dezerzijds zelf nog een aantal redactionele verbeteringen aangebracht. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de tekst van het ontwerp en de memorie van toelichting op een aantal punten aan te vullen of te verduidelijken alsmede enige inhoudelijke wijzigingen aan te brengen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het ontwerp aan te vullen. In het ontwerp is de considerans aangepast, aangezien tevens de begroting van de Dienst Openbare Werken over het dienstjaar 2023 wordt aangepast (vide artikel III) in verband met de beheerskosten van de incinerator (verbrandingsoven).

5. Conclusie en eindadvies

Ten slotte geeft de Raad in dit onderdeel een samenvatting van zijn advies en een eindadvies. Het financieringsoverschot van het Land zou als gevolg van de voorgestelde aanpassingen gehandhaafd blijven op 1,0% van het bbp en Afl. 66,0 miljoen bedragen. Doordat er sprake is van een totale begrote meevaller van Afl. 50,3 miljoen, zou - conform het meevallersbeleid – zowel voor extra schuldreductie als voor extra investeringen Afl. 25,1 miljoen beschikbaar zijn. Voor de collectieve sector bedraagt het financieringsoverschot Afl. 107,7 miljoen (1,6% van het BBP). De Raad merkt verder op dat met name door actualisaties in de middelenramingen op basis van waargenomen realisatietendensen en een rentevoordeel op twee uitstaande leningen, het Land een meevaller kent van Afl. 50,3 miljoen. Gezien de scheiding tussen de overheidsinkomsten en overheidsuitgaven zoals opgenomen in het protocol en conform de regels van budgetdiscipline, zet de Raad echter vraagtekens bij de hoogte van deze meevaller. De toelichting verschaft te weinig inzicht in de totstandkoming van de hoogte van deze meevaller, waardoor onduidelijkheden bestaan over hoe het bedrag van deze meevaller bepaald is. Verder constateert de Raad dat niet voldaan wordt aan de personeelslastennorm, zoals deze is opgenomen in het protocol. De regering zal daarom voor de laatste periode van het dienstjaar 2023 alsnog de nodige maatregelen dienen te nemen om aan deze norm te kunnen voldoen. Daarnaast dient – gezien de aanzienlijke aflossings- en renteverplichtingen van het Land voor de komende jaren – inzicht geboden te worden in de ontwikkeling en samenstelling van de overheidsschuld voor de komende jaren.

Dienaangaande merk ik op dat het kabinet verder koerst op het verduurzamen van de overheidsfinanciën van Aruba door vast te houden aan de regels van budgetdiscipline. Dit heeft z'n vruchten afgeworpen voor het lopende begrotingsjaar, waarin voor het eerst het afgesproken meevallersbeleid uit het protocol van 2018 toegepast is. Dit betekent dat het Land haar schulden eerder dan verwacht zal kunnen verlagen door niet alleen het overschot van +1.0% van het bbp daarvoor in te zetten, maar ook door het verrichten van extra aflossingen voortvloeiend uit de toepassing van het meevallersbeleid. Zoals in onderstaande grafiek weergegeven staat.



Het huidige financieel-economische kader wordt geëerbiedigd doordat alle ministeries binnen door de Staten geautoriseerde budgetruimte blijven fungeren. Het kabinet stuurt in zijn begrotingsbeleid aan om beleidsmatige meevallers te creëren, welke eventueel als buffers ingezet worden om tegenvallers te dekken en/of bij te dragen aan een beter resultaat dat eerder geraamd is..

Ik veroorloof derhalve u het gewijzigde ontwerp en de daarbij behorende gewijzigde memorie van toelichting, wederom te doen toekomen en u in overweging te geven het ontwerp aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden.

De minister van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie,
Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening,