



Aan de Gouverneur van Aruba
Plaza Eman 3
ALHIER



Uw kenmerk:

Ons kenmerk: *smk-w-331/2022*

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

Oranjestad, **30 AUG 2022**

Ik heb de eer, namens mijn ambtgenoten, u hierbij aan te bieden het advies van de Raad van Advies van 12 juli 2022, nr. RvA 62-22, betreffende het bovenvermelde ontwerp. De Raad kan zich verenigen met de doelstelling en inhoud ervan en adviseert u het ontwerp niet aan de Staten aan te bieden dan nadat met zijn advies rekening is gehouden. Dat advies wordt hieronder besproken.

Opmerkingen vooraf

Zoals bekend moge zijn is onlangs door de ministerraad besloten om de invoering van een belasting toegevoegde waarde (BTW) op 1 januari 2023 niet meer te laten doorgaan. In plaats daarvan wordt een verhoging van de belasting over bedrijfsomzetten (BBO) met 1% per dezelfde datum ingevoerd. Derhalve behoeft geen bespreking meer plaats te vinden van de opmerkingen van de Raad ten aanzien van de invoering van BTW. De ontwerp-Landsbegroting 2023 en de daarbij behorende memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

Terwijl de wereld langzamerhand uit de COVID-19 pandemie komt en de economieën van vele landen weer op volle toeren beginnen te draaien, staan de meeste landen echter voor een aantal grote uitdagingen, gerelateerd aan de nodige hervormingen die moeten plaatsvinden om onder andere de openbare financiën veerkrachtiger te maken. In het geval van Aruba ligt de focus op het onder handen nemen van de hoge schuldquote, het temperen van de rentelasten en herfinancieringsrisico's, en het in balans houden van de bestedingen en de ontvangsten met als resultaat het kunnen realiseren van overschotten. Daarbij heeft de regering bij het opstellen van de ontwerp-Landsbegroting 2023 twee keuzes gehad: 1) realistisch begroten of 2) rekening houden met de

meest positief bedenkbare scenario's, met als mogelijk gevolg het ontstaan van een reeks van tegenvallers in de uitvoering. Het laatste heeft betrekking op de economische prognoses en meerjarige effecten van hervormingsprogramma's van het Landspakket welke zich (nog) niet gematerialiseerd hebben of waarop er nog geen (concrete) zicht is. Hoewel de Arubaanse economie aan het herstellen is, blijven de economische groei-verwachtingen omringd door onzekerheden. Om die reden blijft de regering de ontwikkelingen monitoren en wordt eventueel naar aanleiding van de laatste ontwikkelingen de koers bijgesteld. Wat betreft de hervormingsprogramma's uit het Landspakket zij opgemerkt dat het merendeel daarvan zich (nog) in de startblokken bevindt. Daardoor is het moeilijk om in een meerjarig kader rekening te houden met de effecten daarvan. Omwille van deze twee factoren zijn in de meerjarige prognoses, behorende bij de ontwerp-Landsbegroting 2023, diverse taakstellingen opgenomen. Uiteraard zal, zodra de hervormingsprogramma's in hun uitvoering en de daarmee behorende effecten nader geconcretiseerd zijn, niet alleen de begroting doch ook het meerjarig kader ervan geactualiseerd worden. Kortom, de inhoud van de Landsbegroting 2023 is zoveel mogelijk realistisch gehouden met als (verwacht) gevolg dat de opkomende aanpassingen in de begroting alleen het meerjarig financieel-economisch beeld van het Land zullen doen verbeteren.

1. Algemeen

1.1

Allereerst maakt de Raad zoals gebruikelijk een inleidende opmerking over de aanleiding en wettelijke grondslag voor het advies.

Deze opmerking behoeft hier geen bespreking.

1.2

Ook dit jaar gaat de Raad in op het toetsingskader van de Landsbegroting als een formele wet met een eigensoortig karakter. Volgens de Raad heeft de omstandigheid dat het machtigingskader prevaleert consequenties voor het door de Raad te hanteren toetsingskader. Zo toetst de Raad in het kader van een juridische en wetstechnische toetsing aan hogere regelgeving zoals de Staatsregeling van Aruba (AB 1987 no. GT 1), de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) (CV 1989) en de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (AB 2015 no. 39) (LAft), alsmede aan de in het op 22 november 2018 tot stand gekomen Samenwerkingsprotocol Aruba Nederland 2019-2021 (het Protocol) vastgelegde afspraken, het als addendum bij het Financieel Economisch Memorandum opgenomen Beleidsplan Verlaging Personeelskosten (BVP), 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 de personeelslasten jaarlijks een nominale daling laten zien), en de afspraken zoals deze zijn vastgelegd in het landspakket.

Daarnaast geeft de Raad aan dat in het onderhavige geval, anders dan bij wetgeving in materiële zin, geen beleids-analytische toetsing zal plaatsvinden. Volgens de Raad toetst hij of de voorgenomen beleidsdoelstellingen op een juiste wijze worden gereflecteerd in de gepresenteerde ramingen. Ook beoordeelt de Raad het realiteitsgehalte van de voorgestelde ramingen van de inkomsten en uitgaven van het Land, de 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.

Dienaangaande zij opgemerkt dat de Raad hier aldus het toetsingskader vermeldt dat door hem is gehanteerd ten aanzien van het onderhavige ontwerp. Voor wat betreft de omvang en aard van het machtigingskarakter van de onderhavige ontwerp-landsverordening zij verwezen naar hetgeen hieronder ter zake wordt opgemerkt.

1.3

Tot slot zegt de Raad kennis te hebben genomen van het “Advies bij de ontwerp-begroting 2022 van Aruba” van het CAft van 29 november 2022”, dat als bijlage bij de memorie van toelichting op de ontwerp-Landsbegroting 2023 is toegevoegd.

Dienaangaande moet ik opmerken dat mijn ambtgenote, belast met Financiën, kennis heeft genomen van deze opmerking van de Raad.

2. Formele toetsing van de ontwerp-landsbegroting 2023

2.1

Voor wat betreft de formele toetsing van het ontwerp wijst de Raad erop dat, conform artikel V.12, tweede lid, van de Staatsregeling, de regering de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land dwingendrechtelijk uiterlijk op de eerste september van het voorgaande jaar aan de Staten dient aan te bieden. Volgens de Raad doet het hem 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.

Ter zake kan ik het volgende opmerken. De betrokken ambtelijk dienst werkt tegenwoordig continu samen met alle betrokken actoren in het begrotingsproces om dit proces verder op te vijzelen. Daardoor kunnen de begrotingsproducten tijdig bij de Staten worden aangeleverd, zodat de Staten ook voldoende tijd kan hebben om hun budgetrecht uit te kunnen oefenen. In het verlengde daarvan kan ik alvast melden dat de ontwerp-suppletoire begroting voor het dienstjaar 2022 reeds in voorbereiding is, en, vergeleken met voorgaande jaren, ook eerder aan de Staten aangeboden zal worden.

2.2

Daarna maakt de Raad de opmerking dat op grond van artikel 3, tweede lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989), 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 dienen te worden toegevoegd. Aldus de Raad ontbreekt, hoewel in de toelichting op het ontwerp een overzicht van de totale vorderingen en schulden per ministerie is opgenomen, een nadere specificatie van de totalen. In het bijzonder het totaal van de openstaande vorderingen bij het ministerie van Onderwijs en Sport ten bedrage van Afl. 35,7 miljoen is voor de Raad opvallend.

Dienaangaande zij het volgende opgemerkt. In het verleden werd reeds door de Raad erop gewezen dat artikel 3, tweede lid, CV 1989 abusievelijk uitgaat van het standpunt dat de vermogensrechtelijke verhoudingen, zoals de vorderingen en schulden en de daarmee samenhangende rechten en plichten, die door een minister worden aangegaan, verhoudingen zijn die het Land betreffen en niet een afzonderlijk ministerie. Het is de bedoeling om het voorschrift in kwestie in het kader van de herziening van de CV 1989 te herformuleren. Deze herziening is echter nog niet afgerond. Niettemin dient te worden opgemerkt dat ernaar wordt gestreefd om zoveel mogelijk binnen de huidige kaders gevolg te geven aan de relevante onderdelen van de CV 1989. Hierna volgt dan ook een specificatie van het overzicht van de openstaande vorderingen en schulden.

Specificatie overzicht openstaande vorderingen:

Sum of Openstaand bedrag	Column Labels						
Row Labels	MIN AZIOIRO	MIN ECDO	MIN FIC	MIN JSZ	MIN TINO	MIN TV	Total per 31-12-
Administratiekosten DIP	128.00						128.00
AVV		9,000.00					9,000.00
Bestemmingswijziging DIP	1,084.00						1,084.00
Boetes Insp. Volksgezondheid						23,500.00	23,500.00
Dienstverlening HBK	351,256.50						351,256.50
Doorbelaste brandverzekering Stadium Compleho Deportivo Trinidad			25,453.15				25,453.15
Doorberekende kosten Casinocontroleur				1,366,026.25			1,366,026.25
Doorberekende kosten huur en utilities ATA	397,054.48						397,054.48
Doorberekende kosten utilities Arubus DIP	142,069.32						142,069.32
Erfpacht uitbreiding DIP	13,797.00						13,797.00
Erfpacht verlening DIP	20,341.00						20,341.00
Erfpachtcanon DIP	8,208.00						8,208.00
Huur gebouwen	66,033.90						66,033.90
Huurgrond landbouw verlening DIP	20,441.97						20,441.97
Huurgrond woningb. verlening DIP	65,586.89						65,586.89
Huurgronden DIP	73,800.00						73,800.00
Huurpening Erfpacht DIP	4,829.00						4,829.00
Metingskosten DIP	(235.00)						(235.00)
Pensioen SVb (bijdrage cliënten gesubsidieerde instellingen)						169,979.00	169,979.00
Precariovergunning DIP	9,005.00						9,005.00
Splitting Erfpacht DIP	1,678.00						1,678.00
Terugvordering Bijstand				706,490.78			706,490.78
Terugvordering lening SIF (Schuldsanerings- en Investeringsfonds)			1,529,999.68				1,529,999.68
Terugvordering Leverancier			461,947.72				461,947.72
Terugvordering Medische behandeling			8,107.63				8,107.63
Terugvordering studielening			35,710,095.73				35,710,095.73
Terugvordering teveel ontvangen Salarissen			86,089.10				86,089.10
Vergoeding gebruik domeingrond DIP	50,548.20						50,548.20
Vergoedingen redegebieden Directie Scheepvaart Aruba (DSA)					281,686.92		281,686.92
Vergunningsrecht DWIJ	569,444.78						569,444.78
Verkoop Domeingrond DIP	56,889.00						56,889.00
Total per 31-12-2021	1,851,960.04	9,000.00	37,821,693.01	2,072,517.03	281,686.92	193,479.00	42,230,336.00

Hierbij zij opgemerkt dat er bij de conversie abusievelijk de terugvordering van studieleningen onder het ministerie van Onderwijs en Sport is opgenomen in plaats van onder het ministerie van Financiën en Cultuur. Immers, volgens artikel 22, derde lid, CV 1989 is slechts deze minister bevoegd om leningen aan te gaan. De facturering van de openstaande bedragen aan studieleningen zijn ter behoud van rechten (stuiting van verjaring). Er wordt derhalve geen rekening gehouden met lopende betalingsregelingen of afwikkeling van verzoeken om kwijtschelding. Tot slot de openstaande bedragen lening Schuldsanerings- en Investeringsfonds betreffen de facturering van rente en aflossing aan Lotto pa Deporte.

Specificatie overzicht openstaande schulden:

G&D en Investeringsen	MIN AIE	MIN AZIOIRO	MIN ECDO	MIN FIC	MIN JSZ	MIN OS	MIN TINO	MIN TV	Totaal per 31-12-2021
<i>Uit- en terugzendingen</i>	-	-	-	-	9,561	16,175	-	-	25,736
<i>Opleidingen & cursusgeld</i>	10,500	37,388	21,865	47,787	75,568	2,305	4,858	12,625	212,897
<i>Dienstkleding & -toelag</i>	2,183	39,174	9,218	30,150	321,284	21,701	35,041	35,826	494,577
<i>Reis- en verblijfkosten</i>	-	-	-	-	-	-	-	1,690	1,690
<i>Werving personeel</i>	-	3,885	-	-	-	-	-	-	3,885
<i>Schrijf-/bureaubehoeft</i>	14,170	165,241	24,376	242,302	53,109	100,784	7,165	28,476	635,624
<i>Kantoorinventaris</i>	148,232	941,673	118,720	204,764	307,781	192,296	59,048	66,265	2,038,779
<i>Huur kantoorinventaris</i>	20,710	181,984	250,522	189,039	65,360	26,162	13,434	118,979	866,190
<i>Portikosten</i>	-	10,638	816	-	-	-	-	-	11,454
<i>Telefoon, fax & interne</i>	-	-	-	-	-	-	-	10,095	10,095
<i>Overige bureaunkosten</i>	3,559	7,986	-	198	6,249	11,825	4,239	1,634	35,690
<i>Huur gebouwen</i>	-	-	-	8,100	-	-	-	2,543	10,643
<i>Huisvestingsartikelen</i>	3,329	17,312	535	6,334	46,047	8,147	14,585	17,162	113,450
<i>Onderhoud gebouwen</i>	2,855	200,240	-	140,923	393,356	279,294	25,833	68,887	1,111,388
<i>Luchtcoelingsapparatuur</i>	-	1,575	-	-	119,795	117,299	-	3,295	241,964
<i>Overig huisvesting</i>	7,575	72,663	-	17,801	105,256	94,830	3,132	18,890	320,148
<i>Voorlichting en promoti</i>	9,945	1,250	4,379	42,116	4,244	17,980	56,561	24,999	161,474
<i>Bedrijfsmiddelen</i>	6,502	40,788	5,172	2,224	39,150	1,870	12,210	75	107,991
<i>Huur bedrijfsmiddelen</i>	-	4,293	-	-	3,202	-	18,094	325	25,915
<i>Bedrijfsbenodigdheden</i>	4,636	62,039	-	46,152	516,642	73,200	54,668	88,863	846,200
<i>Huur/lease voertuigen</i>	-	2,689	-	-	-	-	-	-	2,689
<i>Overige kosten vervoer</i>	1,335	72,817	5,459	20,788	349,984	11,570	58,634	2,027	522,614
<i>Leer- en hulpmiddelen</i>	50,026	-	-	-	5,766	344,757	-	-	400,549
<i>Onderhoud schoolgebouwen</i>	-	-	-	-	-	270	-	-	270
<i>Overige kosten onderwijs</i>	-	-	-	-	-	342,595	-	-	342,595
<i>Innovatie proj. onderwijs</i>	-	-	-	-	-	146,559	-	-	146,559
<i>Geneeskundige kosten PP</i>	-	-	-	-	1,500	-	-	-	1,500
<i>Bewakingsdiensten</i>	5,977	-	-	6,784	-	-	-	-	12,761
<i>Deskundig advies</i>	76,950	58,707	87,413	740,307	17,623	9,750	240,346	-	1,231,095
<i>Overige uitbestedingen</i>	-	44,212	-	555,465	26,723	9,222	11,149	44,102	690,873
<i>Onderhoud infrastructuur</i>	-	925	-	-	-	-	-	-	925
<i>Verzekeringen</i>	-	-	-	-	-	19,209	-	-	19,209
<i>Publiekrechtelijk</i>	-	-	3,200	126,315	495	-	-	-	130,010
<i>Contributie</i>	-	-	-	1,040	-	-	-	-	1,040
<i>Overige kosten</i>	801	754,139	-	13,277	29,464	31,949	301,101	106,718	1,237,448
<i>Contributie buitenland</i>	-	40,500	-	-	21,600	-	-	-	62,100
<i>Bouw en verbouw</i>	-	-	-	-	1,453,998	-	-	-	1,453,998
<i>Infrastructurele werken</i>	-	1,700,000	-	-	-	-	-	-	1,700,000
<i>Projecten (inbreng AUA)</i>	1,435,139	4,669,641	132,596	53,734	302,365	672,127	384,540	258,764	7,908,905
Totaal per 31-12-2021	1,804,424	9,131,759	664,272	2,495,597	4,276,124	2,551,874	1,304,638	912,240	23,140,928

De openstaande bedragen aan projecten betreft de aanschaf van bedrijfsmiddelen, reparatie- en vervanging met een bedrag van Afl. 10.000,- of meer en een nut van meer dan een jaar.

2.3

Daarna wijst de Raad erop dat ingevolge het eerste lid van artikel 3 van de CV 1989 de memorie van toelichting een uiteenzetting dient 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 dient te bevatten, waarop elke raming berust. Volgens de Raad is dat 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. De Raad constateert in dat kader dat de beleidsvoornemens in de toelichting bij het onderhavige ontwerp in onvoldoende mate hun weerslag krijgen in de begrotingscijfers. Daardoor is het onduidelijk (1) in hoeverre deze voornemens en maatregelen in het begrotingsjaar 2023

zullen worden doorgevoerd en (2) hoe groot de financiële impact zal zijn van de genoemde beleidsvoornemens en -maatregelen in het begrotingsjaar 2023. Volgens de Raad wordt het beoordelen van het realiteitsgehalte van de voorgelegde (ontwerp)-begrotingscijfers 2023 daardoor bemoeilijkt. De Raad geeft in dat kader als voorbeeld de instelling van het Family Justice Center. Aldus de Raad staat in de toelichting dat de urgentie hoog is om projecten die deel uitmaakten van het Sociaal Crisisplan voort te zetten. Aangezien verderop in de toelichting staat opgenomen dat het Family Justice Center in 2023 geen doorgang zal vinden is het voor de Raad niet duidelijk hoe de projecten die deel uitmaakten van het Sociaal Crisisplan voortgezet zullen 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.

Ten aanzien van de voorgaande opmerking kan ik het volgende opmerken. Zoals uit de beleidsvoornemens 2022-2025 van het ministerie van Justitie en Sociale Zaken blijkt is de voortzetting van de projecten die deel uitmaakten van het Sociaal Crisisplan een prioriteit. Het Sociaal Crisisplan kwam eind 2021 aan zijn einde. Het was een plan dat geschreven werd om een acute oplossing te bieden voor de achterstand die het sociaal veld in Aruba gekend heeft de afgelopen jaren. Echter was de urgentie hoog om projecten die deel uitmaakten van het sociaal crisisplan voort te zetten. Zou dit niet gebeuren dan zou er sprake zijn van een desinvestering de afgelopen jaren. Bij een stopzetting van deze projecten zou er tevens geen garantie bestaan dat gezinnen, jongeren en kinderen die hulp kregen dankzij de verschillende projecten en programma's die deel vormden van het Sociaal Crisisplan, deze hulp zouden blijven krijgen. De voortzetting bestond uit programma's die de nadruk leggen op preventie van geweld, programma's die curatieve activiteiten behelzen waaronder het operationeel maken van de "Family Justice Center" in 2022. In dit kader wordt de focus gelegd op programma's die zich op preventie richten, programma's gedragen door de hele keten, maar ook op curatieve activiteiten waarbij er een prominente rol weggelegd is voor het "family justice center" als instituut. Zoals uit de beleidsvoornemens 2022-2025 blijkt zal de komende jaren gestuurd worden op preventie van geweld. Het ministerie van Justitie en Sociale Zaken wilt dit bewerkstelligen door in te zetten in programma's zoals onder andere; (1) Opvoeding en educatie van ouders en opvoeders via het 'Centro pa Hoben y Famia', het Centro pa hoben y famia zal voortgezet worden de komende jaren en momenteel zijn er exercities gaande door de directrice, het ministerie van Justitie en Sociale Zaken en de DRH hoe dit het beste structureel ingebed kan worden. (2) Het programma 'Collaborative Partnership', waarbij maatschappelijk werkers via de school kwetsbare gezinnen thuis bezoekt en hen ondersteunen zal ook voortgezet worden en zal getrokken worden door een multidisciplinair team bestaande uit medewerkers van verschillende

organisaties binnen de keten. (3) Het departement voor kind en jongeren dat zich richt op versteviging van de rechten van het kind houdt zich bezig, onder andere in samenwerking met Unicef NL, de ‘codigo di proteccion’ en de wet voor de Kinderopvang. Hiermee gaat ook gepaard het bieden van opleidingen aan de medewerkers van de crèchevoorzieningen in Aruba en implementatie van de nieuwe richtlijnen en regels, hetgeen een meerjarig initiatief betreft.

Voor wat de curatieve activiteiten betreft zal in 2022 het ‘Family Justice Center’ operationeel worden waarbij er een 24-uurs voorziening gecreëerd wordt ten behoeve van volwassenen en kinderen, die de dupe zijn van geweld. De urgentie om te komen tot een ‘Family Justice Center’ blijkt mede uit constatering van het werkveld, bestaande uit diverse partners uit de sociale- en justitieketen, waarbij gevallen van vermeend seksueel misbruik niet op een efficiënte noch op effectieve manier worden aangepakt. Derhalve heeft het ministerie van Justitie en Sociale Zaken reeds geïnvesteerd in de politie- en justitieketen voor wat betreft het verbeteren van het forensisch onderzoek en het kindverhoor.

In het verlengde hiervan zullen ook de nodige investeringen plaatsvinden op het gebied van scholing. Het opleiden van de professionals werkzaam binnen de keten is zeer belangrijk en uit de beleidsvoornemens 2022-2025 van het ministerie van Justitie en Sociale Zaken blijkt ook dat het niet een eenmalige investering zal behelzen, maar juist een meerjarig initiatief. In het kader van trainingen, opleidingen en deskundigheidsbevordering zal ernaar gestreefd worden om de samenwerking met de “European Family Justice Center Alliance” te formaliseren. Tot slot kan ik melden dat ik de bezorgdheden van de Raad voor wat betreft de voortzetting van de hulp en of zorg aan degenen die behoefte hieraan hebben deel, in die zin dat de regering tijdig hierop dient voor te bereiden en acties dient te ondernemen indien nodig. Dit is ook de reden waarom in 2022 een Sociaal Veiligheidsberaad in het leven is geroepen. Dit platform bestaat uit vertegenwoordigers van stakeholders van beide velden (Justitie en Sociale Zaken) waarbij onder andere dit soort vraagstukken structureel besproken worden.

2.4

Verder wijst de Raad door middel van een aantal voorbeeld erop dat in de toelichting een behoorlijk aantal cijfers is opgenomen, die onjuist of onduidelijk zijn. Aldus de Raad schetsen onjuiste en onduidelijke cijfers 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.

Ter zake zij het volgende beantwoord. Vergeleken met voorgaande jaren is het begrotingsproces niet alleen vervroegd doch ook dynamischer geworden, om zodoende telkens de laatste stand van zaken te kunnen weergeven. Eventuele kinderziekten daarbij zijn niet uit te sluiten, wel oplosbaar. De door de Raad waargenomen omissies zijn het gevolg van het hiervoor genoemde:

- Pagina 1, grafiek 1: ontwikkeling ontvangsten-gat post COVID: het grafiek betreft de ontwikkeling van de belastingmiddelen, inclusief overige baten. Het vertoonde bedrag bij 2023 in grafiek 1 is niet onjuist, maar is een weergave van de ontvangsten als BTW geen onderdeel maakt van de totale belastingmiddelen. Dat is ook de reden waarom in de toelichting op pagina 1 staat opgenomen: "indien in dienstjaar 2023 niet beleidsmatig ingegrepen wordt aan de ontvangstenkant, zal het covid-effect ook nog qua projecties de middelenstand van 2023 negatief beïnvloeden". Aangezien de invoering van de BTW niet meer zal deze grafiek worden aangepast.
- Pagina 12, mutaties tussen 2022-2023 in beeld: deze technische omissie zal gecorrigeerd worden alvorens het onderhavige ontwerp bij de Staten wordt aangeleverd.
- Pagina 13, figuur financieringssaldo: deze technische omissie is alleen gerelateerd aan het jaartal 2022, welke ontstaan is doordat nu al gewerkt wordt aan de suppletoire begroting van het dienstjaar 2022.
- Pagina 14, figuur primair saldo: deze technische omissie is alleen gerelateerd aan het jaartal 2022, welke ontstaan is doordat nu al gewerkt wordt aan de suppletoire begroting van het dienstjaar 2022.
- Pagina 207, bijlage VIII liquiditeitsprognose: op de liquiditeitsprognose wordt een onderscheid gemaakt tussen kapitaalontvangsten en ontvangsten uit de reguliere bedrijfsvoering (operationele kasstroom). Op de liquiditeitsprognose staat dat er, conform de begroting, in 2023 in totaal Afl. 1.408 miljoen aan operationele ontvangsten wordt verwacht, welke samen met de kapitaalontvangsten optelt tot de totale begrote ontvangsten van Afl. 1.505 miljoen.

Alvorens het onderhavig ontwerp aan de Staten wordt overhandigd, zullen deze omissies aangepast worden. Het advies van de Raad om na het aanpassen van deze omissies, voortaan de nodige zorgvuldigheid te betrachten wordt ter harte genomen.

3. Begrotingsnormen/Overheidsfinanciën

3.1

De Raad maakt in het kader van de begrotingsnormen een opmerking over het feit dat in de memorie van toelichting op meerdere plaatsen wordt aangegeven 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. De Raad geeft navolgende zinnen in de memorie van toelichting als voorbeelden:

- de gestelde normen pre-COVID zijn en geen rekening houden met de nieuwe en actuele financieel-economische realiteit van het Land;
- de hamvraag blijft of het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën na de impact van COVID bijstelling behoeft; 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.

Deze opmerking behoeft hier geen bespreking.

3.2

Daarna wijst de Raad erop dat Aruba en Nederland op 20 januari 2022 overeenstemming hebben bereikt over de voortzetting van het Protocol tot en met 31 december 2023, echter zonder dat het Protocol inhoudelijk werd aangepast. Aldus de Raad heeft Aruba daarnaast 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 Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft), af te mogen wijken van de vastgestelde normen. De begrotingsnormen, zoals opgenomen in de LAft en het protocol, zijn daarom volgens de Raad onverkort van toepassing voor 2023. Dit betekent naar het oordeel van de Raad dat voor het dienstjaar 2023 een financieringsoverschot van 1,0% behaald dient te worden 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.

Deze opmerking behoeft hier geen bespreking.

3.3

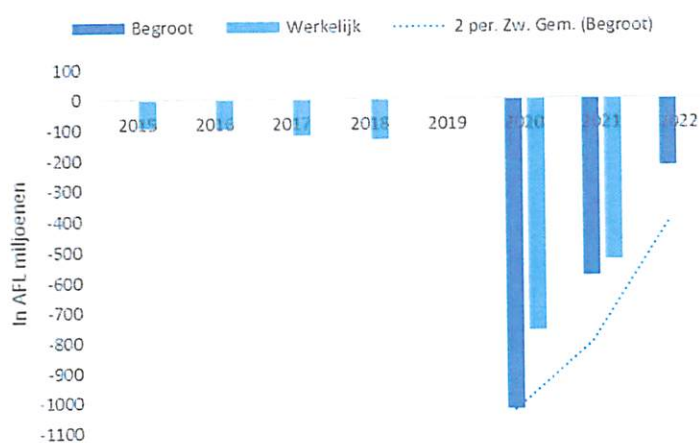
Verder constateert de Raad dat het financieringssaldo van de collectieve sector op minus Afl. 20,1 miljoen wordt geraamd, wat neerkomt op een financieringstekort van 0,3% van het BBP. Aldus de Raad voldoet het financieringssaldo van de collectieve sector voor het dienstjaar 2023 dus niet aan de in het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

Verwezen zij naar de bespreking van de volgende opmerking.

3.4

Ook constateert de Raad dat, op basis van de in het ontwerp gepresenteerde gegevens, de prognose is dat ook voor de jaren na 2023 de financieringssaldonorm uit het protocol niet gehaald gaat worden. De Raad geeft dit ook grafisch aan door middel van een tabel, waarbij de Raad uitgaat van de bedragen uit het Meerjarig kader 2022-2027, exclusief de taakstellingsbedragen voor de totale middelen en de totale kosten. 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.

Dienaangaande zij het volgende opgemerkt. Zoals geïllustreerd staat in onderstaande grafiek (welke ook in de memorie van toelichting op pagina 3 van de ontwerp-Landsbegroting 2023 terug te vinden is), heeft de regering, na de catastrofale impact van de COVID-19 pandemie op de overheidsfinanciën, binnen 3 jaar tijd het tekort gereduceerd tot acceptabele en of beheersbare niveaus. Volledigheidshalve dient vermeld te worden dat het Land een crisis heeft meegemaakt welke de schuldquote verder deed verslechteren, dan het al was. De schuldstand van het Land was al fragiel gemaakt na de tekortperiodes van 2009-2017.



Bron: Ministerie van Financiën en Cultuur

De huidige aanpak is om zo realistisch mogelijk te ramen, zodat bij monitoring de te verrichten aanpassingen alleen maar zullen leiden tot een verdere verbetering van het financieringssaldo en daarmee ook het meerjarig perspectief. Gelet op het feit dat het merendeel van de hervormingen nog in ontwikkeling zijn, en nog geen concrete zicht is op de meerjarige effecten hiervan op de totale ontvangsten en bestedingen, is nu voor het ontwerp van de begroting van het Land voor het dienstjaar 2023 gekozen om meerjarig met taakstellingen te werken, welke langzamerhand opgevuld zullen worden met

concrete maatregelen voortvloeiend uit de hervormingen. Verder dient aangegeven te worden dat het dichten van de ontstane budgettaire kloof na de coronaperiode, qua opstelling niet meer aansluit met de afgesproken normen pre covid. Terwijl Nederland en Aruba bezig zijn met het concept-Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft), is besloten om het protocol van 2018 te verlengen om het financieel toezichtproces te kunnen faciliteren. Ondertussen vinden nadere (technische) gesprekken en onderzoeken plaats naar de nieuwe opstelling van de normen. Dit wordt gedaan onder andere naar aanleiding van de aanbevelingen van de Raad en van de Raad van State over de haalbaarheid en realiteitsgehalte van de normen voor het Land post-covid.

4. Hervormingen/Beleidsvoornemens

Economische ontwikkelingen

4.1

De Raad is in het kader van de hervormingen en beleidsvoornemens van oordeel dat de groei van het nominale BBP, welke zich na de COVID-19-pandemie vanaf 2021 heeft ingezet, zich naar verwachting en ondanks de huidige grote internationale onzekerheden in 2023 zal voortzetten. De naweeën van de pandemie in combinatie met de gevolgen van de oorlog in Oekraïne zullen aldus de Raad 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 volgens de Raad een remmende werking hebben op het ingezette economisch herstel.

Deze opmerking behoeft hier geen bespreking.

4.2

De Raad gaat daarna in op de geprojecteerde groeicijfers van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI). Zo constateert de Raad dat het IMF een nominale economische groei van 5,2% en een reële groei van 3,7% voor Aruba in 2023 verwacht, terwijl de groeiverwachting voor de Arubaanse economie volgens de DEZHI voor 2023 nominaal 5,1% zal bedragen, resulterend in een BBP van Afl. 6.202 miljoen. Aldus de Raad is in deze projectie (scenario) van de DEZHI 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. Conform deze scenario van de DEZHI zal volgens de Raad 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. De

Raad is in dat kader van oordeel dat uit de toelichting in het geheel niet blijkt 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. Aldus de Raad beperkt dit de Raad in het vormen van een oordeel over het realiteitsgehalte van de gepresenteerde begrotingscijfers.

Aangezien deze opmerking van de Raad uitgaat van een invoering van een BTW heeft het niet meer te worden besproken.

Landspakket

4.3

De Raad stelt vervolgens dat voor het dienstjaar 2023, in het kader van de afspraken tussen Aruba en Nederland, het landspakket richting zal geven aan het begrotingsbeleid van Aruba. De Raad verwijst in dat kader naar de uitgangspunten voor de opstelling van de begroting van het dienstjaar 2023. De Raad is de mening toegedaan dat het geschetste beeld dat het tegelijkertijd voldoen aan de begrotingsnormen en investeren in de hervormingen conform het landspakket nagenoeg niet mogelijk is.

De Raad wijst verder erop dat niet alleen de gedane uitgaven ten behoeve van het landspakket op termijn moeten leiden tot een meer weerbare economie, doch dat tevens vanuit het COHO voorzien zal moeten worden in incidentele uitgaven ter uitvoering van het landspakket en dat de begrote uitgaven voor het Land in dit kader vooralsnog beperkt lijken te zijn. De Raad verwijst in dat kader naar bijlage XV "Meerjarig inzicht financiële lasten Landspakket".

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 bij de Raad de vraag in hoeverre de budgettaire druk hiervan, die beperkt lijkt te zijn, een belemmering vormt voor het behalen van de begrotingsnormen. Deze vraag wordt volgens de Raad versterkt door de constatering dat bij de beleidstoelichtingen per ministerie wel gerefereerd wordt aan de thema's uit het landspakket, maar dat een concrete financiële vertaling daarvan in de begroting ontbreekt. Op basis van de begrote uitgaven ten behoeve van de uitvoering van het landspakket, is de Raad, al verwijzend naar een tabel, 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.

De Raad is verder van mening dat de kosten van de overheid fors omlaag zouden moeten teneinde de belastingdruk te reduceren om investeringen en binnenlandse consumptie te stimuleren. De Raad herhaalt daarbij zijn opmerking uit een eerder advies 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 al zijn sindsdien diverse studies en rapporten gepubliceerd om het openbaar bestuur c.q. de openbare financiën te herstructureren, doch is naar het oordeel van de Raad de politieke daadkracht niet aanwezig gebleken om de noodzakelijke bestuurlijke veranderingen te bewerkstelligen. Aldus de Raad heeft hij 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.

Ten aanzien van het voorgaande kan het volgende worden opgemerkt. De regering heeft niet alleen Aruba door een niet eerder gekende crisis heen gekregen, doch heeft ook de ontstane tekorten binnen 3 jaar tijd verkleind. Daarbij is enorm ingezet op lopende beleidsinitiatieven daterend uit eind 2018, doch ook door samen met Nederland hervormingen door te laten voeren, die wellicht 30 jaar terug al plaats hadden moeten vinden. Als gemeenschap moeten wij beseffen dat de jarenlange schade die aan de openbare financiën verricht is, niet in 4 jaar tijd zomaar opgelost kan worden. De uitvoering van het Landspakket bestempel ik als hoge prioriteit, en zal bij concretiseren van deze hervormingen en hun meerjarige effecten, deze ook weergeven in de (meerjarig) begroting via eventuele nota van wijzigingen en of suppletoire begrotingen. Het merendeel van deze hervormingsprogramma's worden door Nederland gefinancierd, doch men moet beseffen dat de uitvoeringscapaciteit onder de diensten en directies niet overal gelijk zijn. Dit kan waar nodig veroorzaken dat via de kostenpost goederen en diensten extra geïnvesteerd moet worden in de eigen uitvoeringscapaciteit van het Land.

4.4

De Raad vraag zich af in hoeverre de acties en doelstellingen uit het masterplan "Repositioning our sails" al gerealiseerd zijn. Hierbij zouden, in samenspraak en samenwerking met meerdere stakeholders, waaronder de private sector, alle te nemen acties en maatregelen voor een efficiëntie, betrouwbare en slagvaardige publieke sector in 2023 gerealiseerd dienen te zijn. De Raad constateert dat in de toelichting niet wordt

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.

Naar aanleiding van deze opmerking kan ik het volgende antwoorden. Als gevolg van de precare situatie naar aanleiding van de COVID-19 pandemie en de gemaakte afspraken naar aanleiding hiervan met Nederland alsook de gevolgen voor Aruba in geval de afspraken niet nagekomen worden, is besloten om de uitvoering van de diverse plannen te combineren en of te faseren en de nadruk te leggen op het landspakket. Getracht is, in het kader van efficiënte, om zoveel mogelijk samenhang te creëren tussen het masterplan en het landspakket. Hier volgt een overzicht van acties die in uitvoering zijn op basis van de gekozen aanpak waarbij samenhang gecreëerd is tussen het landspakket en het masterplan. Het overzicht richt zich slechts op de samenhang en is niet uitputtend.

	MASTERPLAN	ACTIES IN UITVOERING
1	Business model review	Momenteel wordt gewerkt aan de aanbesteding betreffende o.a. een afwegingskader kerntaken van de overheid. Dit wordt gedaan in samenwerking met de uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering Rijk.
2	e-Government Road Map	De e-Government Road map is opgesteld en gepresenteerd aan het bestuur.
3	Measurement and monitoring	Conform maatregel B.9.1.6 is een plan van aanpak ingediend om een digitaal trainingsplatform te creëren waarbij medewerkers binnen de publieke sector de mogelijkheid wordt geboden om trainingen te volgen inclusief hoofden van dienst. Het doel van het platform is het om op een efficiënte en moderne manier ontwikkeling van overheidswerknemers te stimuleren en draagt bij aan het verhogen van de kwaliteit en effectiviteit (inclusief uitvoeringskracht) van de publieke sector en het terugdringen van de hoogte van de publieke loonsom.
4	Performance improvement-management program for new business model	idem.
5	Data-driven policymaking	Conform maatregel A.2 van het landspakket is recent het implementatieplan gebaseerd op de taken van het Comité Nationaal Statistisch Systeem (NSS) door de ministerraad goedgekeurd en ingeleverd bij de Tijdelijke Werkorganisatie Nederland (TWO-NED). Er is positief gereageerd op het

		plan waarbij TWO-NED heeft aangegeven bereid te zijn om te ondersteunen bij de uitvoering van het implementatieplan.
6	Government debt and wage bill reduction	De maatregelen die onder thema B vallen zijn samengevoegd in een zogenoemde roadmap waarmee op integrale wijze gewerkt wordt aan een van de doelstellingen in het landspakket namelijk het terugdringen van de hoogte van de publieke loonsom. Gedacht kan worden aan het werving en selectie en doorstroom beleid, de invoering van het p&c-cyclus en prestatimanagementsysteem.
7	Budget execution and legal framework	Bij het op orde brengen van het financieel beheer is een routekaart gecreëerd op basis waarvan alle maatregelen die onder thema A van het landspakket vallen op integrale wijze in de tijd zijn uitgezet. Onderdeel hiervan is de herziening van huidige wetgeving
8	Political accountability	Op basis van de aanbesteding zoals aangeven bij 1 wordt ook nader gekeken naar de onderlinge verantwoordelijkheden van bestuurders en hoofden van dienst.
8	Comprehensive and executable road map	Conform maatregel B.4.1.4 is recent een wetgevingskalender inclusief capaciteitsbehoefte bij TWO-NED ingediend op basis waarvan vervolgsprekken zullen plaatsvinden.
9	Execution of plan of action	idem.
10	Tax alignment and reform	Het thema belasting komt uitvoerig aan bod in het landspakket waarbij er sprake is van het hervormen van het huidige fiscaal stelsel, optimalisatie van de belastingdienst alsook het verhogen van de compliance en de invoering van een nieuwe belastingregeling.
11	Tax Compliance & Institutionalization	idem.

4.5

De Raad wijst erop dat de Sociaal Economische Raad (SER) in zijn advies van december 2019 heeft geconstateerd 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.

Aldus de Raad wordt in het landspakket ook 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 volgens de Raad compliance-programma's worden opgesteld dan wel voortgezet.

De Raad is van oordeel dat, gezien de stand van de overheidsfinanciën, de noodzaak echter bestaat om vooruitlopend op de implementatie en uitvoering van deze programma's de compliance te verhogen. Daartoe hebben zowel de SER als de Raad eerder al geadviseerd om bijvoorbeeld het proces van de inning van de motorrijtuigenbelasting te vereenvoudigen.

Verder merkt de Raad op dat het nemen van eigen initiatief tevens van belang is 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. De demografische ontwikkeling op Aruba en de beperkte mate waarin het landspakket inspeelt op deze ontwikkeling, nopen naar het oordeel van de Raad tot het ontplooien van eigen initiatieven en het formuleren van een visie om deze brede maatschappelijke problematiek op termijn het hoofd te kunnen bieden.

Ten aanzien van de voorgaande opmerkingen zij het volgende beantwoord. Het Departamento di Impuesto (DIMP) heeft net als andere belastingdiensten een breed scala aan meetbare strategische doelen zoals:

1. Optimalisatie van de (belasting) opbrengsten;
2. Optimalisatie van de nalevingsgraad en/of compliance;
3. Verbeterde dienstverlening;
4. Het garanderen van vertrouwen van het publiek in de integriteit en eerlijkheid van de organisatie;
5. Het waarborgen van de rechtszekerheid;
6. Zorgen voor billijkheid en kwaliteit bij de heffing en inning van belastingen;
7. Verbeterde productiviteit;
8. Het bevorderen van Private en Publieke samenwerking;
9. Optimale fraudepreventie;
10. Efficiënt, effectief en correct gebruik van diverse middelen;
11. Gebruik van adequate en moderne technologie;
12. Werving en selectie van gemotiveerd, competent en goed opgeleid personeel.

De DIMP kampt net zoals andere belastingdiensten met een aantal uitdagingen op het gebied van onder andere onbekende (lees niet-geregistreerde) belastingplichtigen en de daarmee samenhangende non-compliance. Zolang er belastingen zijn, zal er ook

sprake zijn van niet-naleving of non-compliance. Niet-naleving komt immers overal ter wereld voor.

Nieuwe registraties

De afdeling Klant & Object registratie van de DIMP, bestaande uit 12 FTE's, is verantwoordelijk voor de nieuwe registraties en doet continu aan bestand optimalisatie door middel van eigen (intern) onderzoek en afstemming met het bestand van een aantal belangrijke ketenpartners zoals de Kamer van Koophandel, Dienst Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister, Dienst Openbare Werken (DOW), Directie Infrastructuur en Planning (DIP), Kadaster, Departamento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero (DIMAS) en de Sociale Verzekeringsbank (SVb).

Bijgevoegde tabel geeft een overzicht weer van hun inzet gedurende de afgelopen 6 maanden.

Aantal nieuwe
maandelijks
registraties per
belastingtype

Kalenderjaar/maand	JAN 2022	FEB 2022	MRT 2022	APR 2022	MEI 2022	JUN 2022	Totaal
	Aantal Contracten	Aantal Contracten	Aantal Contracten	Aantal Contracten	Aantal Contracten	Aantal Contracten	
Belasting op bedrijfsomzetten	80	85	88	76	71	90	490
Bijzondere Belasting Verblijf	14	9	11	18	7	7	66
Erfpacht	131	17	26	18	23	12	227
Grondbelasting	30	143	406	613	4	12	1.208
Inkomstenbelasting	54	54	105	151	48	52	464
Loonbelasting	54	55	65	44	47	62	327
Toeristenheffing	15	8	11	18	7	7	66
Winstbelasting	45	52	43	32	52	57	281
Totaalresultaat	423	423	755	970	259	299	3.129

Nalevingsgraad aangifteplicht bestaande belastingplichtigen

De stand van de nalevingsgraad van geregistreerde belastingplichtigen bedraagt tot eind juni 2022 als volgt:

Indiening Compliance Maandelijke Aangiften							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Loonbelasting	70%	74%	67%	75%	71%	75%	78%
BBO	66%	68%	63%	69%	66%	69%	69%
Toeristenheffing	67%	64%	61%	70%	79%	85%	86%
Bijzonder Belasting Verblijf	69%	67%	66%	73%	79%	85%	87%
Speelvergunningrecht	100%	100%	100%	100%	89%	91%	87%

*t/m periode 2205

Indiening Compliance Jaarlijkse Aangiften							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inkomstenbelasting	79%	74%	74%	72%	72%	66%	-
Winstbelasting	67%	68%	65%	62%	57%	56%	59%

data as per 15 juli, 2022

Nalevingsgraad betalingsverplichting bestaande belastingplichtigen

De DIMP is een organisatie die voornamelijk gericht is op rechtshandhaving belast met de kerntaken op het gebied van de heffing, inning en controle van belastingen en premies volksverzekeringen. De DIMP richt zich tevens op het bestrijden van fiscale fraude en heeft ook taken op het gebied van niet fiscale wetgeving en regelgeving zoals inning van diverse leges, retributies en rechten.

Belangrijk is om hierbij op te merken dat het IMF in maart 2019 de bedrijfsvoering van de DIMP onder de loep heeft genomen en hervormingen voorstelde om de efficiëntie en effectiviteit van de belastingdienst te verbeteren en bij te dragen aan een verbeterde inkomstenprestatie. De DIMP is sindsdien aan de slag gegaan om de diverse aanbevelingen op te nemen in het jaarplan van de organisatie, opdat ze niet alleen ingepland maar ook, bij beschikbaar budget, uitgevoerd kunnen worden.

Het IMF is onder andere van mening dat verschillende beperkingen door de jaren heen aanzienlijk hebben bijgedragen aan de voortdurende en overweldigende achterstanden in de verwerking van de ingediende aangiften en bezwaarschriften en aanpak van de openstaande belastingaanslagen. Deze achterstanden bestaan al meer dan een decennium. Het onvermogen van de belastingdienst om dit probleem op te lossen, is met name toe te rekenen aan de beperkte capaciteit en budgettaire ruimte om de functionaliteiten die aanwezig zijn in de technologie en operationele systemen te moderniseren. Ondanks het feit dat er een aanzienlijke vooruitgang in de afgelopen jaren, middels inzet van de huidige capaciteit, is geboekt, zijn de volumes gewoon te groot om ze op korte termijn in te halen.

Het behoeft hierbij geen betoog dat het team op het gebied van de (dwang)invordering met 31 FTE's met een gemiddeld "span of control" van 4.968 klanten per persoon versterking nodig heeft om de achterstanden structureel te kunnen inhalen. Ondanks het feit dat de DIMP nog steeds sterk onbemand is op dit gebied zijn in de afgelopen 6 maanden de volgende belangrijke resultaten geboekt.

❖ Overzicht van automatisch opgelegde en betaalde naheffingsaanslagen LB, AOV/AWW en AZV jan-meï 2022

Totaal aantal belastingplichtigen	3.206
Totaal opgelegde aanslagen	30.665
Totaalbedrag (incl. opgelegde boetes)	Afl. 60.982.296,47
Betaalde naheffingsaanslagen	Afl. 8.685.282,63
Nog te betalen naheffingsaanslagen	Afl. 52.297.013,84
Totaal	Afl. 60.982.296,47

❖ Overzicht van automatisch opgelegde en betaalde naheffingsaanslagen BBO/BAVP/BAZV jan-meï 2022

Totaal aantal belastingplichtigen	4.914
Totaal opgelegde aanslagen	34.528
Totaal bedrag (incl. opgelegde boetes)	Afl. 104.828.369,05
Betaalde naheffingsaanslagen	Afl. 10.447.565,52
Nog te betalen naheffingsaanslagen	Afl. 94.380.803,53
Totaal	Afl. 104.828.369,05

❖ Overzicht van opgestuurde aanmaانبrieven, betekende dwangschriften en beslagen

Codering	Beschrijving	Aantal belastingplichtigen
P001	Aanmaانبrieven	11,288
ZD05	Betekende dwangschriften per post (Grondbelasting en Erfpacht)	536
ZD10	Betekende dwangschriften	9,370
ZD20	Beslag roerende zaken	8,260

Gelet op de huidige staat van de achterstanden op het gebied van verwerking van de reeds ingediende bezwaarschriften en/of openstaande aanslagen en de negatieve impact ervan op de effectiviteit van de belastingdienst, is een extreme oplossing vereist. Het bestaan van achterstanden is bekend, het is nu tijd om de krachten te bundelen middels specifieke acties en extra inzet van personeel, opdat de achterstanden voor eens en voor altijd kunnen worden opgelost en het vertrouwen van het publiek in de integriteit van de belastingdienst kan worden hersteld. Reden waarom openstelling, werving en selectie van cruciale functies en of vacatures een conditio sine qua non is om de belastingdienst "toekomstproof" te maken.

4.6

De Raad is verder van oordeel dat 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 concrete hervormingen uitblijven. De Raad constateert dat in de toelichting wordt gesteld 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. Aldus de Raad heeft de regering 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. Volgens de Raad wordt in de toelichting echter 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.

Opgemerkt zij dat het Land, zoals in de toelichting opgenomen, doorlichtingen heeft laten uitvoeren bij de genoemde entiteiten die in financieel zwaar weer verkeren. De voorlopige resultaten hiervan zijn recentelijk gepresenteerd, maar de eindverslagen met aanbevelingen zijn nog altijd niet opgeleverd. Deze oplevering zal evenwel zeer binnenkort plaatsvinden. Het spreekt evenwel voor zich dat de toelichting van de begroting van volgend jaar nog niet op de niet afgeronde aanbevelingen heeft kunnen vooruitlopen. Het moge wel duidelijk zijn dat, gezien de urgentie, nog dit jaar tot besluitvorming gekomen zal worden omtrent de toekomst van de aangegeven entiteiten en dat deze besluitvorming dan met de Staten gedeeld zal worden.

Belastinghervormingen

4.7

In het kader van de belastinghervormingen constateert de Raad dat de regering voornemens is om in 2023 meerdere belastinghervormingen door te voeren, met de meest in het oog springende de invoering van een BTW-stelsel. Door middel van een tabel geeft de Raad een beknopt overzicht van de voorgenomen belastingmaatregelen en per belastingsoort de verandering in de begroting van 2023 ten opzichte van de begroting van 2022.

Vanwege het feit dat de invoering van de BTW niet meer zal plaatsvinden hoeft deze opmerking niet te worden besproken.

4.8

Volgens de Raad maakt hij uit het ontwerp 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. Ook in het landspakket wordt aldus de Raad uitgegaan van de introductie van een BTW-stelsel met één uniform tarief. De Raad wijst erop dat het hanteren van een tariefstructuur zoals dat in Nederland en andere EU-landen wordt gehanteerd in het IMF-rapport wordt afgeraden.

De Raad is derhalve van oordeel dat het thans door de regering beoogde BTW-stelsel, waarvan de financiële gevolgen in de begroting zijn verwerkt, zowel tegen het advies van het IMF als tegen het landspakket ingaat. 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.

Vanwege het feit dat de invoering van de BTW niet meer zal plaatsvinden hoeven deze opmerkingen niet te worden besproken.

4.9

De Raad constateert dat de begrote opbrengst van de BTW voor 2023 Afl. 259,3 miljoen bedraagt en dat de BBO, BAVP en de BAZV daarentegen worden afgeschaft. Aldus de Raad staat in de toelichting dat bij de introductie van het BTW-stelsel, de BAZV-opbrengsten wettelijk vanuit de algemene middelen zullen worden afgezonderd. Deze afzondering van de BAZV-opbrengsten uit de algemene middelen is conform de Raad echter niet als zodanig terug te vinden in de begroting. Bovendien zijn conform de Raad de BAZV-opbrengsten ook niet te herleiden naar het totaalbedrag van de BTW. Bij de Raad rijst daardoor de vraag hoe de BAZV-opbrengsten, welke in 2019 Afl. 215 miljoen bedroegen, in de begroting verwerkt zijn.

Vanwege het feit dat de invoering van de BTW niet meer zal plaatsvinden, hoeft deze opmerking niet te worden besproken.

4.10

De Raad constateert ook dat in de toelichting wordt gesteld dat de loon- en inkomstenbelastingtarieven verlaagd zullen worden om het koopkrachtverlies, veroorzaakt door de invoering van het BTW-stelsel, te compenseren. Volgens de Raad blijkt echter niet

in toelichting hoe groot het specifieke effect van de invoering van de BTW op het prijs-niveau is en in welke mate het verwachte koopkrachtverlies wordt gecompenseerd. Volgens de Raad blijkt evenmin uit de toelichting tot welke overige macro-economische effecten de introductie van het BTW-stelsel leidt. Ook de effecten op het consumptieniveau van zowel de eigen burgers als van toeristen, als de effecten op het investeringsklimaat in Aruba blijven volgens de Raad onderbelicht. De Raad adviseert deze effecten en de gevolgen voor de begroting op te nemen en nader toe te lichten.

Vanwege het feit dat de invoering van de BTW niet meer zal plaatsvinden hoeft deze opmerking niet te worden besproken.

4.11

De Raad is verder van oordeel dat er in de toelichting een beschouwing op de kosten die gemoeid zijn met de invoering en de uitvoering van het BTW-stelsel ontbreekt. Gezien de beoogde invoeringsdatum van de belastinghervormingen van 1 januari 2023 zal het grootste gedeelte van de invoeringskosten in 2022 gerealiseerd zijn. De Raad is van mening dat het echter goed mogelijk is 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 en legt zijn standpunt aan de hand van een paar voorbeelden. 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 is, zullen naar het oordeel van de Raad zowel eenmalige als structurele uitgaven gedaan dienen te worden.

Vanwege het feit dat de invoering van de BTW niet meer zal plaatsvinden behoeft deze opmerking niet te worden besproken.

4.12

Ook ten aanzien van de overige belastinghervormingen schiet naar het oordeel van de Raad de toelichting tekort. Zo ontbreken volgens de Raad 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.

De Raad merkt verder op dat in de toelichting evenmin wordt ingegaan op de bijkomende effecten van de voorgestelde maatregelen, zoals bijvoorbeeld het effect van de verhoging van het tarief van de toeristenheffing op de vraag naar het toeristische product in Aruba en de effecten daarvan op de Arubaanse economie. Evenmin worden volgens de Raad de gevolgen voor de economie in zijn geheel, en daarmee de gevolgen voor de Landsbegroting, aangegeven.

Vanwege het feit dat de invoering van de BTW niet meer zal plaatsvinden hoeft deze opmerking niet te worden besproken.

4.13

Vervolgens acht de Raad de kans reëel dat de beoogde datum van 1 januari 2023 niet gehaald wordt, alhoewel in de toelichting wordt gesteld dat de introductie van een BTW-stelsel per 1 januari 2023 op schema ligt. De Raad komt tot dit oordeel 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. De Raad vraagt zich in dat kader 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 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 voorbereid zouden aldus de Raad in elk geval per 1 januari 2023 kunnen worden ingevoerd. Echter, ook bij een gefaseerde invoering van de belastinghervormingen speelt volgens de Raad 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 ook 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. Daarbij dient aldus de Raad 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.

Vanwege het feit dat de invoering van de BTW niet meer zal plaatsvinden hoeft deze opmerking niet te worden besproken.

Risico's

4.15

De Raad merkt verder op dat de huidige tijden nog steeds gekenmerkt worden door internationale onzekerheden die hun weerslag hebben op de (wereldwijde) economie. Ook al lijkt het pandemische effect van COVID-19 achter de rug, is Aruba naar het oordeel van de Raad nog steeds herstellende van de economische gevolgen van de pandemie. Ook de internationale spanningen veroorzaakt door de oorlog in Oekraïne en de effecten van deze oorlog op verscheidene markten leiden aldus de Raad tot economische gevolgen die risico's met zich meebrengen voor het begrotingsbeleid van Aruba. Aldus de Raad dient rekening te worden gehouden met deze risico's alsmede met reeds bestaande of voortdurende risico's die in een bij zijn advies behorende tabel zijn opgenomen.

Van deze opmerking van de Raad heb ik kennisgenomen.

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

5.1

De Raad constateert dat de Landsbegroting 2023 ten aanzien van de ramingen voor het dienstjaar 2022 een aantal verschillen vertoont die hij in diverse tabellen weergeeft.

Voor de door de Raad geconstateerde verschillen zij verwezen naar de antwoorden op de volgende opmerkingen.

Ontvangsten

5.2

De Raad constateert tevens dat de totale geraamde ontvangsten voor 2023, in vergelijking met de Landsbegroting 2022, Afl. 192,2 miljoen hoger zijn, voornamelijk veroorzaakt door een toename in de indirecte belastingontvangsten (+ Afl. 131,4 miljoen), een toename bij de niet-belastingopbrengsten (+ Afl. 45,2 miljoen) en een afname bij de directe belastingen (+ Afl. 16,3 miljoen), met name als gevolg van de voorgenomen belastinghervormingen. De Raad is echter van oordeel dat hij zich geen oordeel kan vormen over het realiteitsgehalte van deze hervormingen aangezien in de toelichting onvoldoende wordt ingegaan op het effect van de belastinghervormingen op de Landsbegroting 2023. Tevens behoeven naar het oordeel van de Raad een aantal andere posten aan de ontvangstenkant een (nadere) toelichting. Het betreft de navolgende posten.

5.2.1 Loonbelasting

De Raad zegt de indruk te hebben dat de ontvangsten van de loonbelasting voor 2023 te laag worden begroot. Aldus de Raad ligt de raming van de loonbelasting Afl. 47,5 miljoen lager ten opzichte van 2022 en stelt dat dit onder andere het gevolg is van een afname van Afl. 42 miljoen die veroorzaakt wordt door maatregelen die het koopkrachtverlies bij introductie van het BTW-stelsel moeten compenseren.

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;
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.

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.

Opgemerkt zij dat ik me niet kan vinden in deze stelling van de Raad. Met betrekking tot de begroting en realisatie op het gebied van de loonbelasting en premie volksverzekeringen kan het volgende worden opgemerkt. De positieve gevolgen van het herstel van de Arubaanse economie en de inspanning van de belastingdienst op het gebied van compliance zijn duidelijk zichtbaar in de (belasting)ontvangsten van de eerste helft van 2022. De genoemde ontvangsten bevinden zich immers slechts 10% (lees: Afl. 44,2 mln.) onder het niveau van de pre-coronatijd (lees: 2019). Er is tevens een toename van 30% te constateren van de totale ontvangsten in vergelijking met dezelfde periode in 2021.

De loonbelasting ontvangsten over het 2de kwartaal van 2022 bedragen Afl. 108 mln. Deze ontvangsten vertegenwoordigen 49% van de begrote loonbelastingmiddelen en liggen 15% (Afl. 14 mln.) hoger in vergelijking met 2021 en 21% (Afl. 28 mln.) lager in vergelijking met 2019. Uit onderzoek van de aangegeven lonen en afgedragen loonbelasting van de top 300 LB-kanten blijkt, dat het totaal loonsom over de afgelopen tijdvakken met Afl. 127,9 mln. is gedaald in vergelijking met 2019. De daarmee samenhangende loonbelasting is als gevolg hiervan met Afl. 24,5 mln. gedaald. De loonsverlagingen in zowel de private als de publieke sector laten zien dat de totale loonsom nog niet op het niveau van 2019 ligt. Veel bedrijven betalen nog steeds geen 100% van het afgesproken salaris. De loonsverlagingen zorgen er ook voor dat werknemers in een andere loonbelastingsschijf (lees: lagere belastingsschijf) terechtkomen, waardoor ook minder loonbelasting wordt afgedragen. Reden waarom een hogere raming in de loonbelasting juist niet in de rede ligt.

5.2.2 Terugvordering loonsubsidie

Vervolgens gaat de Raad in op de terugvordering van teveel betaalde loonsubsidie. Aldus de Raad blijkt uit de door hem bij de SVb opgevraagde gegevens dat er in de jaren 2020 en 2021 in totaal Afl. 145,5 miljoen te veel aan loonsubsidie is uitbetaald. Volgens de Raad wordt in de toelichting gesteld dat over de jaren 2022 tot en met 2025 in totaal Afl. 121,1 miljoen aan uitbetaalde loonsubsidie teruggevorderd zal worden en constateert derhalve dat de toelichting echter niet ingaat 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.

Dienaangaande zij het volgende beantwoord inzake de terugvordering van loonsubsidie door de SVb. Ten eerste dient vermeld te worden dat Afl. 9,8 miljoen van de Afl. 145,5 miljoen aan teveel uitbetaalde loonsubsidie werd geïnd in de jaren 2020 en 2021. Ergo, over de jaren 2020 t/m 2025 gaat het om in totaal Afl. 130,9 miljoen aan teruggevorderd en nog te vorderen loonsubsidie. In haar prognose gaat de SVb uit dat 10% van de Afl.

145,5 miljoen oninbaar zal zijn, welke op Afl. 14,5 miljoen uitkomt. Hierbij wordt rekening gehouden met de ingediende bezwaren met een totale waarde van Afl. 50.0 miljoen en dat sommige bedrijven failliet kunnen gaan voordat het volledige bedrag aan terug te vorderen loonsubsidie is betaald. Totdat alle bezwaren afgehandeld zijn kan het totaalbedrag van Afl. 145,5 miljoen aan terugvordering loonsubsidie nog veranderen.

5.2.3 Erfpachtrechten

De Raad constateert dat bij de post niet-belastingopbrengsten eveneens een stijging van de erfpachtrechten is waar te nemen van Afl. 12,4 miljoen (een toename van 65%) ten opzichte van de begroting van 2022. Aldus de Raad wordt in de toelichting echter in het geheel niet ingegaan op deze aanzienlijke stijging. De Raad adviseert 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.

Beantwoord zij dat de raming van de erfpachtrechten, conform de DIP, als volgt is onderbouwd:

- intensivering uitgifte erfpachtterreinen in het kader van de in 2022 opgestarte inhaalactie;
- intensivering incasso openstaande aanslagen erfpachtcanons (vanaf 2019); en
- resultaten van inspanningen inzake Landspakket programma E.7.3.

Zoals de Raad ook aanbeveelt, zal dit onderdeel aan de toelichting van onderhavig ontwerp toegevoegd worden.

5.3 Bestedingen

De Raad constateert ook dat, ondanks dat er op basis van de begrote ontvangsten en de begrotingsnormen geen financiële ruimte bestaat voor toenemende bestedingen, de geraamde bestedingen voor 2023, een stijging laten zien van Afl. 3,9 miljoen in vergelijking met de Landsbegroting 2022. Een toename die volgens de Raad wordt veroorzaakt door een stijging in de kosten (Afl. 21,7 miljoen). De Raad merkt daarbij tevens op dat het in het ontwerp vermelde tekort bij de AZV van Afl. 10,9 miljoen, waarvoor een wettelijke aanzuiveringsplicht voor het Land geldt, niet in het ontwerp is opgenomen.

Ter zake kan het volgende worden geantwoord. De geraamde bestedingen voor 2023 vertonen een netto toename van Afl. 3.9 miljoen ten opzichte van 2022, als gevolg van toenemende bankkosten ter waarde van Afl. 3.6 miljoen. Wat betreft het geprojecteerde tekort bij AZV, dient vermeld te worden dat de genoemde Afl. 10.9 miljoen gebaseerd is op oude economische projecties en niet op die van juni 2022. Met als gevolg dat het geprojecteerde tekort niet Afl. 10.9 miljoen is, doch Afl. 4.8 miljoen. Met name gelet op de aanzuiveringsplicht van het Land, wordt continu hierop gemonitord en afgestemd

met AZV. Indien daadwerkelijk voor het einde van het jaar, ondanks updates van de meest recente economische ontwikkelingen, nog steeds sprake is van een tekort zal Land deze aanzuiveren. Uit gegevens van het 2de kwartaal lijkt dat het verwachte tekort stukken kleiner is, dan initieel in het 1ste kwartaal geprojecteerd was.

5.3.1 Algemeen

Door middel van een tabel geeft de Raad een beeld van de kostenontwikkeling over de jaren 2016 tot en met 2023 (de bedragen van de verleende steun- en noodmaatregelen in 2020 en 2021 als gevolg van de COVID-19-pandemie zijn niet meegenomen om geen vertekend beeld te geven). Het is de Raad daarbij opgevallen dat, net als de afgelopen twee jaar, de kosten zich wederom verder verwijderden van het kostenniveau van de pre-COVID jaren.

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 overschotsaldo 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.

Deze opmerking behoeft hier geen bespreking.

5.3.2 Personeelslasten

De Raad constateert dat de personeelslasten, ten opzichte van de Landsbegroting 2022, met Afl. 25,8 miljoen zijn toegenomen, tot een totaalbedrag van Afl. 459,1 miljoen. Een toename die volgens de Raad verklaard wordt door de volledige afbouw van de solidariteitskorting. De Raad wijst erop dat indien voor 2022 de solidariteitskorting geheel buiten beschouwing wordt gelaten, er voor 2023 sprake is van een afname van de personeelslasten van Afl. 11,4 miljoen. Daarmee voldoet het Land aldus de Raad voor 2023 aan de voorwaarde uit het protocol dat de personeelslasten een nominale daling laten zien ten opzichte van het voorgaande jaar.

Aldus de Raad wordt in de toelichting gesteld dat deze daling onder andere gerealiseerd is door het inzetten van beleidsinstrumenten uit het BVP. 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. Volgens de Raad zal de regering, gezien het grote aantal overheidswerknemers die tussen 2022 en 2027 met pensioen zullen gaan, deze maatregel de komende jaren voortzetten. De Raad wijst er echter op dat het Meerjarig kader 2022-2027 voor de jaren na 2023 dezelfde personeelslasten laat 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 Raad gaat vervolgens in op het voornemens van de regering om verder 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 aldus de Raad 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. 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 werkterreinen van verscheidene overheidsonderdelen en de constatering van wederom 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).

Ook gaat de Raad in op de instelling van het Directoraat Justitie. Gezien het belang van het garanderen van continuïteit en het borgen van kennis en ervaring, wordt aldus de Raad met de instelling van het Directoraat Justitie beoogd, een structurele oplossing te creëren voor de capaciteits-, aansturings- en beleidsmatige vraagstukken waar het ministerie van Justitie mee te kampen heeft. De Raad wijst er echter op dat hij al vaker heeft aangegeven dat het te betreuren is dat in de Landsverordeningen instelling ministeries bepalingen omtrent de organieke inrichting van de ministeries ontbreken. Ook verwijst de Raad naar zijn advies om van de jarenlange tendens om portefeuilles en samenstelling van ministeries elke vier jaar te wijzigen los te laten. Dit zou aldus de Raad de stabiliteit en continuïteit van de desbetreffende ministeries ten goede komen en de eenheid, continuïteit en consistentie van beleid beter waarborgen.

Ook verwijst de Raad naar zijn advies om per ministerie een maximumaantal formatieplaatsen te bepalen. Daardoor zou aldus de Raad 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, genooddaakt zien aparte directoraten te introduceren.

Ten aanzien van de voorgaande opmerkingen van de Raad zij het volgende opgemerkt. Vanwege de volledige afbouw van de solidariteitsinkorting nemen de personeelslasten voor het dienstjaar 2023 toe tot een totaalbedrag van Afl. 459 miljoen. Indien voor 2022 de solidariteitskorting geheel buiten beschouwing wordt gelaten, is er voor 2023 sprake van een afname van de personeelslasten van Afl. 11.4 miljoen. 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. 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.

Er wordt al een aantal jaren achter elkaar hard gewerkt om het begrotingsproces op te vijzelen. Voor het begrotingsproces van dienstjaar 2023 is dit gelukt, doch tegelijk heeft het Land te kampen met de dynamica van het begrotingsproces te matchen aan de beschikbaarheid van de meest geactualiseerde informatie. Op het moment dat het meerjarig kader 2022-2027 opgesteld werd, was de uitgewerkte informatie van landspakket thema B nog niet beschikbaar. Kortom: BVP 2.0 is in ontwikkeling, en daarmee ook het technisch concretiseren van de nieuwe personeelslastennorm van de RAft (c.q. de 10%-norm voor in 2027). Inmiddels is deze informatie beschikbaar geworden, waardoor het meerjarig kader van onderhavig ontwerp -alvorens deze aan de Staten wordt overhandigd- geactualiseerd zal worden.

5.3.3 Goederen en diensten

De Raad constateert dat de post goederen en diensten licht is toegenomen 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).

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

Opgemerkt zij dat de regering getracht heeft om de kostenpost goederen en diensten zoveel mogelijk op gelijk niveau te houden met het dienstjaar 2022. In de begrote uitgaven is rekening gehouden met eventuele kosten van de diverse diensten en of directies betrokken bij de uitvoering van programma's van het landspakket. Daarbij dient niet vergeten te worden, dat Land zorg moet dragen voor de uitvoering, afwachting op het eventueel vrijkomen van middelen van Nederlandse zijde. Eenmaal dat duidelijkheid is over de financiering, dan zal het Land via continu monitoren zorgdragen voor de nodige wijzigingen aan de begroting. Met andere woorden er wordt vanuit de "worstcase scenario" begroot, en tijdens de uitvoering kunnen de lasten alleen maar meevallen.

5.3.4 Collectieve sector

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

De Raad constateert dat vanaf 2023 een deel van de financiering van de AZV niet meer lopen via de BAZV, maar zal dit deel van de financiering zal plaatsvinden via een wettelijke afzondering vanuit de algemene middelen. De Raad wijst er ook op dat de regering eerder heeft aangegeven dat een geoormerkt percentage van de BTW-opbrengsten afgezonderd zal worden ter financiering van de AZV. Het is voor de Raad echter niet duidelijk 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.

Verder merkt de Raad op dat, zoals de AZV thans is opgezet, het Land bepaalt wat er verzekerd is en welke inkomsten gegenereerd kunnen worden. Aldus de Raad is om als AZV financieel zelfredzaam te kunnen zijn, de ondersteuning door het Land dan ook noodzakelijk, onder andere door aanpassing van wet- en regelgeving. In dat kader gaat de Raad in op het 5-wave model dat de AZV, in het kader van de met Nederland gemaakte afspraken, hanteert voor de bezuinigingen in de zorg en op de zorgkosten. Om die bezuinigingen te kunnen realiseren dienen naar het oordeel van de Raad ook door

de wetgever veranderingen te worden doorgevoerd, zoals een versobering van de positieve lijst en de invoering van een eigen bijdrage. De Raad wijst daarop dat, hoewel de versobering van de positieve lijst eraan zit te komen, de introductie van de eigen bijdrage, welke al meerdere malen is aangekondigd, nog op zich laat wachten. Voor de Raad is het niet duidelijk in hoeverre de in de toelichting genoemde andere initiatieven aan de bezuinigingsopdracht voor 2023 zullen bijdragen. De Raad adviseert 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.

De Raad constateert ook dat, hoewel het Land een wettelijke verplichting heeft om het tekort bij de AZV aan te vullen, er ter stimulering van de financiële zelfredzaamheid van de AZV geen Landsbijdrage wordt begroot. De Raad verwijst in dat kader naar het feit dat in het ontwerp voor 2023 het tekort van de AZV op Afl. 10,9 miljoen wordt geraamd. De Raad adviseert, gezien de wettelijke aanzuiveringsplicht, het bedrag van Afl. 10,9 miljoen alsnog in de begroting te verwerken.

Ten aanzien van de vorige opmerking zij het volgende geantwoord. Het advies van de Raad wordt ter harte aangenomen, en op basis van de meest recente informatie van de entiteiten behorende tot de collectieve sector zal het meerjarig overzicht wordt geactualiseerd alvorens het onderhavig ontwerp aan de Staten wordt aangeboden. Voor het jaar 2023 wordt het financieringstekort van de collectieve sector vervolgens geraamd op Afl. 27,6 miljoen.

Tot slot kan ik verwijzen naar de reactie van punt 2.1. Het Land zal in gesprek treden met de entiteiten behorende tot de collectieve sector ter verdere verbetering van de stroomlijning van de begrotingsprocessen en daarmee de (tijds) beschikbaarheid van de benodigde data.

AZV

Wat betreft de op- en aanmerkingen van de Raad met betrekking tot AZV, wordt het navolgende opgemerkt. Ten aanzien van de financiering van de AZV via een wettelijke afzondering vanuit de algemene middelen wordt verwezen naar de reactie bij punt 4.9. Ten aanzien van de opmerkingen van de Raad met betrekking tot de eigen bijdrage, zij opgemerkt dat er is afgezien van de introductie van een eigen bijdrage. De uit de eigen bijdrage verwachte besparingen zullen worden vervangen door verwachte besparingen uit hoofde van een wijziging van het Landsbesluit verpakte geneesmiddelen (AB 1990 no. GT 48), ter optimalisering van de geneesmiddelenvoorziening. Die wijziging zal op 1 oktober 2022 in werking treden. Verder dient vermeld te worden dat in de begroting

van AZV en diens uitvoeringsrapportage informatie wordt verstrekt inzake de voortgang van het boeken van de 60 miljoen aan besparingen. De relatie met de Landsbegroting komt alleen tot uiting indien sprake zou zijn van het ramen van een bijdrage aan het AZV. Gelet dat er sprake is van een aantrekkende economie is het houden van de Landsbijdrage op nihil dan ook op voorhand een weerspiegeling van de verwachte reële kosten van het fonds, verminderd met de premies en de verwachte overige inkomsten, in de zin van artikel 38p, tweede lid, van de Landsverordening algemene ziektekostenverzekering (AB 1992 no. 18). Verder dient vermeld te worden dat het geraamde tekort inmiddels (op basis van de meest recente economische outlook) bijgesteld is naar Afl. 4,8 miljoen voor in 2023. De verwachting is dat dit tekort bij een volgende update bij nul zal belanden, zoals Land al in onderhavig ontwerp rekening mee heeft gehouden.

Overige entiteiten

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

Tevens wordt naar het oordeel van Raad 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. Gezien de huidige financiële situatie waarin Serlimar zich bevindt, vraagt de Raad zich af hoe dit overschot gerealiseerd gaat worden. Aldus de Raad wordt in de toelichting gesteld dat het ophaal- en verwerkingsproces van afval structureel verbeterd wordt, maar dat er echter niet nader wordt ingegaan op de financiële gevolgen daarvan voor Serlimar voor 2023. De Raad acht een toelichting in dezen op zijn plaats.

De Raad adviseert in het kader van de twee voorgaande opmerkingen 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.

Ten aanzien van de vorige opmerkingen van de Raad zij het volgende beantwoord. De noemer "huidige financiële situatie" slaat wellicht op het feit dat Serlimar in staat van surseance van betaling verkeerd en dat faillissement nog niet is uitgesloten. De regering loopt hierdoor een aanzienlijk financieel risico. De surseance is het gevolg van keuzes

uit het verleden die destijds tot zeer hoge schulden hebben geleid. De staat van surseance geeft aan dat het bedrijf niet in staat is om op korte termijn die inventaris aan oude schulden terug te betalen. Die schulden staan echter los van de huidige operationele resultaten van Serlimar. Wanneer die schulden van de huidige prestatie worden verbijzonderd dan is het aantoonbaar dat de saneringsacties reeds effect hebben gehad. De stand van de schulden is effectief begrensd en positieve resultaten zijn geboekt, en die mogen ook in de toekomst worden verwacht. Maar de schulden uit het verleden kunnen voorsnog niet door het bedrijf worden ingehaald, en het zijn schulden die hun oorsprong vinden in oneigenlijke taken die het Land destijds aan Serlimar heeft opgedragen zonder toekenning van middelen. Hierdoor doet Serlimar een beroep op het Land om die kosten alsnog te dekken. Voor wat betreft het structureel verbeteren van de verwerkingsproces kan het volgende worden vermeld. Het 'verwerkingsproces' bij Serlimar is structureel verliesgevend en ombuiging daarvan is alleen mogelijk door stevige investeringen in afvalverwerkingsmachines, die ook met bekwaam personeel zullen moeten worden bemand. Serlimar is bedrijfseconomisch niet in staat om dergelijke investeringen aan te gaan en de nodige processen op gang te brengen. Het experimenteren op dit gebied is bovendien één van de oorzaken van de huidige financiële situatie. Het beperken van de betrokkenheid van Serlimar op gebied van afvalverwerking is een eerste stap naar een positieve omslag. Wat betreft tekorten bij de overige entiteiten kan het volgende worden vermeld. Indien na alle inspanningen toch een tekort zich voordoet bij de AZV, zal het Land niet uitwijken voor haar verantwoordelijkheid om dit tekort aan te zuiveren. De in het overzicht gepresenteerde tekorten bij de SEPB en UA komen door een "mismatch" tussen de in de Landsbegroting opgenomen ramingen en de wenselijkheidsbegroting van deze entiteiten. Hierdoor wordt de impressie gecreëerd dat er sprake zal zijn van een tekort. Aan de verbetering van dit onderdeel zal de nodige aandacht worden besteed.

5.3.5 Overheidsdeelnemingen

De Raad acht het verder 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. Het overzicht is echter naar het oordeel van de Raad slechts in zeer beperkte mate ingevuld, waardoor het informatiegehalte nog te wensen overlaat. Aldus de Raad is inzicht in de financiële situatie van de overheidsdeelnemingen van belang, aangezien de noodzaak kan ontstaan om vanuit maatschappelijk of economisch oogpunt financiële ondersteuning te bieden aan in financiële nood verkerende overheidsdeelnemingen.

Volgens de Raad zet hij in het kader van de vorige opmerking vraagtekens bij de voorgestelde winstuitkering van Afl. 10 miljoen van Utilities Aruba NV. Gezien de toegenomen olieprijsen 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 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 ook opgevallen dat een aantal entiteiten een behoorlijke achterstand kent met betrekking tot het opstellen van de jaarrekeningen. De Raad constateert het proces van opstellen en ter goedkeuring voorleggen van de jaarrekening van 2021 bij geen enkele entiteit is voltooid. 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 wijst de Raad erop dat de door hem 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 blijven.

Ten aanzien van de vorige opmerking zij het volgende opgemerkt. Het nieuw financieel overzicht biedt informatieve toegevoegde waarde aan de begroting van het Land. Echter, ik onderken dat de beschikbare informatie inderdaad beperkt is. Het proces van informatie-aanlevering aan het Land is gewijzigd, om zodoende voortaan een betere informatiestroom te gaan ontwikkelen. De Directie Financiën fungeert tegenwoordig als postbus van het Land voor wat betreft het ontvangen van documentatie van de entiteiten. In afwachting van concrete maatregelen en resultaten van programma B van het Landspakket, onder andere ter vernieuwing van het algemeen deelnemingenbeleid, kan Land alleen slechts de bedragen ramen welke de entiteiten per schrijven doorgeven aan het Land. Wat betreft de opmerking inzake de geraamde winstuitkering van Utilities Aruba N.V. kan vermeld worden dat zij deze informatie met het Land gedeeld hebben ten behoeve van Landsbegroting voor in dienstjaar 2023. Uiteraard, bij eventuele wijzigingen zullen zij opnieuw dit per schrijven doorgeven aan het Land. Op dat moment zal een wijzigingsprocedure opgestart worden.

5.3.6 Kapitaaluitgaven

De Raad constateert ook dat in het ontwerp een investering van Afl. 6 miljoen is opgenomen ter afdekking van de afvalstortplaats te Parkietenbos. Aldus de Raad blijkt niet uit de toelichting hoe dit bedrag tot stand is gekomen en welke eventuele verdere financiële gevolgen deze investering voor het Land heeft. Zo is het voor de Raad 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.

Ten aanzien van deze opmerking zij het volgende gesteld. Bij ongewijzigd beleid zal het Land als eigenaar aansprakelijk kunnen worden gesteld voor materiële en immateriële schade aan de buurtbewoners. Bij deze investering telt als rendement niet een compensatie via toekomstige ontvangsten, maar het voorkomen van uitgaven als gevolg van vonnissen en verplichtingen tot schadevergoeding. Met deze investering zal een manifest economische kwetsbaarheid worden weggewerkt door een grondgebied met negatieve waarde om te zetten in een gebied dat productief kan worden ingezet (bijv. zonnepanelenveld). Het bedrag dat in de ontwerpbegroting is opgenomen voor het bouwrijp maken van dit gebied is vooralsnog een raming omdat dit project een versneld aanbestedingstraject vereist dat zeer binnenkort moet worden opgestart, en met urgentie zal moeten worden uitgevoerd. Het bedrag van Afl. 6 miljoen is ca. 50% van een betrouwbare raming dat is gebaseerd op informatie gewonnen bij lokale bedrijven die in staat zijn om dit soort werk uit te voeren. De totale investering voor het afdekken van het getroffen gebied wordt minimaal Afl. 12.0 miljoen, maar het definitieve bedrag kan pas na een aanbestedingstraject worden bevestigd en onderbouwd. Deze investering zal uiteraard gefaseerd worden uitgevoerd.

6. Schuldpositie/Herfinanciering leningen

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

Schuldpositie

Volgens de Raad is de overheidsschuld 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 van 87% zal worden bereikt. Daarmee zal volgens de Raad niet worden voldaan aan de in het protocol opgenomen norm voor de schuldquote van 70% voor 2027. De Raad wijst in dat kader erop dat naast stijgende rentelasten als gevolg van een toenemende schuld, er bovendien een aantal andere risico's aan de hoge schuldstand van het Land kleven zoals herfinancieringsrisico's, de stijgende rentestanden en een afwaardering van de kredietwaardigheid van het Land.

Herfinanciering leningen

De Raad is de mening toegedaan dat herfinanciering van de huidige leningen tegen nieuwe, hogere rentepercentages, een financieel risico voor het Land vormen, gezien de financieringsbehoefte van Aruba voor 2023 en de huidige ontwikkelingen op de financiële markten, gekenmerkt door stijgende rentestanden. Daarnaast bestaat er volgens de Raad nog geen duidelijkheid over de eventuele herfinanciering van de liquiditeitsleningen door Nederland tegen mogelijk andere dan de huidige voorwaarden. De Raad wijst erop dat besluitvorming daarover uiterlijk op 10 oktober 2023 plaats vindt.

Daarbij dient naar het oordeel van de Raad ook rekening te worden gehouden met de situatie die ontstaat bij een inwerkingtreding van de RAft. De Raad wijst erop dat in artikel 16a, vierde lid, van het aan de Raad ter advisering aangeboden voorstel-RAft, bepaald wordt 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.

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

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

Ten aanzien van de deze opmerkingen de Raad kan ik opmerken dat ik me kan vinden in het betoog en de conclusie van de raad bij haar verhandeling van de schuldpositie en herfinanciering van leningen. De Raad stelt dat de onzekerheden ten aanzien van de herfinanciering van bestaande leningen implicaties “kunnen” hebben voor de tot nu toe behouden redelijke ratings van de kredietwaardigheid van het Land. Naar mijn mening heeft de aarzeling en onzekerheid nu al gevolgen. Investeerders in Aruba zijn zogenaamde ‘QIB’ (qualified institution buyers) en de bevindingen van de rating-agencies zijn voor dit categorie investeerders slechts een hulpmiddel bij hun investeringsoverwegingen. Bij hen is de slepende onzekerheid inzake (her)financieringsafspraken met Nederland inmiddels bekend en dat heeft nu al ingrijpende en langdurige implicaties. Nederland sluit niet alleen de eigen deelname uit bij de herfinanciering van bestaande schulden, zoals verwoord staat in het concept RAft artikel 16, maar brengt intussen ook de toestemming tot herfinanciering op de commerciële markt ter discussie. Vooral dit laatste baart zorgen bij investeerders omdat Aruba in de komende 7 jaar jaarlijks gemiddeld ca. Afl. 525 miljoen moet herfinancieren. Deze verplichting tot aflossen blijft staan ongeacht de resultaten bij het uitvoeren van het landspakket en het nakomen van beoogde RAft normen. Het uitblijven van gunstige leningen met Nederland bij de herfinanciering van bestaande leningen kan door de markt, tegen vergoeding, worden verwerkt. Maar de investeerder beoordeelt heel anders wanneer ook het risico bestaat dat de toegang van Aruba tot de markt wordt afgesneden, althans verzwakt en onzeker gemaakt door dit onderwerp te maken van politieke voorwaarden. Investeerders verwerken deze nieuwe risico (de zogenaamde ‘institutional /political risk’) nu al in de rentevoet, en dat komt boven op de internationaal stijgende rentestanden. Dit zal in 2023 blijken. Van het landspakket wordt verwacht dat dit zal leiden tot economische groei en begrotingsoverschotten. De vraag wordt nu in hoeverre de met het landspakket behaalde financiële vooruitgang op termijn wordt tenietgedaan door de sterk oplopende rentelast die door de huidige onzekerheden wordt veroorzaakt.

7. Conclusie en eindadvies

De Raad is van oordeel dat de geraamde ontwikkeling van de overheidsfinanciën voor 2023 en de jaren daarna niet voldoet aan de vereisten uit het protocol en niet strookt met de eerder geformuleerde doelstellingen en maatregelen zoals opgenomen in het masterplan of het landspakket. Teneinde duurzame overheidsfinanciën te kunnen bewerkstelligen, kunnen volgens de Raad 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.

Verder is de Raad van oordeel dat het herstel en een verdere ontwikkeling van de economie onvoldoende tot uitdrukking komt in de raming van de overheidsontvangsten. De Raad wijst ook erop dat hoewel de ontvangsten voor 2023 het niveau van 2019 overstijgen, de overheidsschuld blijft toenemen. Het is volgens de Raad 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 naar het oordeel van de Raad 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.

Ter afsluiting adviseert de Raad om het onderhavig ontwerp aan de Staten van Aruba niet aan de Staten aan te bieden dan nadat aan de navolgende elementen gevolg is gegeven:

1. Belastingmaatregelen: de realiteitsgehalte van de effecten van deze maatregelen verhogen door in de toelichting nadere onderbouwing te geven over de onderliggende premissen, cijfermatige opbouw en effecten op de economie.
2. Overheidsontvangsten: voor de structurele ontwikkeling van de overheidsontvangsten dienen acties ter versterking en verbreding van de economische structuur hun weerslag in de begroting te krijgen, tevens dient nader ingegaan te worden op de achterblijvende ontwikkeling van de loonbelasting.
3. Verhogen van de (kosten)efficiëntie van het overheidsapparaat: de reorganisatie van de overheid dient daadkrachtig en zonder uitstel aangepakt te worden. Daarbij wordt verwezen naar het advies van de Raad d.d. 10 juni 2020 (RvA 71-20). Ook is een algehele efficiëntieslag in de kosten nodig om de geraamde lasten in lijn te brengen met de ontvangsten behorende bij de vigerende financieringssaldonorm voor 2023. Onder andere dienen de structurele maatregelen uit het BVP in het meerjarig kader verwerkt te worden, en dient de kostenpost goederen en diensten verlaagd te worden naar het pre-covid niveau.
4. Overheidsschuld: om te kunnen voldoen aan de normen uit het protocol, de overheidsschuld te verlagen en de rentelasten te beperken dienen concrete maatregelen uit het masterplan en of het landspakket in de ramingen verwerkt te worden. Daarnaast is het ten voordele van de kredietwaardigheid van het Land en het beperken van de rentelasten van belang om tijdig tot concrete afspraken te komen met Nederland over de herfinanciering van de aflopende liquiditeitsleningen (oftewel: de ontstane covid-schuld).

5. Druk op sociale fondsen: het formuleren van beleid ten behoeve van de houdbaarheid van de sociale fondsen, en concrete maatregelen nemen voor bezuinigingen op de zorgkosten.
6. Overheidsdeelnemingen: het nemen van maatregelen ter sanering van eventueel lijdende overheids-nv's en Serlimar, en de vermogenspositie van deelnemingen in kaart brengen en het voeren van een consistent reserverings- en dividendbeleid.
7. Digitalisering en automatisering van de overheid: aanbevolen wordt om (meer) gebruik te maken van e-government richting burgers en ondernemingen om de effectiviteit en productiviteit van de overheid te verbeteren. Essentieel daarbij is het hebben van een integraal ICT-beleid. Een verdere digitalisering van de overheidsactiviteiten zal tevens ook leiden tot kostenbesparingen.

In het voorgaande is aangegeven en nader uitgelegd hoe rekening is gehouden met de hierboven genoemde elementen. Volledigheidshalve dient vermeld te worden dat bij de toetsing van de Raad van ontwerp-begrotingen normaliter geen beleids-analytische toetsing plaatsvindt. De Raad richt zich met name op de vraag of de voorgenenomen beleidsdoelstellingen op een juiste wijze in de gepresenteerde ramingen zijn weergegeven. Daarnaast beoordeelt de Raad het realiteitsgehalte van de voorgestelde ramingen. Net zoals het geval bij de ontwerp-landsbegroting 2022 dient wederom in het geval van de ontwerp-landsbegroting 2023 te worden opgemerkt dat het opmerkelijk is dat de Raad meer aandachtspunten had op de inhoud van het beoogde beleid, dan op de wijze waarop de voorgenenomen ramingen in de begrotingen zich verhouden met de beoogde beleidsdoelstellingen en het realiteitsgehalte van die ramingen.

Ik veroorloof mij 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,

