

NAAR DEUGDELIJK OPENBAAR FINANCIËEL BEHEER

VOORWOORD

In 2008 werd de wereld geconfronteerd met een ernstige financiële crisis. Grote financiële instellingen in de V.S. boekten enorme winsten, maar zij deden dat door 'creatief opwaarderen' van waardeloze hypotheek en ongelimiteerde handel in annuleringsverzekeringen. Dit kon plaatsvinden door het volledige gebrek aan effectief toezicht van daartoe ingestelde instanties. Zelfs de grote accountantskantoren hadden de boekhouding van de banken niet naar behoren gecontroleerd. Zij hadden niet in de gaten dat banken in hun boekhouding fraudeerden om zodoende de schijn op te wekken dat zij in een goede financiële positie verkeerden. Door de omvang van deze zwendel betaalde de hele wereld een hoge prijs.

In 2014 waren het niet zozeer banken, maar verschillende Europese landen, China en Brazilië die geconfronteerd werden met een financiële crisis. Ook hier was de belangrijkste oorzaak een tekortschietende boekhouding en de verantwoording daarop. Aangezien de effecten op de gemeenschap zo ernstig zijn, is het van belang na te gaan hoe de boekhouding functioneert en waarom dit niet alleen leidt tot financiële, maar ook tot politieke problemen wanneer hier onzorgvuldig mee wordt omgegaan.

In een goede boekhouding vormen de waarde van de bezittingen een evenwicht met die van de verplichtingen. Zo kunnen bedrijven en overheden fluctuaties hierin controleren en gelijktijdig de mogelijkheden van malversaties minimaliseren. Zij hebben daarmee tevens een instrument voor hun verdere financiële planning, het algemeen beleid en de verantwoording daarop. Tussen boekhouding en verantwoording bestaat een delicaat evenwicht. Dit bepaalt vaak het lot van de onderneming of het land.

Een goede boekhouding en, meer uitgebreid, een goed financieel beheer, staat dan ook aan de basis van een welvarend land. Dit wekt vertrouwen in een stabiele overheid en een dynamische gemeenschap. Het draagt tevens bij tot een gezond moreel en cultureel kader dat ertoe bijdraagt dat mensen geen gewoonte maken van het negeren, vervalsen of nalaten van een behoorlijke boekhouding. Wanneer er daarentegen sprake is van een deficiënte boekhouding, dan draagt dat bij tot achteruitgang en onderontwikkeling, financiële chaos, economische criminaliteit en onrust in de gemeenschap.

Deugdelijk financieel beheer vormt de basis van de legitimiteit van politiek beleid. Begrotingsevenwichten betekenen niet alleen dat de boekhouding naar behoren functioneert, maar ook dat er sprake is van deugdelijk bestuur. Daarbij speelt het afleggen van rekenschap een centrale rol. Zolang bestuurders van mening zijn dat zij alleen aan God maar niet aan boekhoudkundige controleurs rekenschap moeten afleggen, zullen financiële crises in landen de kop opsteken. Voor politici die dit veroorzaken betekent dit in de regel dat zij niet herkozen worden. Voor burgers, dat hun welvaart achteruit gaat of zelfs huis en haard verliezen.

Voor veel bestuurders is transparant financieel beheer problematisch. Veeleer maken zij gebruik van 'creatieve boekhouding' gekoppeld aan een gebrek aan transparantie. Daarmee, en met de verspilling die daarvan het gevolg is, voeren zij hun land naar een bankroet. Dit wordt in de hand gewerkt omdat zij daarbij ook de confrontatie met de realiteit wanneer die slecht is, negeren. Voor het land zelf pakt dit rampzalig uit.

Deugdelijk financieel beheer is een belangrijk aspect van deugdelijk bestuur. Het gaat daarbij echter niet alleen om het hebben van een norm. De uitdaging is om die norm ook concreet uit te voeren. Dat vereist een voortdurende inspanning. Het vereist ook dat de daartoe noodzakelijke morele en culturele kaders worden ontwikkeld: in een cultuur waar corruptie de norm is zal deugdelijk financieel beheer niet levensvatbaar zijn. Andersom geldt ook dat waar het financieel beheer ondeugdelijk is, corruptie de vrije hand krijgt en medebepalend zal zijn voor de algemene kwaliteit van het bestuur.

In dit rapport wordt een beeld geschetst van de kwaliteit van het financieel beheer in Aruba. Belangrijke aspecten daarvan worden achtereenvolgens beschreven aan de hand van rapporten van de Raad van Advies (RvA), de Sociaal Economische Raad (SER), de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA), de Centrale Bank van Aruba (CBA), het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en andere, soms meer incidentele, officiële instanties en commissies.

Lezing van dit rapport maakt duidelijk dat het Arubaanse bestuur decennialang op systematische wijze onrealistische begrotingen heeft opgesteld, voorkomen heeft dat er een behoorlijke boekhouding van 's Lands financiën werd gevoerd en de toepassing van een deugdelijke controle op en inzicht in haar financieel beheer heeft gedwarsboomd. Daarmee hebben zij de mogelijkheid geschapen dat publieke gelden op een 'minder legitieme wijze' werden verbruikt zonder dat er een haan naar kraaide. Voor Aruba bracht dit ernstige gevolgen met zich mee¹.

¹ Info o.m. uit 'The Reckoning', Financial accountability and the making and breaking of nations, by Jacob Soll, 2014 en uit rapporten van de RvA, de ARA, de SER, de CBA en het IMF

INLEIDING

Reeds vanaf de aanvang van de Status Aparte in 1986 vormde de kwaliteit van het financieel beheer in Aruba een punt van zorg. Deze zorg is in de loop der jaren niet afgenomen ondanks voortdurende adviezen en waarschuwingen van adviserende en controlerende instanties. Pas onder het toezicht oog (en druk!) van de CAFT is vanaf 2015 een schuchter begin gemaakt aan de verbetering van het financieel beheer. Het belang van een voortzetting van deze ontwikkeling kan echter alleen begrepen worden door na te gaan welke financieel-economische gevolgen ruim 29 jaar deficiënt financieel beheer hebben gehad voor Aruba. Daarbij doet zich vanzelfsprekend de vraag voor welk belang zowel bestuurders als parlementariërs hebben gediend door alle waarschuwingen omtrent het tekortschietend financieel beheer en adviezen voor verbetering van de kwaliteit daarvan consequent te negeren.

Achtereenvolgens wordt een beeld geschetst van het gevoerde financieel beheer zoals dat onder meer is onderkend door de verschillende advies- en controleorganen als de Raad van Advies (RvA), de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA), de Sociaaleconomische Raad (SER), de Comision Financiero, de National Commission on Public Finance (NCPF), het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Centrale Bank van Aruba (CBA) en het C(A)FT. Daarbij wordt aandacht besteed aan de begroting, de jaarrekening, het administratief beheer en het financieel (inclusief het schulden)beleid. Tevens wordt aandacht geschonken aan de financieel-economische gevolgen van het deficiënte financieel beheer. Tenslotte wordt, mede aan de hand van voorstellen van de Raad van Advies, Algemene Rekenkamer, Rapport Calidad en Protocol 2000, (her)nieuw(d)e regels geformuleerd voor deugdelijk openbaar financieel beheer.

1- EEN BEGRIPSBEPALING

Het financieel beheer heeft betrekking op het verrichten van financiële transacties. Hieronder vallen:

A- het aangaan van een verplichting zoals:

- het verstrekken van een subsidiebeschikking waarin aan een burger of een rechtspersoon een bepaalde subsidie wordt toegekend;
- het afsluiten van een contract met een leverancier voor de levering van goederen en diensten.

B- het verrichten van de feitelijke betaling (uitgave): dus het betalen van de subsidie (na ontvangst van een subsidieafrekening) of het betalen van een factuur in verband met geleverde goederen en diensten.

C- de raming van financiële transacties in een begroting, het vastleggen van de werkelijke transacties in een administratie en de opstelling van een financiële verantwoording na afloop van het jaar.

Het financieel beheer van een land houdt in grote lijnen in hoe de regering bij het dienen van het publieke belang de ontvangen gelden uit belastingen, heffingen en leningen uitgeeft, welke prioriteiten zij daarbij stelt en hoe zij zowel de ontvangsten als uitgaven administreert en op transparante wijze verantwoordt. Dit komt onder meer tot uiting in:

- de eisen waaraan de begroting moet voldoen;
- de aandacht voor risico's en de verantwoording daarover;
- de wijze waarop de 'checks and balances' wordt gerealiseerd;
- een transparante verantwoording t.a.v. het financieel beheer en de naleving van geldende codes;
- een meer toekomstgerichte advisering van de accountant naast de controlerende taak.

In principe geeft de Directie Financiën namens de Minister van Financiën (MinFin) richtlijnen over de inrichting van het financieel beheer aan de directies. De directeur van directies zijn daarop in eerste instantie verantwoordelijk voor de inrichting van het financieel beheer in hun departement. Directie Financiën oefent toezicht uit op de uitvoering van de begroting door het management van de directies. Het gaat er hierbij vooral om te waarborgen dat een ordelijk, controlebaar en doelmatig financieel beheer wordt gevoerd. In deze rol van toezichthouder moet de Directie Financiën er dan ook op toezien dat aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer Aruba op grond van een verbeterplan naar behoren worden uitgevoerd. Daarnaast is de Directie Financiën verantwoordelijk voor het opstellen van de Landsbegroting, de samenstelling van periodieke overzichten van ontvangsten, uitgaven en verplichtingen en de opstelling van de Jaarrekening.

Gezien de overheid beschikt over gemeenschapsgeld waar zorgvuldig mee moet worden omgegaan, is er een geheel van advies- en controlemechanismen (checks & balances) in het leven geroepen die er op moet toezien dat het geld naar behoren wordt besteed. Zo controleert de Raad van Advies of de begroting aan alle wettelijke en financiële voorschriften voldoet. De Centrale Accountantsdienst gaat na of het financieel beheer in de overheidsdepartementen volgens alle wettelijke en financiële regels wordt uitgevoerd. Zij verleent vervolgens al dan niet een goedkeurende accountantsverklaring. De Algemene Rekenkamer gaat, mede op grond van de bevindingen van de Centrale Accountantsdienst na of de jaarrekening van het Land in alle opzichten voldoet aan de (wettelijke en doelmatigheids)eisen die daar aan worden gesteld. De Staten tenslotte maken gebruik van de bevindingen van alle advies- en controleorganen om hun goedkeuring te verlenen aan begrotingen en jaarrekeningen. Althans, zo bepaalt het ideaalbeeld van het financieel beheer. Hiernavolgend wordt een beeld geschetst van de Arubaanse realiteit van het financieel beheer.

2- EEN TRADITIE VAN TEKORTSCHIEDENDE BEGROTINGEN

De begroting is een raming van de bestedingen die nodig worden geacht voor het realiseren van overheidsvoorzieningen in een toekomstig tijdvak (meestal één jaar) en van de inkomsten die tot dekking van de bestedingen worden verwacht². Juridisch gezien is de begroting het geheel van wetten waarmee het parlement aan de regering machtiging verleent tot het plegen van bestedingen voor specifieke doeleinden in een bepaald toekomstig tijdvak en waarbij de middelen tot dekking van deze bestedingen worden aangewezen³

De indruk bestaat dat in Aruba begrotingen grotendeels werden/worden opgesteld op basis van ervaring en niet op basis van een analyse naar enerzijds de werkelijke taak van de overheid en anderzijds de hoeveelheid geld en andere middelen die daarvoor nodig zijn. Deze indruk komt voor een belangrijk deel tot stand op grond van jarenlang herhaalde doch niet overgenomen adviezen van de Raad van Advies.

De **Raad van Advies** (RvA) is de hoogste onafhankelijk adviseur van de regering en de Staten over zaken van wetgeving en bestuur. De Raad is, evenals de Algemene Rekenkamer en de Staten, een Hoge College van Staat. Dit is een bij de Staatsregeling geregeld instituut dat belast is met een eigen taak, welke onafhankelijk van de regering wordt uitgevoerd.

De hoofdtaak van de Raad is het adviseren over ontwerpen van wetgeving. Hiermee speelt de Raad een belangrijke rol in de totstandkoming van de wetgeving. De Raad is hiernaast bevoegd om op eigen initiatief advies uit te brengen over zaken die tot zijn werkterrein behoren. De regering en Staten kunnen op hun beurt de Raad verzoeken om te adviseren over zaken die niet per definitie tot het werkterrein van de Raad behoren.

De RvA vervult een belangrijke rol bij het waken over de kwaliteit van wetgeving. Hij onderwerpt ontwerpen van regelgeving aan een beleidsanalytische toets, een juridische toets en een wetstechnische toets. Bij de beleidsanalytische toets wordt gekeken of het gestelde probleem een probleem is dat door wetgeving moet en kan worden opgelost. Ook wordt bekeken of het voorstel doeltreffend, doelmatig en evenwichtig is voor wat betreft lasten en baten en of het voorstel uitvoerbaar, handhaafbaar en controleerbaar is. Bij de juridische toets wordt gekeken of het voorstel in strijd is met hoger recht, of er wordt getoetst aan de beginselen van behoorlijke wetgeving, zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, adequate rechtsbescherming en evenredigheid en of het voorstel past in het geldende rechtssysteem waarbij gekeken wordt naar harmonisatie en coördinatie van wetgeving. Als laatste wordt naar de technische aspecten gekeken. Deze toetsen dragen bij om ervoor te zorgen dat wetten aan de hierboven beschreven kwalitatieve voorwaarden voldoen⁴.

Achtereenvolgens worden de belangrijkste op- en aanmerkingen uit de adviezen op de ontwerp-Begrotingen vanaf 1987 tot en met 2017 weergegeven. In Bijlage 1 worden alle begrotingen nogmaals op een rijtje gezet met onder meer de datum van indiening bij de RvA. Deze moet uiterlijk 1 maand vóór de wettelijk vastgestelde indiening bij de Staten (1 september) plaatsvinden. De RvA heeft zo de tijd haar analyse zorgvuldig uit te voeren waarna de MinFin de adviezen waar nodig en mogelijk kan toepassen. Na behandeling en goedkeuring door de Staten wordt de Begroting uiteindelijk bekrachtigd door de Gouverneur. Op grond hiervan zijn de ministers gemachtigd uitgaven te doen. Aangezien het boekjaar van 1 januari tot en met 31 december loopt, moet de begroting wegens haar karakter van een machtiging vóóraf, uiterlijk in december worden goedgekeurd en bekrachtigd. In de korte geschiedenis van Aruba is dit echter maar zelden voorgekomen. Daarnaast werd herhaaldelijk de hand gelicht met andere belangrijke wettelijke bepalingen en waren er legio wetstechnische en comptabele tekortkomingen. Het voorgaande geldt evenzeer voor de suppletore begrotingen die steeds vaker pas tegen het eind van het jaar worden behandeld (i.p.v. uiterlijk halverwege het jaar) nadat alle uitgaven grotendeels zijn gedaan. De Staten worden hierdoor voortdurend voor voldongen feiten gesteld. De begrotingen vormen zodoende een wankele basis voor een deugdelijk financieel beheer.

Adviezen Ontwerp-Begrotingen in vogelvlucht vanaf Dienstjaar 2003 tot en met 2017

De adviezen van de RvA zijn door de jaren heen niet helemaal vergelijkbaar. Aanvankelijk werden de begrotingen opgesteld per ministerie en ook als zodanig beoordeeld door de RvA en behandeld door de Staten. In 2010 werd echter besloten de begrotingen te consolideren en vanaf 2011 als één totaliteit aan te bieden en te behandelen. In dit rapport is daarom voor die eerste periode gebruik gemaakt van de adviezen van de RvA ten aanzien van de begroting voor de Dienst Financiën. De adviezen m.b.t. de suppletore begrotingen zijn grotendeels niet verkregen.

De RvA beschikt over de door haar verstrekte adviezen in digitale vorm vanaf 2006. De adviezen van de jaren daarvóór zijn verkregen via het secretariaat van het Parlement. Wij zijn beide instanties bijzonder erkentelijk voor de verkregen medewerking.

De Raad beperkt zich in haar advies m.b.t. de **ontwerpbegroting voor het Dienstjaar 2003 van het kabinet Oduber-3** grotendeels tot het wijzen op taal- en tikfouten, ontbrekende toelichtingen en cijfers en

² Jan Mulder, *Comptabiliteitsrecht van het Rijk*, 1995, p. 11-12

³ H. G. Warmelink, *Nederlands Parlementsrecht: Parlement en begroting*, 1993, p. 4

⁴ RvA, Jubileumuitgave 2011, p. 77

andersoortige tekortkomingen. Zij constateert dat in de begrotingen van de diverse ministeries de laatste jaren wordt afgeweken van de bepaling van artikel 3, lid 2 van de Comptabiliteitsverordening, voor zover het betreft de aanwezigheid bij de Memorie van Toelichting van een overzicht van de vorderingen en schulden. Hierdoor wordt deze bepaling illusoir gemaakt. De Raad vraagt zich derhalve af of niet kan worden overwogen dit onderdeel van genoemd artikel uit de Comptabiliteitsverordening te schrappen⁵.

De Raad benoemt de verwachtingen van de regering voor wat betreft de inkomsten als gevolg van de in te voeren Algemene Besteding Belasting (ABB) als mogelijk voorbarig. Indien dit juist blijkt te zijn, dat stijgt het financieringstekort voor 2003 aanzienlijk waardoor de Oduber-Swaen norm niet wordt gehaald.

Het valt de Raad op dat voor het **Dienstjaar 2004** veel ramingen van kosten en middelen, alsmede de toelichting daarop, vrijwel identiek zijn aan die van 2003. Mogelijk is dit het gevolg van grote tijdsdruk. De memories van toelichting bevatten over het algemeen nauwelijks beleidsvoornemens en zijn in voorkomende gevallen slordig geredigeerd. Belangrijke gegevens, zoals personeelsstaten en, ten aanzien van het onderhavige ontwerp: een overzicht van de verstrekte geldleningen en van de mogelijk thans nog lopende garanties, ontbreken. De twee laatstgenoemde overzichten zijn ingevolge de Comptabiliteitsverordening 1989 wel vereist. Dit alles heeft er toe geleid dat de Raad slechts een beperkte toetsing kon uitvoeren. Ook kan het aangehaalde gevolgen hebben voor de realiteitszin van de begroting⁶.

Tezamen met het hiervoor geconstateerde gebrek aan relevante cijfermatige toelichtingen vormt het 'ontstellend gemis aan cijfermateriaal' (zoals weergegeven in de 'Voorlopige cijfers') een ernstige tekortkoming voor het functioneren van behoorlijk bestuur. De Raad geeft de Minister in dringende overweging de Directie Financiën toe te rusten met de benodigde expertise, zodat over realistische en werkbare gegevens kan worden beschikt. Tegelijkertijd vraagt de Raad zich af of er geen bezuinigingen kunnen worden toegepast op de volgende posten die de Raad erg hoog acht:

POST	RAMING 2004 IN AFL.
Huur gebouwen	14.690.900
Voorlichting en promotie	33.476.700
Huur/lease voertuigen	6.856.700
Deskundig advies	9.370.000
Reis- en verblijfkosten	3.365.700

Een meer effectieve aanwending van de schaarse middelen zal de verwachte stijging van minimaal Afl. 10 miljoen van het geraamde begrotingstekort ad. Afl. 58 miljoen enigszins kunnen beperken⁷.

De Raad pleit er voor om eindelijk te voldoen aan de wettelijke bepaling art. 3, tweede lid van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV'89) die stelt dat begrotingen moeten worden voorzien van de cijfers, voorkomende in de jaarrekening van het voorgaande jaar, alsmede van een overzicht van de vorderingen en schulden van het Ministerie van Financiën en Economische Zaken. Doordat hier nooit aan is voldaan (Jaarrekeningen zijn tot 2016 nooit aangeboden aan de Staten!) is deze wetsbepaling volgens de Raad illusoir. In het kader van deugdelijk bestuur moet hier echter aan voldaan worden⁸.

Verder bestaat de nodige kritiek wegens het ontbreken van toelichting op vele posten die voor de Raad onverklaarbaar zijn. De afwisseling van (te) hoge, resp. lage en zogenaamde 0-ramingen v.w.b. inkomsten en uitgaven zijn niet bevorderlijk voor het realisme van de ontwerpbegroting⁹.

Het commentaar t.a.v. de **ontwerp-Begroting voor het Dienstjaar 2005** is grotendeels een herhaling van het vorig jaar. De memories van toelichting bevatten over het algemeen nauwelijks beleidsvoornemens en zijn in voorkomende gevallen niet met de nodige zorg geredigeerd. Zo er al beleidsvoornemens zijn opgenomen, worden die niet vertaald in ramingen, waardoor de vraag kan worden gesteld of de begroting en de toelichting door dezelfde functionarissen zijn opgesteld. Ook heeft de Raad geconstateerd dat in de cijfermatige toelichtingen aanzienlijke veranderingen in ramingen ten opzichte van het vorige dienstjaar niet zijn toegelicht. In het algemeen kan worden gesteld dat de deelontwerpen, toelichtingen en bijlagen inhoudelijk ernstig tekort schieten¹⁰. Hoewel de RvA al verschillende jaren vraagt om een personeelsstaat van de verschillende diensten, krijgt zij slechts een totaalbeeld. In verband met het voornemen van de regering voor een Kerntakenanalyse, zijn personeelsstaten nodig om de ontwikkelingen op personeelsgebied te kunnen beoordelen, alsmede voor het toetsen van de ramingen voor de personeelskosten. In het kader van de personeelskosten bevreedt het de Raad ook dat de post 'Overwerk' Afl. 11 miljoen hoger uitvalt dan in 2004. Daartegenover zijn de huurkosten ten opzichte van het dienstjaar 2004 enigszins zijn gedaald¹¹.

⁵ Raad van Advies, Kenmerk RvA 247-02, d.d. 2 december 2002, p. 2

⁶ Raad van Advies, Kenmerk RvA 134-03, d.d. 19 augustus 2003, p. 1, 2

⁷ Idem, p. 3

⁸ Idem, p. 4

⁹ Idem, p. 5, 6, 7, 8

¹⁰ Raad van Advies, RvA, Kenmerk RvA 174-04, d.d. 20 augustus 2004, p. 1

¹¹ Idem, p. 2

De Raad spreekt wel haar zorg uit over toename van de rentelasten met bijna 25% ten opzichte van het dienstjaar 2004. Over de afgelopen 5 jaar is er zelfs sprake van een verdubbeling van de rentelasten. Deze rentelasten zijn een graadmeter voor de overheidsschuld. De Raad geeft daarom in dringende overweging om aan de voorgenomen herstructurering van de schuldenlast van het Land hoge prioriteit te verlenen. Een voortzettende stijging van de rentekosten zal een te grote belasting voor 's Lands financiën gaan betekenen en de ruimte voor (nieuw) beleid in hoge mate beperken.

De Raad wijst er op dat in de verschillende deelbegrotingen nog steeds kosten, middelen, subsidies en investeringen zijn geraamd voor diensten/directies waarvan het de bedoeling is dat deze per 1 januari 2005 zijn geprivatiseerd dan wel verkocht. Het betreft hier Tele Aruba NV, Centro Medico dr. R. Engelbrecht, de Ambulancedienst, het Landslaboratorium en de dienst Serlimar. Indien de privatiseringen/verkoop inderdaad (tijdig) hun beslag zullen krijgen, zal dit voor de Landsbegroting 2006 niet onbelangrijke gevolgen hebben¹²...

Ook ten aanzien van de onderhavige memorie van toelichting moet de Raad helaas constateren dat er nauwelijks sprake is van concrete beleidsvoornemens: zo er al van voornemens gewag wordt gemaakt, wordt er vervolgens geen enkele maatregel genoemd die aan die voornemens gestalte gaat geven. Het 'algemeen beleidskader' is naar de mening van de Raad daarnaast een onsamenhangend geheel met onduidelijke stellingen en onjuist woordgebruik¹³.

De verdere commentaren van de Raad zijn met name gericht op het ontbreken van toelichtingen op enerzijds vaak vreemde cijfers, anderzijds op het aanhouden van identieke cijfers als de begroting van 2004. Volgens de RvA ontbeert de begroting van 2005 mede daardoor (wederom!) het noodzakelijke realisme¹⁴.

"De meeste toelichtingen in de **ontwerp-Begroting voor het Dienstjaar 2006** zijn een samenraapsel van door de verschillende diensten opgestelde onderdelen, van verschillende stijl en verschillende kwaliteitsgehalte, die lukraak aan elkaar zijn 'geplakt' en kennelijk zijn ingekort waardoor de inhoud onduidelijk of onsamenhangend is. De memories van toelichting bevatten weinig concrete beleidsvoornemens. De weerslag van het te voeren beleid ontbreekt meestal in de begroting"¹⁵. Bovendien is het gebezigde Nederlands zo slecht dat de vele grammaticale, taal-, spellings- en stijlfouten de leesbaarheid en daarmee het informatiegehalte van de memories van toelichting te wensen overlaat. Ook de toelichting is niet naar behoren. Zo ontbreekt weleens de tekstuele toelichting of is de toelichting in aperte tegenspraak met de ramingen. Zodoende is de toelichting in strijd met artikel 3, eerste lid van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no.72).

Maar ook het ontbreken van de jaarrekening van het voorgaande jaar zoals wettelijk is voorgeschreven maakt een voortbouwen op reële cijfers onmogelijk¹⁶. Dit is een inbreuk op de normen van deugdelijk bestuur. Dit is echter niet de enige overtreding van wettelijke bepalingen. Het ontbreken van het garantieoverzicht en de liquiditeitsprognose zijn eveneens in strijd met artikel 3 van de Comptabiliteitsverordening¹⁷. Bovendien ontbreekt de personeelsstaat. Nu er gewerkt wordt aan de Kerntakenanalyse, is een goed overzicht van groot belang, temeer omdat de kostenverhoging van ruim Afl. 27 miljoen t.o.v. 2005 grotendeels veroorzaakt is door de stijging van personeelskosten, subsidies (speciaal salariskosten), duurtetoelagen en huur/koopsubsidie. De RvA heeft een dergelijke staat nodig om de ontwikkelingen op personeelsgebied te kunnen toetsen. Tenslotte wijst de RvA er op dat de verlening van terugwerkende kracht aan een wettelijke machtiging tot het verrichten van bestuursdaden welke zijn geschied na inwerkingtreding van artikel 31 van de Comptabiliteitsverordening als zijnde onbevoegd moet worden aangemerkt (m.a.w., de begroting wordt met terugwerkende kracht gewijzigd...)¹⁸.

De Raad maakt korte metten met het excuus van de regering voor de toename van haar personeelsbestand, waar deze wijst op 'de aanzuigende werking die het overheidsapparaat heeft op de lagere segmenten van de arbeidsmarkt en de daarvan als gevolg gepresenteerde versterking van de kostenstructuur van het land'. De Raad stelt duidelijk dat de regering zelf verantwoordelijk is voor de indienstneming van overheidspersoneel. De zgn. 'aanstuigende werking' kan ook van regeringswege worden beheerst en verminderd. De Raad adviseert daarom een personeelsstop voor niet-gekwalificeerd personeel af te kondigen waar de regering zich dan wel aan moet houden. Dit is m.n. van belang omdat de regering de afgelopen jaren toch weer ruim 500 personeelsleden in dienst heeft genoemd¹⁹.

Bovengenoemde op- en aanmerkingen zijn grotendeels identiek over de **Begroting Dienstjaar 2007**²⁰. Ook in de **Begroting voor het Dienstjaar 2008** komen vele weer voor²¹. De RvA spreekt echter wel zijn waardering

¹² Idem, bl. 3

¹³ Idem, p. 4

¹⁴ Idem, p. 5, 6, 7, 8

¹⁵ Raad van Advies, Kenmerk RvA 68-06, d.d. 28 april 2006, p. 2

¹⁶ Idem, p. 3

¹⁷ Idem, p. 4

¹⁸ Idem, p. 3, 4 en 5

¹⁹ Idem, p. 3, 5

²⁰ Raad van Advies, Kenmerk RvA 169-06, d.d. 7 februari 2007

²¹ Raad van Advies, Kenmerk RvA 138-07, d.d. 24 augustus 2007

uit voor de heldere en inzichtelijke wijze waarop in de toelichting de beleidsvoornemens inzake het financieel beleid worden gepresenteerd²².

Opmerkelijk hierbij is het streven van de regering om de Comptabiliteitsverordening 1989 te wijzigen. Het motief hiertoe is o.m. dat 'ministers zich bij de toepassing van de bepalingen van de Comptabiliteitsverordening dermate in hun bewegingsvrijheid beperkt voelen, dat zij hun speelruimte hebben vergroot door een wijze van toepassing van de comptabele regels en procedures, zoals deze, naar de mening van de Raad, niet zijn bedoeld. Ministers kunnen hierbij rekenen op de steun van de Staten'. Volgens de Raad heeft dit geleid tot spanningen tussen de regeringen de Raad. Onnodig volgens de Raad, 'want een onafhankelijke en kritische advisering hoeft een goede verstandhouding niet in de weg te staan'. Tenslotte wijst de Raad er op dat in geval de Comptabiliteitsverordening als te rigide wordt ervaren, de wetgever de nodige wijzigingen aan kan brengen²³. Bijna 10 jaar later is de Comptabiliteitswet nog steeds als vanouds...

Ook in de suppletoire **begroting van het dienstjaar 2009** wijst de RvA er nogmaals op dat begrotingen niet met terugwerkende kracht kunnen worden gewijzigd. Bovendien stelt zij vast dat ministers voor bijna 100 miljoen florin hebben besteed zonder dat zij de benodigde machtiging vooraf hebben verkregen. Door het late tijdstip van indiening zijn de Staten voor voldongen feiten geplaatst²⁴.

De eerste begroting van het kabinet Mike Eman-1 voor het dienstjaar 2010 wordt door de RvA afgeschoten. Zij stelt dat kenmerkend voor alle voorstellen voor de Landsbegroting is dat:

- de werkelijke problemen niet zijn geïdentificeerd;
- niet concreet wordt aangegeven wat als oplossing kan dienen;
- niet uit enig regeerbeleid kan worden opgemaakt welke prioriteitsstellingen worden gedaan, op basis van afwegingen, en;
- niet wordt aangegeven welke kosten c.q. investeringen hiermee zijn gemoeid.

De toelichtingen bij de Landsbegroting blijven steken in niet onderbouwde aannamen en opsommingen van wenselijkheden en de taken van verschillende diensten. Dit laatste staat namelijk al in de 'Landsverordening instelling ministeries'.

In haar advies vraagt de Raad zich af of het wel realistisch is verder te bezuinigen op 'goederen en diensten' aangezien daar al jarenlang op is bezuinigd²⁵. De RvA waarschuwt de regering er voor dat het begrotingstekort is vertekend door de eenmalige dadingsovereenkomst met Valero. Voor de begroting van 2011 wordt dit node gemist, ook al omdat de regering Afl. 80 miljoen minder ontvangt door de voorgenomen afschaffing van de BBO en omdat de regering zich heeft voorgenomen geen aanspraak te maken op de dividenduitkering van Utilities N.V., alsmede om Afl. 20 miljoen op te nemen voor tekorten bij de AZV in plaats van met spoed de aangekondigde bezuinigingsmaatregelen door te voeren²⁶.

De RvA besteedt bijna het volledige advies **op de begrotingswijziging van 2010** d.d. 23 februari 2011 aan de volgens haar laakbare poging van de regering om begrotingen met terugwerkende kracht goed te keuren. Die handelwijze is volgens haar onrechtmatig. Zij waarschuwt hiervoor, mede omdat de controlerende functie van het parlement beperkt tot zijn recht komt, waardoor de regering betrekkelijk weinig tegenspel heeft²⁷.

Ook **de 2^e begroting van het kabinet Eman-1 (2011)** typeert de RvA als onrealistisch. Zij betwijfelt de optimistische economische groeiverwachting van de regering (10%) en rekent daarom op minder inkomsten, terwijl de uitgaven hoger uitvallen (bijv. 'deskundig advies' van Afl. 9,5 naar Afl. 16,3 miljoen en de 'overige kosten' van Afl. 7,8 naar Afl. 19,6 miljoen). Zij constateert tevens een veelheid aan projecten en activiteiten en een zeer beperkte investeringsbegroting. Hoewel de regering dit probleem middels publiek-private samenwerking wil aanpakken, maakt zij niet duidelijk op welke wijze dit gestalte zal krijgen, op welke termijn, onder welke prioriteitstelling en onder welke voorwaarden gesteld door de private partners²⁸.

Vanaf de **begroting voor het dienstjaar 2012** zijn de adviezen van de RvA veel uitgebreider dan voorheen. Zo wijst ze niet alleen op de traditie van late indiening door de regering, maar geeft zij ook aan waarom dit van belang is: 'de genoemde termijn in de Staatsregeling is zodanig bepaald om de Staten in het kader van het budgetrecht de tijd te geven om het ontwerp tijdig te behandelen, zodat het ontwerp van de Landsbegroting vervolgens voor het begin van het begrotingsjaar kan worden vastgesteld. Het machtigingskarakter van de Landsbegroting noopt hiertoe. Voorts wijst de Raad erop dat de regering in haar voorbeeldfunctie er juist voor moet zorgen dat zij de wet naleeft; dit betekent ook het conform artikel V.12, tweede lid van de Staatsregeling, tijdig aanbieden van de ontwerp-Landsbegroting aan de Staten'²⁹.

Maar dat is niet de enige overtreding van wettelijke bepalingen: volgens art. 3, tweede lid van de Comptabiliteitsverordening van 1989 (CV) moet bij de memorie van toelichting bij de ontwerp-begroting een gespecificeerd overzicht van de schulden en vorderingen, van aangegane en verstrekte geldleningen, van

²² Idem, p. 4

²³ Idem, p. 3

²⁴ Raad van Advies, Kenmerk RvA 178-09, d.d. 14 oktober 2009, p. 2

²⁵ Raad van Advies, Kenmerk RvA 56-10, d.d. 31 maart 2010, p. 1

²⁶ Idem, p.2

²⁷ Raad van Advies, Kenmerk RvA 27-11, d.d. 13 april 2011, p. 1, 2, 3

²⁸ Raad van Advies, Kenmerk RvA 50-11, d.d. 30 maart 2011, p. 3 en 4

²⁹ Raad van Advies, Kenmerk RvA 188-11, d.d. 14 oktober 2011, p.1

gegeven garanties en van een liquiditeitsprognose van het Land voor het desbetreffende begrotingsjaar worden gevoegd. Die overzichten ontbreken echter. Deze informatie is van belang voor het voeren van een deugdelijk financieel beheer en moeten de Staten ter beoordeling worden voorgelegd. Bovendien wordt geen recht gedaan aan de bepaling van artikel 3, lid 1 van de CV dat de begrotingscijfers moeten worden gerelateerd aan die van de jaarrekening van het vorig jaar. Wegens de grote achterstand in jaarrekeningen wordt ook hier niet aan voldaan³⁰.

Traditiegetrouw heeft de RvA grote twijfels aan het realiteitsgehalte van de begroting. Zij spreekt haar verbazing uit dat er tussen de 'voorlopige totale kosten' en de begrootte kosten 2012 een verschil van bijna Afl. 180 miljoen bestaat! Aangezien cijfers ontbreken is een gedegen beoordeling van de geraamde cijfers over 2012 echter onmogelijk. Ook voor 2012 schat de regering de verwachte nominale economische groei hoog in, en wel 8,2%. De CBA voorziet een nominale groei van het Bruto Binnenlandse Product (BBP) van 6,4%. Hierdoor vallen de opgenomen ramingen van de middelen lager uit. Het gevolg hiervan is dat het exploitatietekort en de financieringsbehoefte bij ongewijzigd beleid hoger zullen uitvallen³¹. Het voorgaande heeft onvermijdelijk gevolgen voor de financiële kaders van de regering. Haar begrotingstekort zal dan ook toenemen en wel van 4,5 naar 5,2% van het BBP. Dit ligt ook in de lijn der verwachtingen van het kredietbeoordelingsbureau Fitch Ratings³².

De Raad spreekt haar verbazing uit over de voorziene investeringen ten behoeve van een stedelijk vernieuwings- en wijkverbeteringstraject van Afl. 1,2 miljard aan publieke, semipublieke en publiek-private middelen in infrastructuur-, renovatie- en nieuwbouwprojecten. Hiertoe heeft de regering slechts Afl. 7,5 miljoen in haar begroting opgenomen³³.

De twijfels van de RvA t.a.v. het realiteitsgehalte van de begroting worden bevestigd in haar advies d.d. 30 november 2012 op de **suppletoire begroting van 2012**. Daaruit blijkt dat de nominale groei van 8,2% die de regering voorspiegelde, volgens de cijfers van de CBA uiteindelijk een krimp bleek te zijn van -1,7%. Een verschil van bijna 10 %-punten. Dit betekent automatisch dat het begrotingstekort hoger zal uitvallen, en wel 8,35% in plaats van 4,5% van het BBP. De RvA vraagt zich dan ook af of de regering de terugdringing van het exploitatie- en financieringstekort voor de periode 2013-2016 nog haalbaar acht en in hoeverre de regering haar financieel-economisch beleid aanpast om aan deze doelstelling tegemoet te komen³⁴.

Het (uitgebreider) advies op de **begroting voor het dienstjaar 2013** begint met de klacht dat de ontwerpbegroting (wederom) te laat is ingediend, en wel 7 maanden. Dit is in strijd met de Staatsregeling en tast het budgetrecht van de Staten aan: aangezien de behandeling door de Staten leidt tot een machtiging aan de regering, moet dit vóór aanvang van het begrotingsjaar worden vastgesteld³⁵. Hiermee schendt de regering tevens de afspraken die in de Sociale Dialoog inzake Belastingen aan het eind van 2012 zijn gemaakt. Normen ten aanzien van de begrotingsdiscipline ('balanced budget') en de overheidsschuld en de instelling van toezicht en controle op institutioneel niveau zouden namelijk constitutioneel worden verankerd. Hiermee moest de geloofwaardigheid van het door Aruba gevoerde financieel beleid in grote mate worden versterkt³⁶. Zolang echter geen sancties verbonden worden aan deze schending van de Staatsregeling kan er geen verbetering worden verwacht.

De RvA wijst opnieuw op het ontbreken van de overzichten van schulden en vorderingen, van aangegane en verstrekte geldleningen, van gegeven garanties en van een liquiditeitsprognose van het Land voor het desbetreffende begrotingsjaar. Dit klemmt des te meer nu Aruba het enige land in het Koninkrijk is dat geen wettelijke begrotingsnormen en –toezicht kent. De enige –zeer beperkte- normstellingen staan in de CV 1989 en die worden voortdurend geschonden³⁷.

Volgens de Raad is ook deze begroting niet realistisch. Zij wijst er op dat grote verschillen tussen de cijfers van 2012 en 2013 niet deugdelijk zijn onderbouwd, dat het financieringstekort ruim Afl. 30 miljoen hoger zal uitvallen en dat bij het samenvoegen van de hele publieke sector zoals internationaal gebruikelijk is (en in het Witte Donderdag-akkoord is vastgelegd³⁸), het totale financieringstekort omstreeks Afl. 310 miljoen bedraagt, bijna Afl. 90 miljoen meer dan het oorspronkelijk geraamde Afl. 222,6 miljoen. Deze grote verschillen worden voornamelijk veroorzaakt door grotere tekorten bij de AZV en de SVB. Bij de SVB is er zelfs sprake van grote structurele tekorten waarbij het gevaar bestaat dat haar fondsen in 2014 opraken. Aangezien de regering garant staat voor deze fondsen zal zij de tekorten moeten aanzuiveren³⁹.

Maar ook de ramingen van inkomsten en uitgaven zijn volgens de Raad niet gebaseerd op de realiteit. Waar verwachte middelen hoger worden ingeschat dan gerealiseerde cijfers aangegeven geldt het omgekeerde voor de uitgaven. Zo wordt de voorziene verlaging van personeelslasten in twijfel getrokken door de aankomende indexering. In navolging van vorige jaren uit de Raad haar bezorgdheid dat de verdere kostenverlaging op de

³⁰ Idem, p. 1 en 2

³¹ Idem, p. 3

³² Rapport Fitch Ratings: Aruba Full Rating Report van September 2011, p. 7

³³ Raad van Advies, Kenmerk RvA 188-11, d.d. 14 oktober 2011, p. 4

³⁴ Raad van Advies, Kenmerk RvA 160-12, d.d. 30 november 2012, p. 2

³⁵ Raad van Advies, Kenmerk RvA 56-13, d.d. 10 april 2013, p.1

³⁶ Idem, p.1

³⁷ Idem, p.2

³⁸ Onderdeel III van het Uitvoeringsprotocol ex besluit artikel IV-B van het Samenwerkingsprotocol Aruba-Neerland d.d. 28 maart 2013 (het zgn. Witte Donderdag-Protocol)

³⁹ Idem, p. 3, 4, 5, 6

post 'Goederen en diensten' mogelijk ten koste gaat van het efficiënt functioneren van het overheidsapparaat en daarbij specifiek de serviceverlening van de overheid⁴⁰.

De grote cijfermatige verschillen tussen de ramingen van de vastgestelde Landsbegroting 2013 en de voorgestelde begrotingswijzigingen van de suppletore begroting slechts enkele maanden daarna bevestigen de stelling van de RvA dat het realiteitsgehalte laag is. Zo worden amper 3 maanden na vaststelling van de Landsbegroting 2103 de kosten van het Land met bijna Afl. 63 miljoen (exclusief het nog te dekken AZV-tekort) overschreden. Doordat belangrijke toelichtingen, analyses en overzichten ontbreken is het voor de Raad moeilijk om de voorgestelde wijzigingen binnen een financieel-economische context te analyseren en te beoordelen⁴¹.

Intussen is het begrotingstekort voor 2013, inclusief AZV en SVB-tekorten, verder gestegen tot Afl. 597.340.807,-. Bijna Afl. 600 miljoen. Op grond van het 'Balanced Budget Akkoord' van 5 november 2013 is het begrotingsbeleid van het kabinet voor 2013-2017 vastgesteld. De totale uitgaven in de komende 4 jaren moeten op het niveau zijn van de Landsverordening tot vaststelling van de begroting 2013. Op basis van punt II.2 wordt voor het Land als geheel voor de komende vier jaar een nominaal uitgavenkader vastgesteld met een plafond van Afl. 1,35 miljard. Aangezien volgens de suppletore begroting van 2013 de kosten Af. 63 miljoen hoger uitvallen zijn dus extra bezuinigingen nodig⁴².

Voor de zoveelste keer wijst de Raad er op dat door het tijdstip van indiening artikel 31 van de CV 1989 een dode letter is geworden: het komt er namelijk op neer dat de Staten hierdoor alle begrotingsoverschrijdingen en uitgaven die niet waren begroot met terugwerkende kracht goedkeuren.

Volgens het meerjarig financieel kader zou het financieel tekort voor 2013 beperkt moeten blijven tot Afl. 175,- miljoen. Dit is later bijgesteld naar Afl. 223 miljoen. Er is echter sprake van een tekort van Afl. 223 miljoen, een afwijking van Afl. 70 miljoen. Inclusief het AZV- en SVB-tekort en de lagere belastingontvangsten is er zelfs sprake van een totale financieringstekort van Afl. 418 miljoen, oftewel 9,1% van het BBP, dus ruim het dubbele van de raming van 4,5% volgens de suppletore begroting.

De Raad besteedt speciale aandacht aan de toename van de personeelskosten in 2013: ondanks de personeelsstop waardoor geen vacatures zijn geraamd is er sprake van gratificaties, bevorderingen en aanname van personeel (met terugwerkende kracht). De personeelskosten stijgen hierdoor met Afl. 18,8 miljoen of 5,5%. Er is echter geen toelichting die verklaart waarom is afgeweken van het voorgenomen beleid. Hetzelfde geldt voor andere grote verschillen in personeelskosten m.b.t. overwerkvergoedingen. Dit vergroot de twijfels van de Raad m.b.t. het realiteitsgehalte van de begrote personeelskosten. De Raad concludeert dan ook dat aan het financieel beheer nog het nodige schort⁴³.

In het meest uitgebreide advies van de RvA t.a.v. Ontwerpbegrotingen tot dat moment ooit, nl. die van **2014**, wordt allereerst ingegaan op de zeer late inlevering (8,5 maanden) van de begroting. In combinatie met de grote achterstanden in de opstelling van jaarrekeningen, de afwezigheid van gespecificeerde overzichten zoals in vorige jaren benoemd, het wijzigen of buiten toepassing verklaren van andere landsbegrotingen en het structureel afwijken van onderdelen van de CV 1989, is dit een belangrijke afbreuk aan een deugdelijke financiële huishouding⁴⁴.

Deze juridische overredingen hebben ook financieel-economische consequenties:

- de overheid kan geen bestellingen plaatsen → dit tast een adequate bedrijfsvoering aan;
- de overheid kan geen investeringen doen en geen effectief economisch beleid voeren → dit heeft een negatief effect op het investeringsklimaat;
- de overheid kan niet aan haar betalingsverplichtingen voldoen omdat zij geen financiering kan aangaan → dit heeft negatieve gevolgen voor het betalingsgedrag van de overheid.

Dit leidt tot grote onzekerheid, is dus contraproductief voor het economisch vertrouwen en staat dus haaks op de voornemens van de overheid om de economie te laten groeien

Aangezien dergelijke schendingen van belangrijke wetgeving en afspraken zoals het recent overeengekomen Witte Donderdagakkoord bij herhaling plaatsvinden pleit de Raad er voor om sancties in te stellen bij hernieuwde overtreding. Mogelijke sancties zijn volgens de Raad:

- het niet in werking treden van de begroting;
- beperkte mogelijkheden tot het doen van uitgaven, c.q. automatische aanpassingen van uitgaven;
- een verbod op het aangaan van leningen⁴⁵.

Volgens de haar beschikbare cijfers concludeert de RvA dat de regering de gestelde doelstellingen niet bereikt met als gevolg een verdere verslechtering van de schuldpositie van het Land. De RvA dringt er dan ook op aan om op het gebied van personele en materiële kosten additionele maatregelen te nemen. De Raad

⁴⁰ Idem, p. 6, 7, 8

⁴¹ Raad van Advies, RvA Kenmerk RvA 209-13, d.d. 26 november 2013, p. 1, 2, 3

⁴² Idem, p. 3

⁴³ Idem, p. 6

⁴⁴ Raad van Advies, Kenmerk RvA 71-14, d.d. 2 juni 2104, p. 2, 3

⁴⁵ Idem, p. 4

ziet ook geen meerwaarde in een zgn. 'Balanced Budget Rule' en een in te stellen 'Fiscal Council Aruba' zolang aan schending van normen geen sancties zijn verbonden⁴⁶.

Daarnaast heeft de Raad sterke kritiek op de introductie van collectief geraamde stelposten (ad Afl. 78 miljoen). Dit maakt het voor de individuele ministers namelijk mogelijk om zich te onttrekken aan de wettelijke verplichting om de gewenste bezuinigingen te realiseren door te hoge maxima voor de afzonderlijke ministeries in te bouwen. De Staten kunnen zich zo geen oordeel vormen over de begroting noch van de effecten van mogelijke bezuinigingen op de ministeries. Alleen al door deze wetstechnische en constitutionele onvolkomenheid is deze begroting niet volwaardig⁴⁷.

Wederom heeft de Raad grote twijfels aan het realiteitsgehalte van de begroting wegens het gebrek aan inzicht m.b.t. de inhoud en haalbaarheid van de bezuinigingen. Zij wijst ook op de kwetsbaarheid van de economische situatie door het wegvallen van olieraffinaderij Valero. Daar komt bij dat de stagnatie in de economische groei mede veroorzaakt wordt doordat de economische productiviteit niet in verhouding staat met de kosten. Volgens de Raad is de 'cost of doing business' in Aruba hoog en als zodanig een bron van zorg. De overheid draagt aan de hoge kosten bij door onder meer:

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

Om deze financieel-economische risico's te beperken wordt aanbevolen om de internationale concurrentiepositie van Aruba te versterken door:

- een meer flexibele arbeidsmarkt te realiseren;
- een herziening van het belastingstelsel met de nadruk op een verschuiving van directe naar indirecte belastingheffing;
- het tot stand brengen van aantrekkelijke (vestigings)voorwaarden voor (internationale) ondernemers.

Hoewel de minister belast met overheidsorganisatie pleit voor een vaststelling van de kerntaken en de gewenste omvang van de overheid, wijst de RvA er op dat een kerntakenanalyse reeds is uitgevoerd die slechts op een krachtadig uitvoering wacht. Aangezien de totale uitgaven voor een groot deel bestaan uit personeelskosten en rentelasten is het voor de Raad onvermijdelijk dat beperkende maatregelen vooral op die kosten moeten zijn gericht⁴⁸.

De Raad herhaalt haar advies om eindelijk een onderbouwde meerjarenbegroting op te stellen. Een meerjarenbegroting is een noodzakelijk instrument om het voorgenomen nominaal uitgavenkader te kunnen handhaven en het lange-termijn effect van de bezuinigingen te beoordelen.

Het gebrek hieraan beperkt het inzicht in:

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

Ondanks eerdere adviezen van de RvA om een overzicht van de openbare financiën naar internationaal gebruikelijke standaarden op te stellen, beperkt de regering zich in haar ontwerp-Landsbegroting nog steeds aan ramingen voor 'de overheid in engere zin'. Zo moeten de AZV en de SVB worden meegenomen, o.m. wegens de garantstelling van de overheid in het geval van tekorten bij deze fondsen. De RvA maakt dan ook gebruik van de zgn. *Government Finance Statistics Manual (GFS Manual)* van het IMF. Dit levert de volgende voordelen op:

- het levert een completer beeld op van de openbare financiën naar internationaal gebruikelijke standaarden;
- het vergemakkelijkt een internationale vergelijking⁴⁹.

Op grond van de berekening volgens internationale standaards komt het begrotingstekort uit op Afl. 288 miljoen, ruim Afl. 55 miljoen hoger dan de cijfers van de ontwerp-Landsbegroting aangeven: Afl. 232 miljoen. Dit wordt mede veroorzaakt door de tekorten bij SVB en AZV waar de overheid een wettelijke aanzuiverplicht heeft⁵⁰.

De Raad spreekt haar zorg uit over de situatie bij het ambtenarenpensioenfonds APFA. Aan pensioenpremie (Afl. 125 miljoen) en duurtetoeslag (+aanverwante uitkeringen: Afl. 40 miljoen) betaalt de overheid in totaal Afl. 165 miljoen per jaar. Dit is omstreeks 50% van de salarissom. De dekkingsgraad van het fonds bedroeg per eind 2013 omstreeks 77%. Volgens het herstelplan zal een dekkingsgraad van 100% pas in 2025 worden gehaald. De pensioenbetalingen vormen zodoende een groot onderdeel van de Landsbegroting en het risico bestaat dat dit nog groter wordt door het invoeren van de dekkingsgraadgarantie.

⁴⁶ Idem, p. 5

⁴⁷ Idem, p. 7 en 19

⁴⁸ Idem, p. 8

⁴⁹ Idem, p. 9

⁵⁰ Idem, p. 11

Maar er zijn ook positieve ontwikkelingen op de ontwerp-landsbegroting 2014: voor het eerst is een personeelsstaat van het Land bijgevoegd. Deze staat geeft een inzicht in de personeelsbezetting van de verschillende ministeries en dus ook van het personeelsbestand van de bureaus van de ministers. De opmerkingen hierover van de RvA zijn vernietigend⁵¹. Een verdere uitwerking hiervan is te lezen in het eerste rapport van de Stichting Deugdelijk Bestuur Aruba⁵².

Tevens is de Raad zeer kritisch over het regeringsbeleid jegens de onafhankelijke Staatsorganen, te weten de RvA en de ARA. Deze zijn namelijk al lang onderbemand, terwijl er ook sterk op hun budget wordt bezuinigd zodat zij zeer onvoldoende aan hun wettelijke taak kunnen voldoen. Aan de andere kant constateert de Raad een structurele toename van de rentelasten als gevolg van de almaar toenemende schulden. Deze rentelasten bedragen in 2014 ruim Afl. 180 miljoen oftewel 15,7% van de totale inkomsten van het Land ad Afl. 1.150 miljoen. Hierdoor moet meer worden bezuinigd op de posten Personeel en Goederen & Diensten om binnen het maximale uitgavenkader van Afl. 1.350 miljoen te blijven⁵³.

De voorgenomen bezuinigingen leveren echter te weinig op. Extra inkomsten zijn ook nodig. Daarom beveelt de Raad (wederom!) aan op een herziening op korte termijn van de belastingwetgeving. Belangrijke elementen hiervan moeten zijn een vereenvoudiging van de belastingheffing en een verschuiving van directe naar indirecte belastingen⁵⁴.

De RvA beschouwt de ontwerp-Begroting 2014, mede vanwege de vele genoemde bezwaren, op staatsrechtelijke, wetstechnische en comptabele gronden als onvolwaardig⁵⁵. Als zodanig houdt dit een directe aantasting van het budgetrecht van de Staten in. Zij beveelt dan ook aan dit ontwerp niet aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, dan nadat met al haar adviezen rekening is gehouden⁵⁶.

De regering Mike Eman-2 ging echter voorbij aan dit advies en presenteerde de ontwerpbegroting 2014 ongewijzigd aan de Staten. Die werd gewoontegetrouw door de meerderheid van de Staten goedgekeurd en vervolgens ter bekrachtiging voorgelegd aan de Gouverneur. De Gouverneur heeft de ondertekening echter aangehouden, mogelijk mede naar aanleiding van een brief van de MinBZK d.d. 29 mei 2014⁵⁷. In de Rijkswinsterraad (RMR) van 11 juli 2014 is op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK) besloten een aanwijzing (Koninklijk Besluit –KB) te geven. De aanwijzing hield in dat de Gouverneur de door de Staten goedgekeurde Landsbegroting 2014 dient aan te houden en onderzoek verricht naar de realiteit van de ramingen in de begrotingen en de meerjarige ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba⁵⁸.

De aanwijzing van de RMR is voor een belangrijk deel gebaseerd op het commentaar van de RvA in haar rapport d.d. 2 juni 2014. Daarnaast heeft het Country Report van het IMF uit 2013⁵⁹ een belangrijke rol gespeeld in de beslissing van de RMR om in te grijpen. Het eindresultaat van het daaropvolgend conflict tussen de regering van Aruba (met een hongerstakingende premier) en de Koninkrijksregering was een akkoord waarin was vastgelegd dat ‘op verzoek van Aruba en op grond van paragraaf 3 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, een gezamenlijk en vrijwillig onderzoek zal worden verricht naar de mogelijke risico’s in de ramingen van de begroting 2014 en de meerjarenraming. [Als referentiekader worden hierbij internationaal gehanteerde criteria van houdbare overheidsfinanciën gebruikt](#)⁶⁰. Dit onderzoek is verricht door het College Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten (CFT). De conclusie van het eindrapport (d.d. 12 sept. 2014) luidt dat de landsbegroting niet realistisch is en dient te worden gewijzigd⁶¹.

De RvA geeft vervolgens een uitgebreide juridische beoordeling van de gang van zaken rond de aanwijzing en stelt vast dat de gevolgde procedure door de MinBZK en de Gouverneur geen rechtsbasis heeft in het Reglement voor de Gouverneur van Aruba noch in het (ongeschreven) Staatsrecht. De Raad eindigt haar relaas echter met de opmerking dat zij het, mede op grond van haar eigen advies op de ontwerpbegroting 2014, volledig eens is met de conclusies van het eindrapport van de CFT, namelijk dat de door de Staten van Aruba goedgekeurde begroting 2014 niet realistisch is en dient te worden gewijzigd⁶². Zo moet de begroting met ruim Afl. 209 miljoen worden aangepast, waarvan Afl. 170 miljoen t.b.v. het APFA fonds en Afl. 39 miljoen aan tegenvallers.

[Op grond hiervan is de **suppletoire begroting 2014** opgesteld. Daarin werd rekening gehouden met de bezwaren van de RvA en de ‘adviezen’ van het CFT. Daarmee kwam de regering voor het eerst in ruim 28 jaar tegemoet aan adviezen van gespecialiseerde instanties op de begroting.](#)

⁵¹ Idem, p. 12, 13, 14

⁵² Stichting Deugdelijk Bestuur Aruba: *Naar een rationeel personeelsbeleid*”, d.d. Augustus 2016, p. 13, 14, 22, 23

⁵³ Raad van Advies, Kenmerk RvA 71-14, d.d. 2 juni 2104, p. 14.

⁵⁴ Idem, p. 15.

⁵⁵ Raad van Advies, Kenmerk RvA, 142-14, d.d. 22 oktober 2014, p. 1

⁵⁶ Raad van Advies, Kenmerk RvA 71-14, d.d. 2 juni 2104, p. 19

⁵⁷ Brief minister van BZK, d.d. 28 mei 2014, Kenmerk 2014-0000291278

⁵⁸ Raad van Advies, Kenmerk RvA 142-14, d.d. 22 oktober 2014, p. 2

⁵⁹ IMF Country Report No 13/258, Kingdom of the Netherlands – Aruba, augustus 2013

⁶⁰ Raad van Advies, Kenmerk RvA 142-14, d.d. 22 oktober 2014, p. 1

⁶¹ Idem, p. 2

⁶² Idem, p. 3, 4

Behalve op een aantal meer technische zaken, richt de Raad haar aandacht op [de noodzaak van een duidelijk uitgewerkt meerjarig kader](#) om zo meer inzicht te krijgen in de gevolgen van:

- de doorwerking van structurele maatregelen over meerdere jaren;
- het verloop van rentelasten;
- de doorwerking van public private partnership op de (middellange) termijn⁶³.

De Raad wijst er ook op dat gezien de toename van de schuldpositie van het Land het steeds moeilijker wordt om de tekorten lokaal te financieren. Aruba wordt dus steeds afhankelijker van buitenlandse financierders. Door de neerwaartse ratings door *Standard and Poor's* en *Fitch Ratings* wordt de toegang daartoe echter steeds meer beperkt⁶⁴.

Tenslotte merkt de Raad op dat hoewel de WODC en de CFT pleiten voor een versterking van de Hoge Colleges van Staat, de regering haar bijdrage aan deze colleges verder verlaagt...⁶⁵.

In de **ontwerpbegroting voor het Dienstjaar 2015** benoemt de Raad op de [toetsingskaders](#) waarop zij haar adviezen baseert. Het gaat daarbij om:

- de juridische toetsing, bijv. aan de Staatsregeling en de CV 1989, o.a. v.w.b. een tijdige indiening van de begroting t.b.v. het budgetrecht van de Staten en het machtigingskarakter;
- het realiteitsgehalte van de begrotingscijfers;
- de (meerjarige) (financieel-economische) effecten van de ramingen van inkomsten en uitgaven;
- de aan te gane verplichtingen en de ontwikkeling van de openbare financiën;
- de validiteit van de financieel-economische premissen;
- het *Witte Donderdag Protocol* (Uitvoeringsprotocol d.d. 28 maart 2013 ex besluit artikel IV-B van het samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland d.d. 27 oktober 2011);
- het *Balanced Budget Akkoord*. Protocol inzake het begrotingsbeleid 2013-2017 van het kabinet Eman-2;
- de onderzoeksresultaten van het CFT op grond waarvan de ontwerpbegroting van 2014 is gewijzigd.

Daarnaast spelen de volgende documenten een rol:

- A roadmap to Fiscal Sustainability in Aruba. Policy recommendations to the Government of Aruba for the period 2013-2017 van de CBA, d.d. 16 december 2013;
- 'Reactie op de ontwerpbegroting 2015' van de CFT, d.d. 29 december 2014⁶⁶.

Op grond van de grondige analyse van alle begrotingscijfers, de doorwerking van de uitgaven op langere termijn en de ontwikkeling van de uitgaven kan de Raad bezien hoe het voorgenomen financiële beleid zich zal ontwikkelen, of er sprake zal zijn van overschrijdingen en tot welk niveau bezuinigd kan worden. Het advies van de Raad moet in dit kader dan ook gezien worden als een oordeel, temeer omdat de Raad het hoogste en laatste adviesorgaan is van de regering en de Gouverneur in zijn hoedanigheid als hoofd van de regering.

Indien de Raad op grond van de meerjarencijfers tot het oordeel komt dat het voorgenomen beleid om tot houdbare overheidsfinanciën te komen niet kan worden bereikt, kan de Gouverneur het advies gebruiken als onderbouwing om te besluiten of zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 21 van het Reglement van de Gouverneur van Aruba: *de Gouverneur stelt een landsverordening en een aan hem voorgedragen landsbesluit niet vast wanneer hij de verordening of het besluit in strijd acht met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is*⁶⁷.

Dit is op grond van de gedachte dat deugdelijk financieel beheer een belangrijk element is van deugdelijk bestuur en het Koninkrijk deugdelijk bestuur moet waarborgen volgens artikel 43 van het Statuut.

De Raad wijst op 'constructies' die de regering gebruikt om het uitgavenkader zoals vastgesteld in het Balanced Budget Akkoord te omzeilen⁶⁸. Maar zij maakt zich vooral zorgen om de stijgende rentelasten. [Zolang Aruba niet voldoet aan het in het Koninkrijk en internationale gehanteerde criteria van houdbare overheidsfinanciën en terugbetalingscapaciteit, kan het Land geen beroep doen op de mogelijkheid volgens het Witte Donderdag Protocol om via Nederland leningen te verkrijgen met een lage rente](#). Zowel het IMF en de CBA hebben aangegeven dat het verlagen van de kosten van het Land hiervoor het meest effectief is en voor de economie minder schadelijk zal zijn⁶⁹.

⁶³ Idem, p. 10

⁶⁴ Idem, p. 11

⁶⁵ Idem, p. 12

⁶⁶ Raad van Advies, Kenmerk RvA 27-15, d.d. 23 februari 2015, p. 1, 2

⁶⁷ Idem, p. 2

⁶⁸ Idem, p. 3

⁶⁹ Idem, p. 5, 6

Noodzakelijke Hervormingen⁷⁰

Wil de regering duurzame overheidsfinanciën realiseren, dan moet zij zich richten op meerdere pijlers:

1. Inkomensverhogende maatregelen → reeds genomen lastenverhogingen: verhoging AZV-premie, verhoging AOV-premie (+ premiegrens), milieubelastingen, toeristenheffingen, ANSA-tarieven, deviezenomwisselingsbelasting, bestemmingsheffing AZV (health tax) → *volgens de CBA is de belastingdruk in Aruba een van de hoogste in het Caribisch gebied.*

2. Herziening belastingstelsel → Aruba heeft een zeer inefficiënt en onnodig gecompliceerd belasting en – systeem terwijl de overheid onvoldoende in staat is de belastingen te innen → volgens info van de SIAD (Belastingdienst Aruba) bestaat er in 2015 Afl. 2,2 miljard open aan belastingschulden, waarvan bijna de helft aan winstbelasting → *naast extra inspanning om (een deel van) de achterstallige belastingschuld te innen is een herziening van het belastingstelsel op korte termijn noodzakelijk.*

3. Kostenbesparende maatregelen → CBA: besparingen op de sociale lasten (spec. i.v.m. toenemende kosten pensioenen en gezondheidszorg) en het overheidsapparaat (wegens de jaarlijkse automatische stijgingen van lonen en salarissen van het overheidspersoneel en de indexering van lonen en salarissen, m.n. a.g.v. het met de vakbonden afgesloten indexeringsakkoord die na 2017 zal leiden tot een grotere stijging van de personeelsuitgaven⁷¹) zijn het meest effectief en het minst schadelijk voor de economie. De Raad wijst ook op een aantal zeer hoge huurtarieven voor overheidsdiensten en de mogelijkheid tot kostenbesparing door verdergaande digitalisering → *e.e.a. vereist een duidelijke visie van de regering.*

4. Verzelfstandiging c.q. afstoten van overheidstaken → IMF + RvA stellen dat de reorganisatie van de overheid daadkrachtig en zonder uitstel moet worden aangepakt (zonder opnieuw een overbodige KTA uit te voeren!). Speciale aandacht hierbij krijgen het TNO en de Rietveld Academie, naast een groot aantal diensten die buien de overheid kunnen worden gesteld of kunnen worden samengevoegd met andere → *duidelijkheid scheppen in doelstelling, kosten, werkzaamheden en resultaten.*

5. Terugdringen staatschuld → mede op basis van terugdringen financieringstekort (0,5% van BBP in 2017 en surplus van 0.5% in 2018) en verlaging van de rentelasten (van 10% van de totale inkomsten van de collectieve sector naar 5% in 2024). Dit is echter alleen mogelijk

Mogelijke problemen:

- 1. Onzekerheid in ramingen** → bijv. door tegenvallende inkomsten en hogere rente;
- 2. Uitvoeringsrisico's** → bijv. door een niet adequate uitvoering van wetten, zoals belastingwetgeving;
- 3. Trendmatige ontwikkelingen** → bijv. a.g.v. vergrijzing, die effecten heeft op AZV en AOV;
- 4. Risico's bij 'Staatsdeelnemingen', e.d.** → bijv. door tegenvallers bij Post NV en Arubus;
- 5. Financierings- en liquiditeitsrisico's** → o.m. gerelateerd aan de financieringsstructuur van projecten (zoals bij de PPP-constructies).

Tabel 1: Overzicht fiscale risico's⁷²

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

De RvA geeft tevens een overzicht van de te nemen maatregelen t.b.v. duurzame overheidsfinanciën:

⁷⁰ Idem, p. 7 t/m 16

⁷¹ Interim bilateraal akkoord d.d. 28 mei 2014

⁷² Raad van Advies, Kenmerk RvA 27-15, d.d. 23 februari 2015, p. 15

Tabel 2: Overzicht duurzame overheidsfinanciën⁷³

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

De Raad betreurt dat de ontwerpbegroting 2015 nog teveel van dezelfde inhoud en strekking is van de ontwerpbegroting van 2014 en zij is het dan ook volledig eens met het IMF⁷⁴ dat er nog te weinig daadwerkelijke hervormingen, met name aan de kostenkant, zijn gerealiseerd terwijl de lange termijn-effecten nog onvoldoende duidelijk zijn. De Raad raadt de voorgenomen 'Transactie-tax' ten sterkte af gezien het toch al inefficiënte belastingstelsel en pleit veeleer voor een spoedige implementatie van het nieuwe belastingstelsel⁷⁵.

De Raad wijst wederom op het ontbreken van deugdelijke toelichtingen (m.n. van de budgettaire gevolgen) en cijfermatige onderbouwingen. Hierdoor is het voor haar niet mogelijk vast te stellen of het meerjarig pad realistisch is en of de voorgenomen tekortdoelstellingen gehaald zullen worden. Bovendien zijn de gepresenteerde beleidsvoornemens te algemeen gesteld, terwijl bij meer concreet gestelde beleidsvoornemens geen weerslag te vinden is in de begroting zelf⁷⁶.

[In het Witte Donderdag Protocol zijn als voorwaarden voor het kunnen lenen via Nederland tegen een lage rente o.m. overeengekomen:](#)

- dat het oordeel over de financiële huishouding van Aruba zal blijken uit onafhankelijke instellingen als Fitchratings, Standard & Poor's, en het IMF;
- dat controle op de financiële huishouding gebeurt door de reeds bij wet vastgelegde rol van de CBA, de ARA en de RvA;
- dat de begrotingsregels in de Staatsregeling worden verankerd en dat een vast college van advies (Fiscal Council) zal toezien op de naleving van de begrotingsregels en –beleid.

[Voor een oordeel door internationale instanties is het echter nog te vroeg aangezien de regering nog niet heeft voldaan aan een aantal basisvereisten, zoals de bezuinigingen bij de AZV, de reorganisatie van het Land en de inbedding van begrotingsregels in de Staatsregeling⁷⁷.](#)

De suppletoire begroting voor 2015 kon wegens de LAft-bepalingen pas in behandeling worden genomen op 7 december 2015, wederom een aanzienlijke inbreuk op het budgetrecht van de Staten. De Raad merkt wederom op dat de principeafspraken in de *Balanced Budget Akkoord (BBA)*-systematiek nogmaals worden doorbroken door o.m. de invoering van de bestemmingsbelastingheffing voor de AZV (BAZV) en de hieraan gerelateerde verlaging van de landsbijdrage AZV. Daarom heeft de RvA zelf de begrotingscijfers opgesteld volgens de BBA-systematiek. Zodoende werd zichtbaar wat er daadwerkelijk is bezuinigd aan de uitgavenkant. Daaruit blijkt dat het uitgavenkader van Afl. 1.350 miljard substantieel wordt overschreden⁷⁸.

Op grond van deze berekeningen komt het financieringstekort uit op Afl. 191,7 miljoen, oftewel 3,8% van het BBP. Het Land ging uit van een tekort Afl. 131,2 miljoen oftewel 2,6% van het BBP. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat de regering de 'kwijtschelding' van de schuld aan SVB als schenking en (vervolgens) aflossing opneemt in de begroting. Aangezien onderlinge verrekeningen binnen de collectieve sector worden gecorrigeerd, maakt dit geen enkel verschil voor het totale tekort van de collectieve sector⁷⁹.

De collectieve sector wordt in de LAft gedefinieerd als het Land tezamen met publiekrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met de uitvoering van sociale en volksverzekeringen en de rechtspersonen die voor meer dan 50% afhankelijk zijn van collectieve heffingen. Ofschoon op 2 mei 2015 tussen Nederland en

⁷³ Idem, p. 15

⁷⁴ IMF, Kingdom of the Netherlands-Aruba: Concluding Statement of the 2015 Article IV Mission, d.d. 13 februari 2015, conclusies 7 en 8

⁷⁵ Raad van Advies, Kenmerk RvA 27-15, d.d. 23 februari 2015, p. 16

⁷⁶ Idem, p. 20

⁷⁷ Idem, p. 24

⁷⁸ Raad van Advies, Kenmerk RvA 197-15, d.d. 197-15, d.d. 9 december 2015, p. 2

⁷⁹ Idem, p. 3

Aruba was afgesproken dat de collectieve sector 'nader zou worden vastgesteld' is dit tot op het schrijven van dit rapport (november 2016) nog steeds niet vastgesteld.

Opvallend is dat de regering haar beleid om geen dividenden aan haar te doen uitkeren van WEB NV en ELMAR NV heeft losgelaten. Een toelichting met de redenen daartoe ontbreekt echter. Ook het dividend van de CBA bevreemdt de Raad, gezien de ingevoerde koersmargevergoeding om de toegenomen kosten van de CBA te dekken. Tenslotte maakt de Raad zich ook zorgen om de toename van de kosten van bijna Afl. 35 miljoen, waarvan personeel en pensioenverplichtingen ruim Afl. 20 miljoen uitmaken. Ook deze doen de BBA-systematiek geweld aan: tegenvallers in de uitgaven moeten worden gecompenseerd door beperking van uitgaven in andere posten. De regering neemt echter vaak haar toevlucht tot verhoging van inkomsten⁸⁰.

De ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2016 geeft, behalve de eerder genoemde toetsingskaders nog een volgende aan, namelijk [wettelijke begrotingsnormen door de inwerkingtreding van de LAft](#). Ingevolge artikel 14 van de LAft bedraagt het tekort van de collectieve sector voor het begrotingsjaar 2016 maximaal 2,0% van het BBP. Bij de beoordeling van de begroting van de collectieve sector worden de volgende aspecten betrokken:

- a. in de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen, waaronder de risico's vanwege financieringsconstructies buiten de begroting om (zoals bijv. de PPP-constructies);
- b. de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven zijn toereikend toegelicht;
- c. de uitgaven en ontvangsten vinden plaats in het jaar waarin de verplichtingen daartoe zijn aangegaan, tenzij dit vanuit bedrijfseconomisch perspectief evident onverstandig is;
- d. de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.

Volgens het vierde lid van artikel 14 behoort bij de begroting een uiteenzetting te worden verstrekt van de financiële toestand van de collectieve sector. Artikel 15 schrijft voor dat indien de MinFin voornemens is geldleningen aan te trekken, dit in de desbetreffende begroting wordt aangegeven.

Vanwege zijn staatsrechtelijke positie oordeelt de Raad in het wetgevingsproces in laatste en hoogste instantie. Als zodanig moet de RvA eerst het advies van de CAft afwachten. Vervolgens moet de regering aangeven in hoeverre er rekening is gehouden met het advies van de CAft. Indien van het CAft-advies wordt afgeweken dan moet de regering dit goed beargumenteren. Daarna pas ontvangt de Raad de aangepaste ontwerpbegroting voor haar beoordeling⁸¹.

De Raad is kritisch over het besluit van de regering om af te stappen van de BBA-systematiek. Volgens de regering is dit systeem te complex en maakt zodoende het beheer en de monitoring ingewikkeld. Daarmee stapt de regering ook af van de 'meerjarenraming 2014-2018' met 26 beleidsmaatregelen en presenteert in plaats daarvan een 'herijkt' meerjarenraming met zeven beleidsmaatregelen voor de periode 2016-2020. Volgens de Raad is deze stap niet opportuun, aangezien het monitoren van het proces naar duurzame overheidsfinanciën hiermee aanzienlijk wordt verhinderd. Het toont bovendien aan dat de regering een inconsistent begrotingsbeleid voert hetgeen een verdergaande sociaaleconomische onzekerheid tot gevolg heeft⁸².

[Welke zijn de 7 \(vernieuwde\) beleidsmaatregelen van de aangepaste meerjarenraming 2016-2020?](#)⁸³

[1. Fiscale hervorming: de introductie van de algemene bestedingsbelasting \(ABB\)](#)

De ABB zou in 2016 worden ingevoerd en is bedoeld de huidige successiebelasting, zegelbelasting, BBO, BAZV en invoerrechten te vervangen. Reeds in 2016 zou het bijna Afl. 46 miljoen meer geld opbrengen. Inmiddels wordt er niet meer gesproken over de ABB.

[2. Een invorderingsactie door de Directe Belastingen](#)

Deze actie zou volgens de toelichting bij de Landsbegroting 2016 Afl. 73,5 miljoen opleveren voor 2017.

[3. Intensivering van de invordering van niet-belastingopbrengsten](#)

De voorziene invorderingen (van bijv. studieleningen) halen bij lange na niet de beoogde doelstellingen

[4. Een jaarlijkse besparing van 5% op personeelskosten \(waaronder werkgeversbijdragen\)](#)

In plaats van een daling van de personeelsuitgaven is er juist sprake van een stijging van 0,7% in 2017

[5. Natuurlijk verloop](#)

Het aantal personeelsleden per eind 2017 is nagenoeg gelijk aan die per eind 2016

[6. Taakstelling op goederen en diensten](#)

⁸⁰ Idem, p. 7

⁸¹ Raad van Advies, Kenmerk RvA 173-15, d.d. 1 december 2015, p. 2

⁸² Idem, p. 3, 4

⁸³ Idem, p. 7, 8, 9 en Raad van Advies, Kenmerk RvA 105-16, d.d. 23 augustus 2016, p. 7, 8, 9, 10

Voor het jaar 2017 had een kortingspercentage toegepast moeten worden van 2,5% t.o.v. 2016. Er is echter een hoger bedrag begroot voor 2017 dan zoals opgenomen in 2016

7. Socialisatie en fiscalisering van bovenmatige uitkeringen en reparatietoeslag

In de landsbegroting van 2016 was aangegeven dat de reparatietoeslag en de toeslagen bovenop de duurtetoeslag zouden worden afgeschaft. Dit zou in 2017 een besparing opleveren van Afl. 36,5 miljoen. Dit heeft echter niet plaatsgevonden waardoor de reparatietoeslag wederom op de begroting voor 2017 staat voor het bedrag van Afl. 36,5 miljoen.

De regering beargumenteert het nalaten van de implementatie van de beleidskeuzes van het meerjarenkader op heroverwegingen daarvan wegens de heropening van de olieraffinaderij. Zoals hiernavolgend wordt aangetoond zijn deze verwachte meeropbrengsten niet eens voldoende om de lagere inkomsten wegens de te rooskleurig ingeschatte economische groei in 2017 op te vangen.

De Raad spreekt opnieuw haar zorg uit over de toenemende rentelasten en de noodzaak om de schulden te herfinancieren via Nederland tegen een gunstig rentetarief. Dit brengt een aanzienlijke besparing op de rentelasten met zich mee dat kan worden gebruikt om de schuld af te bouwen. Zo zou dit tegen het jaar 2020 zelfs kunnen resulteren in een schuld/BBP verhouding van 'slechts' 53%, terwijl dit bij 'ongewijzigd beleid' zou blijven steken op bijna 70% schuld t.o.v. het BBP. Eventuele belastingverhogingen worden hiermee voorkomen terwijl de schuld sneller wordt afgebouwd naar een aanvaardbaar niveau.⁸⁴

De Raad bekritiseert wederom dat de formulering van concrete beleidsvoornemens geen weerslag vinden in de begroting zelf. Dit, terwijl de desbetreffende voornemens een kostenverhogend effect kunnen hebben op de gepresenteerde ramingen⁸⁵.

Ter afsluiting van het overzicht van de beschikbare begrotingen van de afgelopen 14 jaar volgt een vergelijking tussen hetgeen de regering in haar **(ontwerp)begroting voor 2017** presenteert aan het begin van het parlementaire jaar en de reactie van de RvA op de begroting.

In de toespraak van de Gouverneur tijdens de opening van het parlementaire jaar werd een positief beeld geschetst van de regeringsplannen voor het nieuwe begrotingsjaar. Het begrotingstekort bedraagt volgens de regering slechts 0,5% van het Bruto Binnenlands Product (BBP). De begroting kent geen belastingtariefverhogingen en zet de eerste stap op weg naar vermindering van de staatsschuld. Het kabinet noemt in de toespraak de werkzaamheden op het gebied van infrastructuur, wijkverbetering, verbetering van diensten en duurzaamheid. Naast nieuwe projecten als de Green Corridor, de Watty Vos Boulevard, de nieuwe containerhaven in Barcadera, de nieuwbouw van het ziekenhuis en de invoering van een Inspectie voor de Volksgezondheid, wordt ook geïnvesteerd in de al bestaande departementen. Hoewel de regering over haar milieubeleid geen duidelijkheid schept, streeft zij er wel naar schouder aan schouder samen te werken met de sociale partners, een kenniseconomie en een optimaal onderwijssysteem te willen ontwikkelen met bijscholing van professionals. Op sociaal gebied belooft de regering de bouw van Multifunctionele Accommodaties (MFA's) ten behoeve van de sociale cohesie in de wijken, de instelling van een (kinder)ombudsman en het verstevigen van de veiligheid. Tenslotte wijst de regering er op dat 'politieke en religieuze leiders, ondernemers, vakbondsmensen en professionals het goede voorbeeld moeten geven hoe over maatschappelijk belangrijke onderwerpen op een rationele manier te discussiëren, zonder persoonlijke beledigingen, vernieling of discriminatie'⁸⁶.

In haar beoordeling van de ontwerp-Landsverordening Begroting 2017 stelt de Raad van Advies (RvA) dat de verwachte economische groei van 5,7% die de regering hanteert veel te rooskleurig is. De Raad schaart zich achter de prognose van de Centrale Bank (CBA) die een bescheidener groei voorziet van 3,2%⁸⁷. Hierdoor valt het BBP lager uit en stijgt de verhouding tussen schuld en BBP in negatieve zin. Voor de begroting heeft dit tot gevolg dat de totale voorziene belastinginkomsten omstreeks Afl. 130 miljoen lager zullen uitvallen⁸⁸. Deze worden niet volledig opgevangen door de extra belastinginkomsten ad. Afl. 124 miljoen door de verwachte heropening van de olieraffinaderij⁸⁹.

Voor de regering vormt dit een groot probleem, temeer nu vaststaat dat haar uitgaven in 2017 verder toenemen met Afl. 46 miljoen t.o.v. 2016. Ondanks alle beloften voor structurele verlaging van de personeelsuitgaven nemen deze weer licht toe, vereist de AZV een hogere landsbijdrage, nemen de rentelasten toe met Afl. 6 miljoen tot Afl. 215 miljoen terwijl de PPP-uitgaven Afl. 9 miljoen meer opeisen⁹⁰.

⁸⁴ Raad van Advies, Kenmerk RvA 173-15, d.d. 1 december 2015, p. 6, 7

⁸⁵ Idem, p. 14

⁸⁶ Amigoe di Aruba, d.d. 13 september 2016, p. 1

⁸⁷ Centrale Bank van Aruba, Economic forecast monitor, d.d. 28 oktober 2016, p. 1

⁸⁸ Raad van Advies, Kenmerk RvA 105-16, d.d. 23 augustus 2016, p. 12

⁸⁹ Idem, p. 4

⁹⁰ Idem, p. 5

De RvA ziet als bijkomend probleem dat de regering haar 7 (vernieuwde) beleidsmaatregelen uit de 'aangepaste meerjarenraming 2016-2020' die extra financiële middelen moesten opleveren niet of onvoldoende heeft gerealiseerd. Er bestaan dan ook grote twijfels bij de RvA of de begrootte inkomsten worden behaald. Maar ook bij de Sociale Zekerheidsfondsen voorziet de RvA grote problemen. Zij benoemt onder meer naast de reeds genoemde groei van de landsbijdrage voor de komende jaren t.b.v. de AZV, de tekorten bij het ziektefonds van de SVB en de zeer hoge beheerskosten van verschillende fondsen onder de SVB⁹¹.

De CAft heeft er voor gewaarschuwd de kosten voor de PPP-projecten niet hoger te laten stijgen dan 1,5-2% van de totale uitgaven van de collectieve sector van Aruba. De RvA voorziet echter dat deze uitgaven in 2019 meer dan 2,5x hoger uitvallen en 5,2% van de totale Landsuitgaven zullen bedragen. Dit gaat ten koste van de financiële flexibiliteit en bestedingsruimte van Aruba⁹².

Al met al ziet de RvA de mogelijkheid van de regering om het begrotingstekort binnen het wettelijk bepaalde percentage van 0,5% te houden zonder verdere structurele bezuinigingsmaatregelen somber in. Op grond van eigen berekeningen komt de RvA op een begrotingstekort die bijna 6x hoger is en wel 2,8% van het BBP (niet inbegrepen het –onbekende- resultaat van de ATA). Zij voorziet dan ook dat de overheidsschuld verder stijgt en geeft aan dat deze slechts binnen een redelijke periode kan dalen indien Aruba volledig aan de normen van de CAft voldoet. Alleen dan komt zij namelijk in aanmerking voor herfinanciering van haar schulden via Nederland tegen een gunstiger rentetarief⁹³.

Ofschoon Aruba voortdurend de 'adviezen' van de CAft naast zich neerlegt en aangeeft 'op eigen kracht en volgens eigen inzicht' de wettelijk vastgelegde begrotingsnormen te halen, wordt het steeds moeilijker op die basis te voldoen aan de normen. De laatste twee jaren worden die normen dan ook met grote moeite gehaald dank zij incidentele meevallers en boekhoudkundige 'creativiteit'. De bekendste daarvan is wel de definitieve afschrijving van de schuld van ruim Afl. 60 miljoen in 2015 die het Land Aruba al decennia had jegens het SVB-fonds. Het betrof hier afgedragen premies van Arubaanse burgers aan het Antilliaanse SVB fonds die bij de boedelscheiding na de Status Aparte aan de Arubaanse regering werden overgedragen. Dat geld verdween in de bodemloze overheidspuut en heeft de Arubaanse SVB nooit bereikt. Het is wrang dat de regering deze definitieve 'overdracht' van de premies via de daartoe ingestelde wet kwalificeert als een 'schenking' door het in moeilijk financieel weer verkerende SVB-fonds. Volgens de Raad gaat het hier echter om onderlinge verrekeningen die binnen de collectieve sector worden gecorrigeerd. Dit maakt geen enkel verschil voor het totale tekort van de collectieve sector⁹⁴.

Het is opvallend dat de RvA geen commentaar besteed aan de aflossing van de bulletlening ad Afl. 414 miljoen die voor 2017 op het programma staat. Daarentegen stelt de CAft dat de regering 'alleen mag lenen om deze schuld te financieren indien de begroting voldoet aan de normen uit de Landsverordening Aruba Financieel Toezicht'.

Wèl baart de door de politiek zo bejubelde heropening van de raffinaderij de RvA de nodige zorgen. Het gaat hierbij onder meer om het risico van grote en ondoorzichtige garantieverplichtingen jegens CITGO, de toekomstige ontmantelingskosten, de gevolgen van milieuschade alsmede tekortkomende wettelijke regelingen⁹⁵.

In haar toetsing van de beleidsvoornemens maakt de RvA tevens korte metten met de intenties van de regering zoals bij de opening van het statenjaar weergegeven. De opgenomen financiële middelen zijn dusdanig laag dat er geen sprake kan zijn van een (kwalitatieve) uitvoering van de instelling van de (kinder)ombudsman, de duurzaamheidsagenda, de verbetering van de sociale cohesie via de MFA's, de noodzakelijke verbetering van het onderwijssysteem en de infrastructuur van verschillende diensten, de herstructurering van het salarissysteem, de upgradings van overheidspersoneel, enz. Ook laat de RvA zich niet van de wijs brengen door nietszeggende algemeenheden in de beleidsvoornemens van Justitie dat 'criminaliteit daadkrachtig dient te worden bestreden' en 'de samenleving op de vastberadenheid van de minister van Justitie kan rekenen'. Deze omschrijvingen vormen zelfs een inbreuk op de vereisten van de omschrijving van beleidsvoornemens volgens de Comptabiliteitsverordening 1989⁹⁶.

Maar ook het voornemen van de regering om 'schouder aan schouder samen te werken met de sociale partners' ontbeert de nodige geloofwaardigheid. De hoopvolle samenwerking met de sociale partners aan het begin van het eerste Mike Eman kabinet maakte aan het begin van de tweede kabinetsperiode plaats voor wantrouwen jegens de regeringsintenties. Alom heerste het gevoel dat alleen de regering de gespreksthema's bepaalde en belangrijke doch controversiële beleidskwesties uit de weg ging. De 'samenwerking' werd dan ook afgebroken. Bovendien doet zij haar eigen oproep om 'het goede voorbeeld te

⁹¹ Idem, p. 7, 8, 9, 10, 11

⁹² Idem, p. 13

⁹³ Idem, p. 5, 6, 7

⁹⁴ Raad van Advies, Kenmerk RvA 197-15, d.d. 197-15, d.d. 9 december 2015, p. 3

⁹⁵ Raad van Advies, Kenmerk RvA 105-16, d.d. 23 augustus 2016, p. 14, 15, 16

⁹⁶ Idem, p. 21, 22, 23, 24, 25

geven hoe over maatschappelijk belangrijke onderwerpen op een rationele manier te discussiëren' geweld aan door als enige de dialoog met de nieuwe Stichting Deugdelijk Bestuur Aruba uit de weg te gaan.

De pertinente weigering van de regering om de aanbevelingen van haar onlangs overleden belangrijkste adviseur voor verbetering van de kwaliteit van het bestuur en het politieke proces in concrete wetgeving uit te werken maakt duidelijk dat haar prioriteiten niet liggen in de bevordering van het algemeen belang.

**WETTELIJK VASTGESTELDE UITERLIJKE INLEVERDATUM BEGROTING AAN PARLEMENT: 1 SEPTEMBER = 4 MAANDEN VOORAFGAANDE AAN HET BEGROTINGSJAAR
DAARTOE MOET HET UITERLIJK OP 1 AUGUSTUS WORDEN INGELEVERD BIJ DE RvA T.B.V. EEN GEDEGEN ANALYSE**

BEGROTINGS- JAAR	INGELEVERD BIJ RvA →	MAANDEN LAAT (RvA)	ALGEMENE OPMERKINGEN T.A.V. DE KWALITEIT VAN DE LANDSBEGOTING VOLGENS DE RvA	GEVOLG/BEZWAAR VOLGENS RvA
1987				
1988				
1989				
1990				
1991				
1992				
1993				
1994				
1995				
1996				
1997				
1998				
1999				
2000				
2001				
2002				
2003	11-11-2002	3,5	Toelichting-overzichten ontbreken; raming ABB voorbarig	Mogelijke aanzienlijk hogere financieringstekorten → -Balans
2004	29-07-2003	OK	Grotendeels kopie van 2003; veel info ontbreekt;	Realiteitszin laag; voldoet niet aan vereisten deugd. bestuur
2005	30-07-2004	OK	Veel inh. tekortkomingen bij deelontwerpen; kopie v. 2004	Idem; sterke toename rentelasten + schuld, o.m. door bulletl.
2006	27-03-2006	8	Samenraapsel v. onderdelen, onsamenhangend, visieloos	MinFin heeft onbevoegd collega's gemachtigd tot uitgaven
2007	28-08-2006	1	Samenraapsel v. onderdelen, onsamenhangend, visieloos	Voorwaardelijk karakter begroting tast realiteitswaarde aan
2008	07-08-2007	OK	Samenraapsel v. onderdelen, onsamenhangend, visieloos	Volgorde v. begrotingsbehandeling tast het budgetrecht aan
2009-1	14-08-2008	0,5	Zeer onvolledig, te veel onzekerheden, geen toets mogelijk	De vele onzekerheden hebben gevolgen voor de fin.behoeft
2009-2	05-10-2009	5	Veel kostenoverschrijdingen → begrotingswijzig. achteraf!	Het fin.tekort is 60% hoger dan oorspronkelijk geraamd!
2010-1	23-03-2010	8	Kwaliteit & realiteitszin onder de maat; heel incompleet	Risico wegens uitval Afl 80 miljoen BBO + incid. Af.135 mil. Val
2010-2	23-02-2011	8	Overschrijdingen met terugwerkende kracht goedkeuren??	Wegens onrechtmatigheid van uitgaven niet goedkeuren!
2011-1	14-03-2011	7,5	Fin. kaders onrealistisch: "econ. groei van 10%" → is lager!	Voldoet wederom niet aan voorschriften tbv deugd.fin.beheer
2011-2	22-11-2011	7	Toelichting op wijzigingen is zeer summier + inconsequent	Motief verhoging/verlaging uitgaven niet duidelijk
2012-1	09-09-2011	1	Lage realiteitsgehalte; belangrijke wettelijke overtredingen	Regering leeft wetgeving niet na → slechte voorbeeldfunctie
2012-2	09-11-2012	6,5	Realiteitsgeh. laag: econ. groei -1,7% ipv voorziene +8,2%!	Financieringstekort hoger → 8,35% ipv 4,5% → pas beleid aan
2013-1	12-03-2013	8	Lage realiteitsgeh.; toelichting voor grote verschillen afw.	Onvold. aandacht voor SVB→in gevarenzone; hoog fin.tekort
2013-2	12-11-2013	7	Idem + grote verschillen tussen 1e en suppl. begroting	Veel hoger tekort heeft gevolg voor begroting 2014: extra bez.
2014-1	09-05-2014	10	Staatsrechtelijke bezwaren-onvolwaardig-budgetrecht neg.	In comb. met Landenrapport IMF'13 basis voor KB Fin.onderz.
2014-2	02-10-2014	5	Voor het eerst zijn adviezen van RvA (+CFT!!) verwerkt!	Positief advies was nodig i.v.m. KB Fin. onderzoek (Real. Begr.)
2015-1	26-01-2015	6	Weinig toelichtingen en cijfermatige onderbouwingen	Realisme onbekend; onvold. daadkracht → toename kosten
2015-2	20-11-2015	7	Bal.Budget-Akkoord systematiek wederom doorbroken	Uitgavenkader Afl. 1.35 miljard substantieel overschreden

2016-1	12-10-2015	2	Twijfel aan realiteitsgehalte: te hoge schatting inkomsten	Twijfel aan haalbaarheid van tekortnorm; aanv. maatr. nodig
2016-2				
2017-1	01-08-2016	OK	Realiteitsgehalte laag; econ.groei te hoog ingeschat	Verwachte inkomsten te hoog, uitgaven hoger dan begroot