

Staten van Aruba

**LANDSVERORDENING houdende wijziging van de Landsverordening Aruba
Tijdelijk Financieel Toezicht (opname nieuwe begrotingsnormen)**

Begrotingsjaar: 2023-2024 - 100g

AANBIEDING

no. 1

De regering van Aruba biedt aan de Staten ter goedkeuring aan een ontwerp voor een landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (opname nieuwe begrotingsnormen)

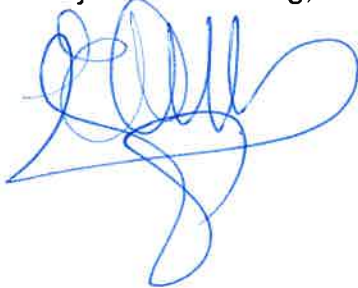
Oranjestad,

29 NOV 2023

De minister van Financiën en Cultuur,



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



STATEN VAN ARUBA
Ingek: 29 NOV 2023
Volgnr: I5/307/23-24



Staten van Aruba

**LANDSVERORDENING houdende wijziging van de Landsverordening Aruba
Tijdelijk Financieel Toezicht (opname nieuwe begrotingsnormen)**

Rechtsjaren 2023-2024-100g

ONTWERP

no. 2

IN NAAM VAN DE KONING!

DE GOUVERNEUR van Aruba,

In overweging genomen hebbende:

- dat Aruba en Nederland op 2 mei 2015 een protocol zijn overeengekomen over de openbare financiën van Aruba, waaruit de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht is voortgevloeid met regels met betrekking tot het onafhankelijke toezicht bij de totstandkoming en uitvoering van de begrotingen van het Land en daarmee samenhangende aangelegenheden;
- dat artikel 14 van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht het normenkader bevat voor de beoordeling door het College Aruba financieel toezicht van de begrotingen en uitvoeringsgegevens van de ministeries en van de overige onderdelen van de collectieve sector van Aruba, met in het tweede lid de tekortonderscheidenlijk overschotnormen voor de begrotingsjaren 2015 tot en met 2018;
- dat Aruba en Nederland door middel van het Protocol van 22 november 2018 bevattende de inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba tekortonderscheidenlijk overschotnormen voor de begrotingsjaren 2019, 2020 en 2021 zijn overeengekomen, aangevuld met nieuwe afspraken over de verlaging van de schuldquote, de nominale daling van de personeelsslusten, de aanwending van meevallers en de hantering van compensatieregels;
- dat de COVID-19 pandemie Aruba vanaf medio maart 2020 zeer hard raakte, waardoor het Land aangewezen raakte op omvangrijke liquiditeitsondersteuning door Nederland in de vorm van renteloze leningen, en voorts dat de in het Protocol van 22 november 2018 overeengekomen en overigens nog niet wettelijk vastgelegde normen niet door Aruba gehaald konden worden;
- dat een ontwerp voor een Rijkswet Aruba financieel toezicht bij de Staten-Generaal is ingediend, houdende regels voor financieel toezicht vanuit het Koninkrijk op Aruba met bijbehorende nieuwe begrotingsnormen ten opzichte van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht;
- dat het uit oogpunt van behoorlijk bestuur en de daaruit voortvloeiende noodzaak van inachtneming van het parlementaire budgetrecht, alsmede in afwachting van

een mogelijke nieuwe en structurele vastlegging van het onafhankelijke toezicht bij de totstandkoming en uitvoering van de begrotingen van het Land en de daarmee samenhangende aangelegenheden, wenselijk is om de begrotingsnormen van de ontwerp-Rijkswet Aruba financieel toezicht, alsmede enige daarmee samenhangende aangelegenheden nu reeds in de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht op te nemen;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld onderstaande landsverordening:

Artikel I

De Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht wordt als volgt gewijzigd:

- A. in artikel 1 wordt na de begripsbepaling 'begroting' vier begripsbepalingen ingevoegd, luidende:
- | | |
|---------------------|--|
| meerjarenbegroting: | een overzicht met de baten en lasten voor ten minste vier op het desbetreffende dienstjaar volgende jaren |
| financieringssaldo: | het bedrag dat het Land op kasbasis in een jaar tekort komt dan wel over heeft; |
| kapitaaluitgaven: | de uitgaven die volgens het System of National Accounts van de Verenigde Naties op de kapitaalrekening van de overheid worden geboekt; |
| schuldquote: | de totale schuld van de collectieve sector, uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product van Aruba; |
- B. artikel 14 komt te luiden:

Artikel 14

1. Het College beoordeelt de begroting en de uitvoeringsgegevens van de ministeries en van de overige onderdelen van de collectieve sector van Aruba. Daarvoor gelden de volgende normen:
 - a. in de begroting en de meerjarenbegroting worden:
 - 1°. opgenomen uitgaven op de gewone dienst ten minste gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, waaronder kosten voor beheer en onderhoud van voorgenomen investeringen;
 - 2°. opgenomen kapitaaluitgaven ten minste gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit geldleningen;
 - b. het financieringssaldo van de collectieve sector bedraagt een overschot van ten minste 1% van het bruto binnenlands product;

- c. de schuldquote laat een verlaging zien naar ten hoogste 50% van het bruto binnenlands product in 2040;
 - d. het bedrag dat jaarlijks ten hoogste wordt geleend ten behoeve van de herfinanciering van aflopende geldleningen en ter dekking van de kapitaaluitgaven ten behoeve van materiële en immateriële vaste activa, bedraagt het jaarlijks te herfinancieren bedrag verminderd met, voor zover daarvan sprake is, het financieringsoverschot;
 - e. het financieringsoverschot, bedoeld in onderdeel b, wordt geheel ingezet voor het verlagen van de nominale schuld van Aruba.
2. Bij de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, gelden de navolgende begrotingsregels als normen:
- a. het bedrag aan totale personeelslasten van Aruba bedraagt vanaf 31 december 2027 ten hoogste 10% van het bruto binnenlands product;
 - b. in de begroting zijn structurele beleidsmaatregelen opgenomen om de norm van de personeelslasten op 31 december 2027 te bereiken;
 - c. in het geval van een lager overschot dan het minimale financieringsoverschot, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, komen de uitgavenmeevallers ten opzichte van de vastgestelde begroting voor 100% ten gunste van de schuldvermindering;
 - d. in het geval van een overschot boven het minimale financieringsoverschot, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden of zijn de meevallers ten opzichte van de vastgestelde begroting door middel van een verdeelsleutel van 50-50% verdeeld over de schuldvermindering en investeringen via de kapitaaldienst ter stimulering van de economie;
 - e. een meevaller aan de inkomstenkant wordt niet gebruikt ter dekking van intensiveringen of nieuw beleid;
 - f. tegenvallers dan wel beleidsacties met budgettaire gevolgen worden door meevallers of ombuigingen elders gecompenseerd;
 - g. binnen het uitgavenkader zijn compensatiemaatregelen opgenomen om structurele tegenvallers structureel te compenseren en incidentele tegenvallers incidenteel of structureel te compenseren;
 - h. gelden die vrijkomen door de rentevoordelen die kunnen ontstaan vanwege de lopende inschrijving, bedoeld in artikel 15, negende lid, van de Staat der Nederlanden worden, onverminderd het eerste lid, onderdeel b, volledig ingezet voor het doen afnemen van de schulden- en rentelast en voor de nominale verlaging van de staatschuld; het rentevoordeel wordt niet ingezet voor het realiseren van de norm voor het financieringsoverschot, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b;
 - i. in voorkomend geval, de bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, als bedoeld in het zesde lid vastgestelde begrotingsregels.
3. Bij de beoordeling, bedoeld in het eerste en het tweede lid, wordt de volgende navolgende aspecten betrokken:
- a. in de begroting en de meerjarenbegroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen, waaronder mede de risico's vanwege financieringsconstructies buiten de begroting om;

- b. de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven zijn toereikend toegelicht;
 - c. de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid;
 - d. de uitgaven en ontvangsten vinden plaats in het jaar waarin de verplichtingen daartoe zijn aangegaan, tenzij dit vanuit bedrijfseconomisch perspectief evident onverstandig is;
 - e. de uitgaven en de ontvangsten zijn van elkaar gescheiden.
4. Bij de begroting wordt een uiteenzetting verstrekt van de financiële toestand van de collectieve sector met daarbij een overzicht van:
- a. de aangegane geldleningen;
 - b. de aard van de geldleningen met inbegrip van de leningsvoorwaarden;
 - c. het nog af te lossen bedrag per geldlening;
 - d. de in dat begrotingsjaar voorgenomen aflossingen van geldleningen, waarbij een onderscheid gemaakt tussen geldleningen die zijn aangegaan voor 1 maart 2020, de geldleningen die aangegaan zijn vanaf 1 maart 2020 in kader van de liquiditeitssteun verstrekt door Nederland, de geldleningen die het Land is aangegaan vanaf 1 maart 2020 met andere partijen en geldleningen die het Land is aangegaan vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel.

C. artikel 15, vijfde lid, komt te luiden:

5. Indien geldleningen ten laste van het Land worden aangetrokken in het kader van een open biedingsprocedure, gebeurt dat aantrekken na bekomen advies daarover van de Centrale Bank van Aruba.

na het vijfde lid wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:

6. Indien de uitvoeringwijze van een open biedingsprocedure, zoals bedoeld in het vijfde lid, materieel afwijkt van het advies van de Centrale Bank van Aruba, zoals bedoeld in hetzelfde lid, geschiedt dit onder schriftelijke vastlegging van de reden of redenen voor afwijking van het advies.

D. na artikel 18 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18a

Over het boekjaar 2020 en de daaropvolgende boekjaren wordt een accountantsverklaring verkregen ten aanzien van de financiële verantwoording in overeenstemming met een financieel stelsel voor bijzondere doeleinden. Totdat een goedkeurende controleverklaring over de jaarrekening is verkregen, informeert de Minister het College bij de eerste en derde uitvoeringsrapportage als bedoeld in artikel 19, eerste lid, over de voortgang van het verbetertraject financieel beheer. In zijn rapportage over het financieel beheer gaat de Minister tevens in op de wijze waarop opvolging wordt gegeven aan de eventuele aanbevelingen van het College, bedoeld in artikel 19, tweede lid.

E. in artikel 19, eerste lid, wordt ‘van ieder kwartaal’ vervangen door ‘van het eerste en het derde kwartaal’;

F. na artikel 27 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 27a

Het Land gaat geen nieuwe financiële publiek-private samenwerkingsverplichtingen aan.

Artikel II

Deze landsverordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2024. Indien het Afkondigingsblad van Aruba waarin de landsverordening zal worden geplaatst, wordt uitgegeven na 1 januari 2024, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Afkondigingsblad van Aruba waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij terug tot en met 1 januari 2024.

Gegeven te Oranjestad,

De minister van Financiën en Cultuur,

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

staten van Aruba

**LANDSVERORDENING houdende wijziging van de Landsverordening Aruba
Tijdelijk Financieel Toezicht (opname nieuwe begrotingsnormen)**

begrotingsjaar 2023-2024-100g

MEMORIE VAN TOELICHTING

nr. 3

I. Algemene toelichting

§1. Inleiding

Op 2 mei 2015 kwamen Aruba en Nederland een protocol overeen over de openbare financiën van Aruba (Het Protocol 2015). Eén van de voornaamste doelstellingen van dat protocol was de instelling van structureel onafhankelijk toezicht op de Arubaanse overheidsfinanciën, in het bijzonder ten aanzien van de totstandkoming en uitvoering van de Landsbegrotingen. De regels hiervoor zouden, vooruitlopend op de instelling van een begrotingskamer, worden vastgelegd in een landsverordening. De Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (LAft; zie ook AB 2015 no. 39) is hiervan het resultaat. Zij bevat regels met betrekking tot het onafhankelijke toezicht bij de totstandkoming en uitvoering van de begrotingen van het Land en daarmee samenhangende aangelegenheden. Dat toezicht wordt uitgeoefend door een onafhankelijk college – het College Aruba financieel toezicht (CAft) – en volgens een normenkader voor de beoordeling van de begrotingen en de uitvoeringsgegevens van de ministeries en van de overige onderdelen van de zogenaamde collectieve sector¹, met bijbehorende tekortonderscheidenlijk overschotnormen voor de collectieve sector voor de begrotingsjaren 2015 tot en met 2018. Deze zijn opgenomen in artikel 14 van de LAft. Voor de begrotingsjaren 2015 tot en met 2018 bepaalt artikel 14, tweede lid, ten aanzien van de collectieve sector dat het tekort voor het begrotingsjaar 2015 maximaal 3,7% van het BBP, in 2016 maximaal 2,0%, in 2017 0,5%, met in 2018 een overschot van minimaal 0,5% bedraagt². Dit betekent tevens dat voor de jaren 2019 en daarna geen begrotingsnormen in de LAft werden opgenomen.

Als vervolg op het Protocol 2015 werd op 22 november 2018 het Protocol bevattende de inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba tussen Aruba en Nederland overeengekomen (het Protocol 2018). Dit hing ten eerste samen met het feit dat Aruba na het aantreden van het Kabinet Wever-Croes I na zijn aantreden op 17 november 2017 een herstel-pad had vastgesteld en aangekondigd in het zogenaamde Financieel-Economisch Memorandum (FEM) van februari 2018 en het addendum ervan genaamd Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP) dat integraal deel uitmaakt van het begrotingsbeleid voor de jaren 2018 tot en met 2021, waarbij Aruba aan het eind van deze periode voor het eerst een financieringsoverschot

¹ De collectieve sector wordt in artikel 1 van de LAft gedefinieerd als het Land tezamen met de publiekrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met de uitvoering van sociale en volksverzekeringen en de rechtspersonen die voor meer dan 50% van hun inkomsten afhankelijk zijn van collectieve heffingen, in lijn met het System of National Accounts van de Verenigde Naties.

² Onder BBP wordt verstaan bruto binnenlands product.

zou hebben. In het Protocol 2018 werd afgesproken dat het financiële toezicht zou worden voortgezet aan de hand van nieuwe begrotingsnormen en onder herbevestiging van de aanvullende afspraken van het Protocol 2015. Voor de begrotingsjaren 2019, 2020 en 2021, werden de navolgende begrotingsnormen in de vorm van financieringssaldi van de collectieve sector in percentages van het BBP afgesproken:

2019: - 0,5%
2020: +0,5%
2021 (en verder): +1%

Additioneel werden in het Protocol 2018 de navolgende begrotingsregels afgesproken:

- a. Aruba streeft naar duurzame overheidsfinanciën;
- b. De schuldquote toont een verlaging naar 70% van het BBP in het begrotingsjaar 2027, en naar 50% van het BBP in het begrotingsjaar 2039;
- c. De personeelslasten tonen jaarlijks een nominale daling, met als ijkpunt een bedrag van Afl. 479 miljoen, inclusief werkgeversbijdragen, per 1 januari 2019;
- d. Meevallers die zich voordoen bij overschotten boven het financieringssaldo, bedoeld in het eerste lid, worden gelijkelijk verdeeld over schuldreductie en eventuele investeringen ter stimulering van de economie;
- e. Er worden compensatieregels gehanteerd binnen het uitgavenkader met als doel de structurele compensatie van structurele tegenvallers en de incidentele compensatie van incidentele tegenvallers;
- f. Er wordt een scheiding gehanteerd tussen overheidsinkomsten en overheidsuitgaven.

Conform het Protocol 2018 werd eind 2018 door de regering van Aruba een ontwerp-landsverordening tot wijziging van de LAft bij de Staten ingediend met als inhoud de vastlegging van de bovenvermelde begrotingsnormen voor de begrotingsjaren 2019, 2020 en 2021 in artikel 14 van de LAft. Dat ontwerp onderging bij amendement zodanig ingrijpende wijzigingen dat de regering besloot het nadien niet te bekrachtigen, waardoor het ook niet tot vaststelling ervan kwam³. De formele verwerking in de LAft van de begrotingsnormen van het Protocol 2018 bleef hierdoor achterwege. Voor dat besluit was met name artikel II, tweede lid, van het Protocol 2018 destijds leidend voor de regering. Daarin wordt gesteld dat de ontwerp-landsverordening in kwestie beperkt dient te blijven tot het aanpassen van artikel 14 van de LAft aan de normen zoals bepaald in artikel I van het protocol.

Van belang is hier ten eerste dat nadien geen consequenties werden verbonden aan het besluit van de regering tot het niet bekrachtigen van de bovenbedoelde ontwerp-landsverordening zoals goedgekeurd door de Staten. Belangrijker is nog dat regering de begrotingsnormen en de additionele begrotingsregels van het Protocol 2018 desalniettemin als leidraad heeft genomen en toegepast. Dit was met name het geval bij de Landsbegroting 2019 waarvan het ontwerp in de vorm zoals aangeboden door de

³ Artikel V.1 van de Staatsregeling van Aruba bepaalt dat de vaststelling van landsverordeningen door de regering en de Staten gezamenlijk geschiedt. Volgens het daaropvolgende artikel V.2 geschiedt de bekrachtiging van ontwerp-landsverordeningen door de regering na verkregen goedkeuring of op voordracht van de Staten. Daardoor verkrijgen zij de kracht van landsverordening.

regering ook door de Staten werd goedgekeurd. Vanaf 2020 was dit echter niet meer mogelijk. De redenen hiervan worden hieronder uiteengezet.

§2. De COVID-19 pandemie en haar gevolgen voor het begrotingstoezicht

Op 13 maart 2020 bereikte de COVID-19 pandemie ook Aruba. Ter voorkoming van de verdere verspreiding van deze besmettelijke ziekte werden zowel in Aruba als in het buitenland zeer ingrijpende maatregelen getroffen. Deze hadden een zeer grote impact op de economie van Aruba, waaronder in het bijzonder de toeristische sector, waardoor het Land in 2020 een aanzienlijk deel van haar inkomsten moest missen en zij in eerste instantie niet meer in staat was om haar verplichtingen van financiële aard na te komen, laat staan om de eveneens hard geraakte privésector financieel te ondersteunen. Vanaf april 2020 werden daarom door Nederland liquiditeitsondersteuning aan Aruba verleend in de vorm van renteloze leningen tot een totale waarde van Afl. 916 miljoen. Dit gebeurde op basis van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, volgens welk Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten elkaar hulp en bijstand verlenen.

Voor het financiële toezicht betekende dit dat de begrotingsnormen met het bijbehorende kader zoals vastgelegd in de LAft en de Protocollen 2015 en 2018 voor de jaren 2020 en 2021 volstrekt onhaalbaar werden. Dit werd op Koninkrijksniveau ook onderkend. Met toepassing van artikel 23, eerste lid van de LAft werd het Aruba toegestaan om af te wijken van de normen, bedoeld in artikel 14, van de LAft⁴. Hiermee werd het Land in staat gesteld om haar lopende financiële verplichtingen zoveel mogelijk na te komen en (nieuwe) uitgaven te doen ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19 pandemie in Aruba, zonder daarbij gebonden te zijn aan begrotingsregels waarvan de toepassing onder dergelijke zeer uitzonderlijke omstandigheden slechts een onredelijke beperking zouden hebben opgeleverd. Wel werd er door de rijksministerraad een maximale afwijking van de normen vastgelegd.

§3. De ontwerp-Rijkswet financieel toezicht Aruba

Medio 2020 werd Aruba door Nederland benaderd met het voorstel om het financiële toezicht op Aruba te regelen op het niveau van rijkswet, en wel in de vorm van een zogenaamde consensus-rijkswet als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden⁵. Die consensus-rijkswet zou de naam Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft) dragen en qua inhoud in aanzienlijke mate overeenkomen met de LAft. Een belangrijk verschil met de LAft betrof het normenkader en de begrotingsregels, ten aanzien waarvan nieuwe en meer uitgebreide regels zouden worden gehanteerd. Nederland hechtte – en hecht nog steeds – aan lange termijn borging van de bestendigheid en continuïteit van het begrotingstoezicht. Vastlegging van dat

⁴ Artikel 23, eerste lid, van de LAft bepaalt dat indien dit nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, in overeenstemming met de ministerraad, de Staten en vervolgens in overeenstemming met de regering van het Koninkrijk, kan worden besloten tot afwijking van de normen, bedoeld in artikel 14 van de LAft.

⁵ Volgens deze bepaling kan in onderling overleg tussen de betrokken landen worden bepaald dat een onderlinge regeling als bedoeld in het eerste lid, en de wijziging daarvan bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgesteld.

toezicht op het niveau van rijkswet scheidt duidelijkheid en daarmee zekerheid op lange termijn voor de betrokken partijen over het normenkader en de spelregels van het toezicht.

Door de regering van Aruba werd na lang onderhandelen ingestemd met het concept voor de RAft. Er bestond immers geen verschil van inzicht voor wat betreft het belang van duurzame openbare financiën en externe begrotingstoezicht. Zo was Aruba voor het uitbreken van de COVID-19 pandemie al een behoorlijk eind op weg om te voldoen aan de begrotingsnormen voor 2019 en verder. Daarnaast heeft het externe begrotingstoezicht een positief effect op de beoordeling van de kredietwaardigheid van Aruba door internationale credit rating agencies zoals Fitch en Standard & Poor's. Het laatste is van belang, aangezien Aruba, in tegenstelling tot de andere Caribische landen Curaçao en Sint Maarten, deels afhankelijk is van de internationale kapitaalmarkt voor het aantrekken van leningen ten behoeve van de dienst.

Zoals bekend hebben zowel de Raad van State van het Koninkrijk en de Raad van Advies van Aruba uitgebreide en enigszins kritische adviezen uitgebracht over het aan hen voorgelegde voorstel van de RAft. Deze hebben geleid tot nieuwe en intensieve onderhandelingen tussen Aruba en Nederland met aanpassingen van het voorstel van de RAft als gevolg. Dat voorstel werd op 22 februari 2022 ingediend bij de Staten-Generaal en bij de Staten van Aruba. Zowel in de Tweede Kamer als in de Staten hebben diverse fracties zich in de schriftelijke behandelingsfase kritisch opgesteld. Bij de regering heeft dit de vraag opgeroepen of in hoeverre sprake is van consensus die immers cruciaal is voor de parlementaire haalbaarheid in Aruba van het voorstel. Het ontbreken van consensus belemmert de voortgang van behandeling van de RAft.

§4. Verdere ontwikkelingen

In afwachting van een definitief uitsluitsel over de uiteindelijke vorm van de voortzetting van het financiële toezicht zijn Aruba en Nederland met elkaar in overleg getreden over een tussentijdse regeling van het begrotingstoezicht. Dit ter voorkoming van een mogelijk juridisch gat in dat toezicht door het ontbreken van concrete begrotingsnormen, waardoor het CAft zich genoodzaakt zou zien om haar werkzaamheden ten aanzien van het begrotingstoezicht op te schorten. Dat laatste werd door zowel Aruba als Nederland als onwenselijk beschouwd. Daarom werd door Aruba en Nederland overeengekomen om het begrotingstoezicht te verlengen tot en met 31 december 2023, met de begrotingsnormen zoals opgenomen in artikel 15 van de RAft als uitgangspunt, in het bijzonder het financieringssaldo van de collectieve sector dat een overschot van ten minste 1% van het BBP zou moeten bedragen⁶. De Landsbegroting voor 2023 en 2024 zijn hierop afgesteld.

Met het oog op de afloop per 1 januari 2024 van de bovengenoemde verlengingsovereenkomst zijn door Aruba en Nederland wederom besprekingen gevoerd over de voortzetting van het duurzame begrotingstoezicht. Daarbij speelde inmiddels ook een rol de bovenvermelde Nederlandse liquiditeitsleningen ad Afl. 916 miljoen (de

⁶ Zie artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van de RAft.

COVID-leningen), waarvan de looptijden alle op 10 oktober 2023 zouden verstrijken en herfinanciering van die leningen, gelet ook op de financiële positie van Aruba, noodzakelijk was.

In verband hiermee is van Nederlandse zijde op 15 mei 2023 een aanbod ontvangen voor de herfinanciering van de COVID-leningen. Afhankelijk van bepaalde nog te adresseren factoren, zoals de budgettaire risico's, de ontwikkeling van het schuldniveau en de economische vooruitzichten van Aruba. In eerste instantie bevat het aanbod twee opties. Deze zijn:

1. Een meerjarige herfinanciering zonder financieel toezicht. Dit zal een langlopende annuïtaire lening zijn (20 jaar) tegen het voor landen met een vergelijkbare creditrating geldende rentepercentage. Voor Aruba bedraagt dit momenteel tussen de 6 en 8%;
2. Een meerjarige herfinanciering met een financieel toezicht op basis van een rijkswet. Daarbij is het uitgangspunt een 20-jarige annuïtaire lening tegen de rente die Nederland zelf betaalt, met een beperkte risico-opslag. Op dit moment zou dit ongeveer 3,2% zijn. Op basis van de uitkomst van de doorrekening is ruimte voor maatwerk in de financieringsvoorwaarden om te komen tot een passende financieringsvorm. Dit maatwerk kan worden verruimd indien ook het meerjarig economisch kader kan worden betrokken in de doorrekening. Indien dit kader niet tijdig gereed is, kan daarmee in de financiering ook op een later moment nog rekening worden gehouden.

Omdat Nederland zich realiseert dat zowel het tot stand komen van een rijkswet voor het financieel toezicht als het ontwikkelen van een meerjarig economisch kader tijd vraagt, wilt hij een tussenoplossing bieden met een kortlopende herfinanciering. Deze bijkomende derde optie houdt het volgende in:

3. Kortlopende herfinanciering met een looptijd van maximaal 2 jaar om een rijkswet voor het financieel toezicht tot stand te brengen. Met het oog op de benodigde besluitvorming is er in dit geval vóór 1 september 2023 bestuurlijk commitment nodig om tot een consensus-rijkswet voor het financieel toezicht te komen. Ook is een op in ieder geval de onderdelen van het verlengde Protocol 2019-2021 gerealiseerde wijziging van de LAft nodig om vanaf die datum tot aan inwerkingtreding van de rijkswet het financieel toezicht te borgen. Voor deze optie zou een rentepercentage gelden van ongeveer 5,1%. Tijdens de looptijd zal tevens een aflossing op de lening moeten plaatsvinden die overeenkomt met de aflossing zoals die in deze jaren zou gelden bij de 20-jarige annuïtaire lening zoals beschreven bij optie 2. Dit laatste vanuit de doelstelling de schuldquote te laten dalen. Indien tijdens de kortlopende herfinanciering de rijkswet voor het financieel toezicht tot stand komt, kunnen Aruba en Nederland in gesprek gaan over een herfinanciering conform optie 2. Mocht het gedurende de looptijd van de tussenoplossing niet lukken om tot een rijkswet te komen, zal optie 1 van toepassing worden.

§5. De weg voorwaarts

Voor de regering is het van essentieel belang dat het externe begrotingstoezicht na 2023 geborgd blijft en voorzien is van een adequate, dat wil zeggen formeel-wettelijke grondslag. Dat laatste is van belang nu begrotingen hun oorsprong vinden in het budgetrecht van de Staten. Op basis van dat recht bezit het parlement de uitsluitende bevoegdheid om de regering te machtigen om voor een dienstjaar verplichtingen aan te gaan. Deze machtiging wordt verleend in de vorm van een begroting die bij landsverordening wordt vastgesteld en die door de regering door middel van een of meer ontwerpen van landsverordening aan de Staten ter goedkeuring worden aangeboden. Dit is neergelegd in artikel V.12, eerste en tweede lid, van de Staatsregeling van Aruba. Dit betekent dat de formele wetgever zich moet hebben uitgesproken over de begrotingsnormen aan de hand waarvan de door hem vastgestelde begrotingen worden beoordeeld.

Daarbij speelt ook een rol dat het externe begrotingstoezicht een positief effect heeft op de internationale financiële reputatie van Aruba. Gedacht kan daarbij worden aan de reguliere beoordelingen van de kredietwaardigheid van Aruba door internationale credit rating agencies zoals Fitch en Standard & Poor's. Dit is van belang, aangezien Aruba, in tegenstelling tot de andere Caribische landen Curaçao en Sint Maarten, deels afhankelijk is van de internationale kapitaalmarkt voor het aantrekken van leningen ten behoeve van de dienst.

Gelet op het bovenstaande en in afwachting van een definitief uitsluitsel over de vorm van het begrotingstoezicht, acht de regering het wenselijk dat in de huidige LAft nieuwe begrotingsnormen worden opgenomen. Hiermee wordt meteen voorkomen dat er een gat ontstaat in het begrotingstoezicht en ontstaat rust en duidelijkheid, ook ten aanzien van het herfinancieringsvoorstel, voor alle partijen.

§6. Hoofdpijnen van het ontwerp

Het onderhavige ontwerp strekt tot regeling van het bovenstaande. Dit geschiedt door opname van een nieuw artikel 14 in de LAft met een tekst die grotendeels overeenkomt met die van artikel 15 van de ontwerp-RAft. Aan de huidige tekst van artikel 14 van de LAft bestaat sowieso geen behoefte meer, aangezien de in het tweede lid vermelde begrotingsnormen inmiddels uitgewerkt zijn, terwijl het in het derde lid opgenomen toetsingskader naar huidige maatstaven niet langer toereikend is. Het een en ander wordt bewerkstelligd door artikel I, onderdeel B, van het onderhavige ontwerp.

Ten behoeve van een goede toepassing van de nieuwe begrotingsregels is het wetstechnisch gezien wenselijk om ook bepaalde definities van de ontwerp-RAft over te nemen in de LAft. Hiertoe strekt onderdeel A van artikel I van het onderhavige ontwerp.

In verband met het bovenstaande worden voorts twee aan het begrotingstoezicht verwante aangelegenheden geregeld. Deze zijn te vinden in de onderdelen D en E van

artikel I en betreffen (i) de verkrijging van een accountantsverklaring ten aanzien van de financiële verantwoording over het boekjaar 2020 en de daaropvolgende boekjaren, en (ii) een verbod onder voorwaarden tot het aangaan van nieuwe financiële publiek-private samenwerkingsverplichtingen.

§7. Financiële gevolgen

Ten aanzien van de financiële gevolgen van het onderhavige ontwerp voor het Land zij opgemerkt dat deze, vanwege de inhoud en strekking van het begrotingstoezicht, zich zullen voordoen c.q. reeds hebben voorgedaan bij de Landsbegrotingen van 2019 en daarna.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel voegt een drietal definities toe aan artikel 1 van de LAft. Zij zijn ook te vinden in artikel 1 van de ontwerp-RAft. Zij worden ingevoegd met het oog op de toepassing van het voorgestelde nieuwe artikel 14 en artikel 15 van de LAft (zie de onderdelen B en C). Qua inhoud zijn ze voldoende duidelijk en behoeven geen nadere bespreking.

Artikel I, onderdeel B

In lijn met het bovenstaande bewerkstelligt dit onderdeel de vervanging van de begrotingsnormen van artikel 14 van de LAft door de nieuwe en meer uitgebreide normen die gebaseerd zijn op die van artikel 15 van de ontwerp-RAft.

Vooropgesteld zij dat de normen, beschreven in het eerste lid, de begrotingsregels van het tweede lid en de basisaspecten van een volledige, ordelijke en controleerbare begroting, bedoeld in het derde lid, allemaal aangemerkt worden als normen. Aldus wordt een begroting c.q. begrotingswijziging beoordeeld aan de hand van al deze normen. Die beoordeling is in handen van het CAft.

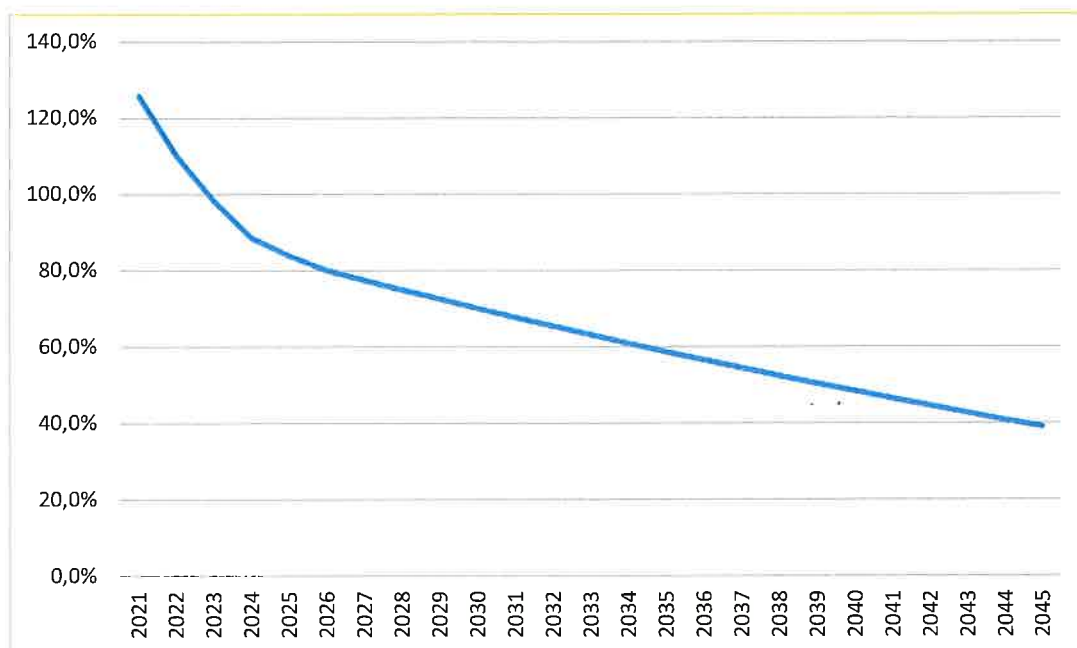
Het eerste lid, onderdeel a, schrijft voor dat de uitgaven op de gewone dienst en de kapitaaldienst worden gedekt door de daarvoor opgenomen middelen. Omdat in het eerste lid, onderdeel b, is bepaald dat het Land een overschot moet realiseren, dienen meer middelen te worden opgenomen op de gewone dienst of de kapitaaldienst dan ter dekking van de daarin opgenomen uitgaven. Daarom wordt bepaald dat de uitgaven op deze diensten ten minste moeten worden gedekt door daarvoor opgenomen middelen. Indien een tekort ontstaat op de gewone dienst moet binnen de gewone dienst worden gecompenseerd.

Een onderscheid tussen de gewone dienst en de kapitaaldienst draagt overigens bij aan het inzicht dat nodig is om te kunnen bepalen waarvoor er geleend wordt. Zonder een

dergelijk onderscheid zou er immers slechts een algemene financieringsbehoefte bestaan waarvoor geldleningen worden aangezocht. Door dit onderscheid te maken zal duidelijkheid bestaan over de aard van de financieringsbehoefte waarvoor een geldlening wordt aangezocht. Daarbij is het is onwenselijk om te lenen voor consumptieve uitgaven, aangezien tegenover deze uitgaven geen duurzame kapitaalgoederen staan van waaruit deze geldleningen kunnen worden afgelost. Op de kapitaalrekening wordt rekening gehouden met de verwachte ontvangsten uit geldleningen. Daaronder vallen de ontvangsten van geldleningen om de kapitaaluitgaven mee te dekken en om eerder aangegane geldleningen af te lossen. Gelet de schuldpositie van het Land zal behalve voor investeringen via de kapitaalrekening ook geleend kunnen worden voor het aflossen van geldleningen (herfinanciering).

Het eerste lid, onderdeel b, bevat de norm voor het financieringssaldo, namelijk ten minste 1% van het BBP. Dit betekent dat het Aruba – dat wil zeggen het Land en de overige onderdelen van de collectieve sector in de zin van artikel 1 van de LAft - jaarlijks een financieringsoverschot van ten minste 1% van het BBP dient te begroten en te realiseren. Voor deze norm is gekozen, zodat het Land de nominale schuld kan afbouwen en toewerken naar een duurzaam schuldniveau met inachtneming van de draagkracht van de economie en de overheid. Het gehele begrote financieringsoverschot wordt daarbij ingezet voor de reductie van de nominale overheidsschuld. Ook meevallers worden middels een meevallerformule eveneens hiervoor ingezet (zie het tweede lid, onderdelen c en d). Daarbij dient de schuldquote een verlaging te laten zien naar ten hoogste 50% van het BBP in 2040. In geval van een afwijking van het schuldquotereductiepad zullen maatregelen genomen moeten worden om terug te keren op dat pad. Zodoende kan worden voldaan aan het voorschrift dat de schuldquote een verlaging laat zien naar ten hoogste 50% van het BBP in 2040 (zie het eerste lid, onderdeel c).

Indien sprake is van een begroot financieringsoverschot dat lager is dan het minimale overschot van 1,0% BBP - en derhalve ook van een tekort - zullen de meevallers ten opzichte van de begroting op grond van het eerste lid, onderdeel d, geheel ten goede moeten komen aan de schuldreductie. Indien het begrote overschot hoger is dan 1% van het BBP mag de helft van de gerealiseerde meevallers ten opzichte van de begroting worden ingezet voor investeringen via de kapitaaldienst ter stimulering van de economie. Deze norm heeft als bijkomend effect dat het het Land beperkt in haar mogelijkheden om te lenen ten behoeve van herfinanciering. Het maximale leenbedrag dat het Land jaarlijks hiervoor mag lenen is gelijk aan het te herfinancieren bedrag per jaar minus het financieringsoverschot. Verder zal het Land de schulden moeten gaan verlagen en dit ook conform het schuldquotereductie-pad moeten laten zien om de schuldquotenorm in 2040 te halen (zie het eerste lid, onderdeel c). Dit zal gemonitord worden door het CAft die zo nodig de voorziene maatregelen zal kunnen nemen, indien de schuldquoteontwikkeling niet in lijn is met een pad naar een schuldquote van 70% BBP in 2031 en van 50% BBP in 2040 Uitgegaan wordt namelijk van een verlaging welke naar verwachting het volgende schuldquotereductie-pad heeft: Voor inwerkingtreding van deze wijziging zullen met het CAft werkafspraken worden gemaakt over de praktische toepassing van de norm met betrekking tot de personeelslasten



Ten aanzien van het voorgestelde eerste lid, onderdeel e, zij het volgende opgemerkt. De met dit ontwerp beoogde normstelling is gebaseerd op behaalde resultaten door de (geconsolideerde) collectieve sector. Dit betekent dat de gehele sector gezamenlijk zal bijdragen aan de beoogde verlaging van de schuldquote, ook door de inzet van behaalde overschotten ten behoeve van een lagere schuld van de sector in zijn geheel. Om dit veilig te stellen zal het Land met de overige partijen in de sector tot afspraken komen die ertoe zullen leiden dat, in geval van het bestaan van schulden bij deze instellingen, de overschotten hiervoor ingezet worden. In het geval er geen sprake is van schulden bij de instellingen zullen de overschotten in de financiële verhouding met het Land ingezet worden. Dit dan wel in de vorm van deposito's bij het Land, dan wel in de vorm van het in portefeuille houden van schatkistpapier.

Ten aanzien van de normstelling voor de personeelslasten (zie het voorgestelde tweede lid, onderdeel a) heeft de regering zich mede laten leiden door hetgeen internationaal gangbaar is op dit gebied. Het Internationaal Monetair Fonds heeft in eerdere onderzoeken naar de personeelslasten (2019 en een vervolg hierop in 2021) reeds de standaard bepaald door het hanteren van de zogenaamde "wage bill", die gebaseerd is op de door het Land rechtstreeks te dragen kosten voor de inzet van arbeidskrachten (in dienstbetrekking, dan wel op contractbasis), aangevuld met de kosten voor de inzet van arbeidskrachten door derden in de onderwijssector die een financiële relatie hebben met het Land op basis van een subsidie. Hierdoor valt een aantal instellingen die tot de collectieve sector horen buiten deze normstelling. Praktisch gezien, levert de opname van deze instellingen in de personeelslastennorm overigens beheersingsknelpunten op. Dit omdat het Land immers geen directe invloed uitoefent op de rechtspositievorming binnen deze instellingen. Binnen de eigen organisatie is dit wel het geval uiteraard, terwijl

bij de gesubsidieerde instellingen het totaal aan door het Land te maken kosten ook kan worden vastgesteld door het Land, naast dat de algehele rechtspositievorming in de onderwijssector uniform is en door het Land wordt vormgegeven.

Het bovenstaande levert de volgende samenstelling op, waarbij de relevante salarisrollen gemeld worden op basis van de huidige inrichting van het door het Land toegepaste payrollstelsel PSA:

Werknemers en gewezen werknemers:

- Land Aruba (Payroll 1)
- VUT-uitkeringsgerechtigden (Payroll 2)
- Dienst Publieke Scholen (Payroll 3)
- Dienst Openbare Werken (Payroll 4)
- Stichting Educacion Profesional Basico (Payroll 6)
- Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Aruba (Payroll 7)
- Stichting Voortgezet Onderwijs Aruba (Payroll 8)
- Stichting Katholiek Onderwijs Aruba (Payroll 9)
- Staten van Aruba (Payroll 13)
- Vaste Colleges van Advies (Payroll 16)
- Overbruggingsuitkeringen gewezen ambtsdragers (Payroll 19)

Directe externe inhuur:

- Invallers en oproepkrachten (Payrolls 20 en 21)
- Dienstverleners (Payroll 23)

In dit kader wordt bij externe inhuur bedoeld het betrekken van personen voor de uitvoering van werkzaamheden in opdracht van het Land en waarop door het Land als opdrachtgever gestuurd wordt. Dit kan op directe wijze per persoon, dan wel via een opdrachtverlening aan een uitzendbureau plaatsvinden. Fundamenteel hierin is dat er sprake moet zijn van uitvoering van werkzaamheden onder leiding en toezicht van het Land als opdrachtgever. Ook in termen van fiscaliteit is dit van belang en is dit dan ook de reden waarom bij directe inhuur de desbetreffende personen, ondanks het feit dat er geen sprake is van een arbeidsrelatie, desalniettemin in een aparte payroll geadministreerd worden.

Artikel I, onderdeel C

Dit onderdeel regelt een vervanging van het huidige vijfde lid van artikel 15 door een nieuw lid dat stelt dat indien geldleningen ten laste van het Land worden aangetrokken in het kader van een open biedingsprocedure, dat aantrekken gebeurt na bekomen advies daarover van de Centrale Bank van Aruba. Het verschil met het huidige vijfde lid is ten eerste dat de open biedingsprocedure niet meer steeds via de Centrale Bank van Aruba hoeft te lopen, en tweede dat de open bieding niet meer in overeenstemming met het advies van die instelling hoeft te lopen. Daartoe kan het volgende aangevoerd.

In het kader van voortschrijdende inzichten ten aanzien van haar onafhankelijke toezichts- en bankiersfunctie en daarmee samenhangende rol op de binnenlandse geld- en kapitaalmarkt, is de Centrale Bank van Aruba zich gaan bezinnen op haar hoedanigheid van emissiebank voor het Land. Als gevolg van deze niet onbegrijpelijke ontwikkeling ontstond zowel bij de Centrale Bank van Aruba als bij de regering de behoefte om een andere methode te creëren voor het aantrekken van leningen via open biedingen, die recht doet aan de huidige opvattingen over de taken en werkzaamheden van een centrale bank in dergelijke situaties. Van belang hierbij is dat volgens het huidige artikel 15, vijfde lid, het aantrekken van geldleningen via open bieding in overeenstemming met het advies van de Centrale Bank van Aruba moet plaatsvinden. Dit leidt ertoe dat de Centrale Bank van Aruba in feite de leningsvoorwaarden, modaliteiten en looptijd van de leningen in kwestie (eenzijdig) kan bepalen. Immers, het Land is gebonden aan het advies van de Centrale Bank van Aruba. Dit terwijl de bedoeling eigenlijk is dat, alhoewel het advies van de Bank omtrent de financiële en macro-economische implicaties van een dergelijke lening zwaarwegend behoort te zijn, het niet doorslaggevend kan zijn voor het financieringsbeleid van het Land. Het voorgestelde nieuwe vijfde lid stelt daarom dat het advies van de Centrale Bank van Aruba nog steeds moet worden ingewonnen, maar dat de aantrekking van de leningen in kwestie, en daarmee de leningsvoorwaarden, niet in overeenstemming met dat advies hoeft te zijn. Afwijkingen van dat advies dienen uiteraard wel schriftelijk gemotiveerd te worden. Met dit doel voor ogen is een zesde lid aan deze bepaling toegevoegd.

Artikel I, onderdeel D

Dit onderdeel regelt de invoeging van een artikel 18a in de LAft en hangt samen met het Protocol 2018, in het bijzonder punt VI ervan inzake de accountantsverklaring. Het bepaalt dat over het boekjaar 2020 en de daaropvolgende boekjaren een accountantsverklaring door het Land verkregen Dat toepasselijke financiële stelsel is reeds technisch uitgewerkt en wordt ook toegepast.

Artikel I, onderdeel E

Ten behoeve van de doelmatigheid van het uitvoeringsrapportageproces wordt door middel van deze wijziging de rapportagefrequentie zoals vastgelegd in artikel 19 van de LAft verlaagd. Daarmee wordt tevens voorkomen dat in het kader van de uitvoering van het voorgestelde artikel 18a van de LAft dubbele rapportageverplichtingen over het verbetertraject ontstaan. De rapportage omvat de activiteiten gericht op verbetering van het financieel beheer in zijn geheel. In verband hiermee bepaalt het voorgestelde artikel 18a ook dat de Minister in zijn rapportage over het financieel beheer ook dient in te gaan op de wijze waarop opvolging wordt gegeven aan de eventuele aanbevelingen van het College, bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de LAft.

Artikel I, onderdeel F

Ook met dit onderdeel wordt uitvoering gegeven aan het Protocol 2018, in dit geval voor wat betreft de zogenaamde publiek-private samenwerkingsovereenkomsten (PPS). Het

bewerkstelligt de invoering van een artikel 27a in de LAft, met daarin een verbod op het aangaan van PPS-overeenkomsten. Van een dergelijk verbod is in de praktijk reeds sprake.

Artikel II

Dit artikel bevat de inwerkingtreedingsbepaling van het onderhavige ontwerp. Met het oog op de wenselijke continuïteit van het begrotingstoezicht is de inwerkingtreding gesteld op 1 januari 2024. In verband bepaalt dit artikel ook dat indien het Afkondigingsblad van Aruba waarin de landsverordening zal worden geplaatst, wordt uitgegeven na 1 januari 2024, zij in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Afkondigingsblad van Aruba waarin zij wordt geplaatst, en terug werkt tot en met 1 januari 2024.

De minister van Financiën en Cultuur,



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

