

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

Uw brief: 11 juli 2024
Uw kenmerk: LV-24/0007
Datum: 31 juli 2024
Kenmerk: RvA 44-24

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2025 (Landsbegroting 2025)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2025, moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het onderhavige ontwerp strekt tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2025. Ingevolge artikel IV.1 van de Staatsregeling van Aruba¹ wordt de Raad gehoord over ontwerpen van landsverordeningen die door de regering aan de Staten van Aruba worden voorgelegd. Aangezien de Landsbegroting de vorm van een ontwerp-landsverordening heeft, wordt ook over dit voorstel advies gevraagd aan de Raad.

1.2 Een landsverordening tot vaststelling van de Landsbegroting is een formele wet en heeft een eigensoortig karakter. De omstandigheid dat het machtigingskader prevaleert heeft consequenties voor het door de Raad te hanteren toetsingskader.²

De juridische en wetstechnische toetsing vindt in volle omvang plaats. De Raad toetst onder meer aan hogere regelgeving, zoals de Staatsregeling, alsmede aan de Comptabiliteitsverordening 1989³ (CV 1989) en de Landsverordening Aruba financieel

¹ AB 1985 no. 26.

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

³ AB 1989 no. 72.



toezicht⁴ (LAft). Ook worden hierbij de afspraken die zijn vastgelegd in het landspakket betrokken.⁵

Anders dan bij wetgeving in materiële zin vindt geen beleidsanalytische toetsing plaats. De formulering van de beleidsdoelstellingen voor het komende begrotingsjaar is een prerogatief van de regering, waarover tijdens de begrotingsbehandeling verantwoording wordt afgelegd aan de Staten. Wel toetst de Raad of de voorgenomen beleidsdoelstellingen op een juiste wijze in de gepresenteerde ramingen worden gereflecteerd en beoordeelt de Raad het realiteitsgehalte van de voorgestelde ramingen van de ontvangsten en uitgaven van het Land (in samenhang met de meest actuele prognosecijfers van de overige entiteiten behorende tot de collectieve sector), de (meerjarige) (financieel-economische) effecten van de ramingen, de aan te gane verplichtingen en de ontwikkeling van de openbare financiën. Ten slotte toetst de Raad of de financieel-economische premissen, waarop de begroting stoelt, valide zijn en of de voorstellen leiden tot duurzame overheidsfinanciën.

1.3 De Raad heeft tevens kennisgenomen van het ‘Advies bij de ontwerpbegroting 2025’ van het College Aruba financieel toezicht (CAft), d.d. 17 juni 2024 (kenmerk Cft 202400065), dat als bijlage bij het onderhavige ontwerp is gevoegd.

2. Formele toetsing van de ontwerp-Landsbegroting 2025

2.1 Met ingang van 1 januari 2024 zijn de in de LAft opgenomen nieuwe begrotingsnormen voor de collectieve sector in werking getreden.⁶ Zowel het ontwerp als de toelichting voldoen slechts aan een deel van deze begrotingsnormen. Zo hebben de gepresenteerde duurzaamheidsindicatoren uitsluitend betrekking op de financiën van het Land⁷, maar niet op die van de gehele collectieve sector, zoals de LAft voorschrijft. Ook wordt geen inzicht geboden in de totale schuld van de collectieve sector en de daarbij behorende schuldquote⁸ en blijkt niet dat de overschotten bij de collectieve sector worden ingezet voor schuldreductie.⁹ Op de financiële toestand van de collectieve sector wordt evenmin ingegaan.¹⁰ Verder wordt alleen inzicht geboden in de ontwikkeling van de personeelslasten in enge zin in verhouding tot het bruto binnenlands product (bbp)¹¹, maar blijft de ontwikkeling van de totale personeelslasten van Aruba - waar de LAft betrekking

⁴ AB 2015 no. 39.

⁵ Zie de bijlage ‘Landspakket Aruba’ bij de Kamerbrief betreffende het akkoord van Aruba en Nederland inzake voorwaarden liquiditeitssteun, d.d. 13 november 2020, kenmerk 2020-0000662591.

⁶ Zie de Landsverordening van 20 december 2023 houdende wijziging van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (opname nieuwe begrotingsnormen) (AB 2023 no. 67).

⁷ MvT, p. 9 en 10.

⁸ Zie artikel 1 van de LAft.

⁹ Zie artikel 14, eerste lid, onderdeel e, van de LAft.

¹⁰ Zie artikel 14, vierde lid, van de LAft.

¹¹ MvT, p. 10.

op heeft - onderbelicht.¹² Tevens blijkt dat voor het begrotingsjaar 2025 - maar ook voor de jaren 2023 en 2024 - de collectieve sector nog niet is vastgesteld. Zodoende wordt met het ontwerp en bijbehorende toelichting niet voldaan aan hetgeen in de LAft is bepaald. Als redenen hiervoor worden aangevoerd de complexiteit rond de nodige onderlinge technische afstemmingen tussen de (begrotings)cijfers van het Land en de overige entiteiten behorende tot de collectieve sector en een vertraging in het proces van de vaststelling van de collectieve sector.¹³ De Raad acht het echter van essentieel belang dat deze afstemming zo spoedig mogelijk gerealiseerd wordt om de ontwerp-Landsbegroting en de bijbehorende toelichting in overeenstemming te brengen met de vigerende begrotingsnormen zoals vastgelegd in de LAft.

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

Hoewel in de toelichting op het ontwerp een gespecificeerd overzicht is opgenomen van de totale vorderingen en schulden per ministerie, ontbreekt in de toelichting een gespecificeerd overzicht van de gegeven, dan wel de te geven, garanties. Dit overzicht dient alsnog toegevoegd te worden.

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

Geconstateerd is, dat de beleidsvoornemens in de toelichting bij het onderhavige ontwerp in onvoldoende mate hun weerslag krijgen in de begrotingscijfers. Hierdoor is het onduidelijk (i) in hoeverre in het begrotingsjaar 2025 deze voornemens en maatregelen zullen worden doorgevoerd en (ii) hoe groot de financiële impact zal zijn van de genoemde beleidsvoornemens en -maatregelen in het begrotingsjaar 2025. Het beoordelen van het realiteitsgehalte van de voorgelegde begrotingscijfers 2025 wordt daardoor bemoeilijkt.

¹² Zie pagina 9 en 10 van de memorie van toelichting behorende bij de Landsverordening van 20 december 2023 houdende wijziging van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (opname nieuwe begrotingsnormen) (AB 2023 no. 67).

¹³ MvT, p. 14 - 16.

2.3.1 Een concreet voorbeeld is het ontbreken van inzicht in het totale effect dat gemoeid is met de indexering van het salaris van ambtenaren en gelijkgestelden¹⁴ in 2025. Conform het gesloten ‘Acuerdo Indexering 2018 - 2023’ van 29 april 2024 is het salaris van ambtenaren en gelijkgestelden met ingang van 1 juli 2024 verhoogd met 6,0%, die gevolgd wordt door een procentuele verhoging van 5,7% per 1 januari 2025.¹⁵ Ook de reparatietoeslag is in 2024 naar rato verhoogd¹⁶, een verdere indexering zal volgen in 2025.¹⁷ Voor de gesubsidieerde overheidsstichtingen wordt voor 2025, net als voor 2024¹⁸, ook een (verdere) indexering van het salaris van de werknemers begroot.¹⁹

In de eerste suppletoire begroting 2024 inclusief nota van wijziging²⁰ (hierna: Landsbegroting 2024) is met betrekking tot deze indexering een totaalbedrag gemoeid van ongeveer Afl. 21,1 miljoen, dat betrekking heeft op uitsluitend het laatste halfjaar van 2024. Het bedrag van Afl. 21,1 miljoen is onderverdeeld over de volgende kostenposten:

- Personeelslasten: Afl. 11,7 miljoen.²¹
- Subsidies: Afl. 5,8 miljoen.²²
- Overdrachten: Afl. 2,8 miljoen.²³
- Bijdragen en afschrijvingen: Afl. 0,8 miljoen.²⁴

¹⁴ Conform het gesloten ‘Acuerdo Indexering 2018 - 2023’ van 29 april 2024 wordt met gelijkgestelden verwezen naar het personeel dat werkzaam is bij de onderwijsstichtingen.

¹⁵ Zie pagina 2 van het gesloten akkoord ‘Acuerdo Indexering 2018 - 2023’ van 29 april 2024 door de regering van Aruba en de vakbonden FTA, SADA, SEPPA, SPA, TOPA, SIMAR en SINBA.

¹⁶ Zie pagina 17 van de memorie van toelichting behorende bij de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 20 december 2023 (AB 2023 no. 68) tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024.

¹⁷ MvT, p. 136.

¹⁸ Zie pagina 5 van de algemene toelichting van de nota van wijziging behorende bij de eerste suppletoire begroting 2024.

¹⁹ MvT, p. 145, 150, 151, 153 en 161.

²⁰ Dit betreft de Landsverordening van 28 juni 2024 tot wijziging van de Landsverordening van 20 december 2023 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, de Landsverordening van 19 januari 2024 tot vaststelling van de begroting van de Raad van Advies voor het dienstjaar 2024, de Landsverordening van 19 januari 2024 tot vaststelling van de begroting van de Algemene Rekenkamer voor het dienstjaar 2024, de Landsverordening van 15 februari 2024 tot vaststelling van de begroting van de Dienst Openbare Werken voor het dienstjaar 2024 en van de Landsverordening van 13 maart 2024 tot vaststelling van de begroting van de Staten van Aruba voor het dienstjaar 2024 (AB 2024 no. 26).

²¹ Zie Voorjaarsnota 2024. Hierin is per ministerie aangegeven wat het indexeringseffect is op de personeelslasten voor 2024.

²² Zie pagina 13 van de Voorjaarsnota 2024 voor het indexeringseffect van Afl. 3,0 miljoen bij de onderwijsstichtingen en voor het indexeringseffect van Afl. 2,8 miljoen voor de gesubsidieerde overheidsstichtingen en pagina 5 van de algemene toelichting van de nota van wijziging behorende bij de eerste suppletoire begroting 2024.

²³ Zie pagina 17 van de Voorjaarsnota 2024 voor het indexeringseffect van Afl. 2,8 miljoen op de uit te keren reparatietoeslag.

²⁴ Zie pagina 14 van het nader rapport bij het advies van de Raad behorende bij de eerste suppletoire begroting 2024.

De kosten van de verdere indexering in 2025 zullen aanzienlijk meer bedragen. Dit komt onder meer doordat de begrote indexering voor het jaar 2024 slechts betrekking heeft op een halfjaar, terwijl de verdere indexering voor 2025 betrekking heeft op een volledig begrotingsjaar. Zodoende zal de voornaamste oorzaak van de stijging van de overheidsuitgaven in 2025 het gevolg zijn van deze indexering. Hoewel op meerdere plaatsen in de toelichting de indexering wel genoemd wordt, ontbreekt echter inzicht in het totaalbedrag dat met de voorgenomen indexering in 2025 gemoeid is. Gezien de impact van de indexering op 's Lands financiën, acht de Raad het van belang dat meer inzicht geboden wordt in het separate effect van deze indexering, met een onderverdeling naar de verschillende kostenposten (personeelslasten, subsidies, overdrachten en bijdragen en afschrijvingen). Niet alleen om het totale effect van de indexering te kunnen duiden, maar ook om inzicht te bieden in de effecten van overige maatregelen op de verschillende kostenposten.

2.3.2 Verder heeft de Raad geconstateerd dat bij een aantal ministeries niet inhoudelijk wordt ingegaan op de mutaties in de kosten ten opzichte van 2024. Zo wordt bij a) het ministerie van Onderwijs en Sport, b) het ministerie van Transport, Integriteit, Natuur en Ouderenzaken en c) het ministerie van Arbeid, Energie en Integratie in bijlage II *'Detailtoelichting per dienst op kosten- en middelensoort'* bij de verschillende diensten en overheidsonderdelen alleen vermeld met hoeveel en met welk percentage kosten veranderen. Hoewel hierbij beperkt vermeld wordt welke kosten onder bepaalde kostenposten worden geraamd, wordt geheel niet inhoudelijk ingegaan waarom de kosten veranderen ten opzichte van 2024. Zelfs bij de personeelslasten of subsidies worden de kostentoeenames niet gerelateerd aan de indexering.

2.3.3 Een ander - zeer opmerkelijk - voorbeeld betreft de beleidstoelichting van het ministerie van Justitie en Sociale Zaken. In hoeverre in het begrotingsjaar 2025 beleidsvoornemens en -maatregelen zullen worden doorgevoerd en hoe groot de financiële impact hiervan zal zijn in het begrotingsjaar 2025, is voor dit ministerie niet te bepalen. De reden hiervoor is dat de tekst van de beleidstoelichting van dit ministerie nagenoeg exact hetzelfde is als de tekst die in de toelichting bij zowel de Landsbegroting 2023 als de Landsbegroting 2024 staat. Zonder in te gaan op de concrete beleidsvoornemens voor het begrotingsjaar 2025 en de daarmee gemoeide bedragen, wordt uitsluitend verwezen naar het strategisch beleidsdocument van het ministerie van Justitie en Sociale Zaken voor 2022-2025 waarin de beleidsdoelstellingen en voornemens voor een periode van meerdere jaren omschreven staan.²⁵ Aangezien dit meerjarenplan reeds een aantal jaar geleden is opgesteld, is het onduidelijk in hoeverre de uitgangspunten van dit meerjarenplan a) (deels) al gerealiseerd zijn en dus niet meer van toepassing zijn op het begrotingsjaar 2025, b) nog niet gerealiseerd zijn en daarom in 2025 extra aandacht (en inzet van middelen) behoeven en c) bijstelling behoeven in 2025 op basis van de meest recente informatie of voortschrijdend inzicht. Hierdoor ontbreken

²⁵ MvT, p. 21.

voor het begrotingsjaar 2025 de specifieke doelstellingen en beleidsvoornemens en dientengevolge de relatie tussen deze beleidsvoornemens en de financiële consequenties hiervan in het begrotingsjaar 2025.

2.4 Het is de Raad verder opgevallen dat in de toelichting een behoorlijk aantal cijfers is opgenomen, die onjuist of onduidelijk zijn. Om een vergelijking te kunnen maken van de begrotingscijfers van 2025 met die van 2024, en hiermee het realiteitsgehalte van de cijfers te kunnen beoordelen, is het van belang dat de cijfers voor elk van deze afzonderlijke jaren consistent zijn en betrekking hebben op één enkele bron. Dit is echter niet het geval. Zo wordt in de toelichting verwezen naar de cijfers uit zowel de vastgestelde Landsbegroting 2024 van december 2023²⁶, als de eerste supplettoire begroting 2024²⁷ en de eerste supplettoire begroting 2024 inclusief nota van wijziging.²⁸ Daarnaast heeft de Raad onder meer de volgende onjuistheden in de toelichting geconstateerd:

Pagina 9: <i>Figuur financieringssaldo Land</i>	Het percentage dat bij 2024 genoemd staat moet 2,2% zijn.
Pagina 9: <i>Figuur primair saldo Land</i>	Het percentage dat bij 2024 genoemd staat moet 6,4% zijn.
Pagina 90: <i>Budgettaire gevolgen beleid ministerie ECDO</i>	In de tweede tabel kloppen de procentuele veranderingen van 2025 ten opzichte van 2024 niet. Bovendien heeft de tweede tabel als titel 'middelen', maar dit moet 'kosten' zijn.
Pagina 105: <i>Bijlage II Detailtoelichting per dienst op kosten- en middelensoort</i>	Bij deze bijlage wordt aangegeven dat de detailtoelichting voor de cijfers van 2024 uitgaat van de vastgestelde begroting voor het dienstjaar 2024, zoals vastgesteld in december 2023. Hierdoor sluiten de cijfers van de afzonderlijke diensten en overheidsonderdelen in deze bijlage niet aan op de cijfers uit <i>Tabel 2: Meerjarig kader 2024-2029</i> (p. 5) en op de tabellen <i>Budgettaire gevolgen beleid</i> die per ministerie zijn opgenomen in <i>Onderdeel II. Beleidstoelichting per ministerie</i> (p. 19 - 96).
Pagina 136: <i>Overig FIC</i>	Hier wordt gesproken over een toename, terwijl er een afname is. Bovendien blijkt uit de tekst niet hoeveel de verhoging van de indexering van de reparatietoeslag bedraagt.
Pagina 211: <i>Centraal Bureau Statistiek</i>	Hier wordt gesproken over een verhoging van de kosten en een toename bij de post goederen en diensten, terwijl de kostenpost goederen en diensten alsook de totale kosten afnemen.
Pagina 232 - 233: <i>Specificatie middelen</i>	De begrote bedragen voor 2025 komen niet overeen met a) de bedragen uit het ontwerp, b) de bedragen uit <i>tabel 2: Meerjarig kader 2024-2029</i> en c) de bedragen in de detailtoelichting van het ministerie van Financiën en Cultuur (p. 129 - 130).
Pagina 240 - 243: <i>Bijlage X Personeelsbezetting</i>	De actieve bezetting, uitgedrukt in FTE, ligt ruim 300 hoger dan het aantal werkzaam personeel per februari 2024. Dit zou inhouden dat een groot deel van het personeelsbestand een dienstbetrekking heeft van meer dan 100%.

²⁶ MvT, p. 105.

²⁷ MvT, p. 9.

²⁸ MvT, p. 5.

Door het gebruik van a) onjuiste en onduidelijke cijfers en b) cijfers uit meerdere (begrotings)bronnen, wordt een verwarrend en onduidelijk beeld geschetst. De beoordeling van het realiteitsgehalte van de voorgestelde begrotingscijfers voor 2025 wordt hierdoor onnodig bemoeilijkt. De Raad adviseert dan ook om deze cijfers in de toelichting aan te passen en in het vervolg de benodigde zorgvuldigheid te betrachten.

3. Overheidsfinanciën

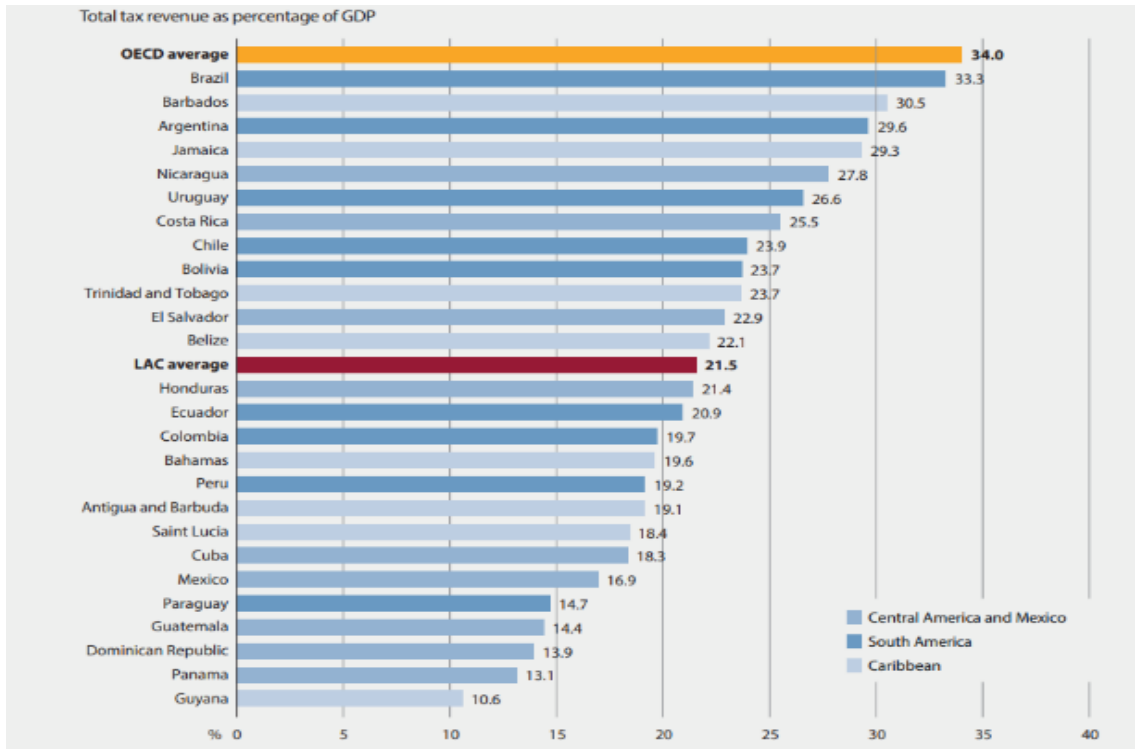
3.1 Voor het dienstjaar 2025 wordt zowel voor het financieringssaldo van het Land als van de collectieve sector een overschot geraamd. Het financieringsoverschot van het Land wordt geraamd op Afl. 137,6 miljoen, wat neerkomt op 1,8% van het bbp.²⁹ Voor de collectieve sector bedraagt het financieringsoverschot Afl. 195,5 miljoen, wat neerkomt op 2,6% van het bbp.³⁰ Hoewel deze cijfers voor 2025 positief zijn voor 's Lands financiën en ruimschoots wordt voldaan aan de financieringssaldonorm van 1,0% voor de collectieve sector, zoals vastgelegd in de LAft, dient hierbij echter wel een kanttekening gemaakt te worden zowel wat betreft de overheidsontvangsten als de overheidsuitgaven.

3.2 Ten aanzien van de overheidsontvangsten wordt verwezen naar het door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) onlangs uitgebrachte rapport '*Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2024*'. Dit rapport gaat onder meer in op de ontwikkeling van de collectievelastendruk (*tax-to-GDP*) in meerdere Latijns Amerikaanse en Caribische landen over de periode van 1990 tot en met 2022. Deze collectievelastendruk, ook wel belasting- en premiedruk genoemd, wordt berekend door de ontvangsten uit belastingen en wettelijke premies van de collectieve sector van een land te delen door het bbp van dat land.³¹ Onderstaande figuur 1 toont voor 2022 de collectievelastendruk van de verschillende onderzochte landen uit de regio, alsmede de gemiddelde collectievelastendruk voor deze landen (21,5%).

²⁹ Zie tabel 2: Meerjarig kader 2024-2029, MvT, p. 5.

³⁰ Zie tabel 1: Meerjarige ontwikkeling Collectieve Sector Aruba, MvT, p. 5.

³¹ In de cijfers van de OECD worden bij de *tax-to-GDP* met betrekking tot de financiering van de socialezekerheidsuitkeringen zelfs de verplichte private verzekeringen meegenomen. Zie OECD (2024) *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2024*, p. 197 - 198.

Figuur 1: Collectievelastendruk Latijns Amerikaanse en Caribische landen, 2022³²


De Raad heeft voor 2022 ook voor Aruba de collectievelastendruk onderzocht. Tabel 1 laat voor 2022 de totale collectieve lasten zien in relatie tot het bbp volgens de richtlijnen van de OECD, met een onderverdeling naar de verschillende belastingbedragen en wettelijke premies waaruit de totale collectieve lasten zijn opgebouwd. Op basis van deze cijfers komt de collectievelastendruk in Aruba voor 2022 uit op 33,7%.³³ Vergeleken met de overige landen in de regio is de collectievelastendruk in Aruba het hoogste. De voor 2025 begrote overschotten zijn weliswaar positief voor de financiën van het Land en de collectieve sector, maar uit de gepresenteerde cijfers blijkt niet welke druk - in zowel absolute als relatieve zin - deze leggen op de Arubaanse samenleving en economie. Gezien onder andere de hoge inflatie van de afgelopen jaren en het concurrentiegevoelige karakter van de toerisme-industrie, vraagt de Raad zich af in hoeverre - vanuit maatschappelijk en economisch oogpunt gezien - deze hoge collectievelastendruk verantwoord is.

³² OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2024) *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*, <https://oe.cd/RevStatsLAC>.

³³ Door onder meer de maatregelen uit de Landsverordening Belastingplan 2023 (AB 2022 no. 161) en de Landsverordening Belastingplan - Deel II (AB 2023 no. 25) - zoals de invoering van de heffing van BBO/BAVP en BAZV bij de invoer van goederen, de verleggingsregeling voor de BBO en de BBO op elektronische diensten - alsmede de per 1 juli 2024 ingegane heffing van de *sustainability fee* (zie artikel 6, eerste lid, van de Landsverordening overdracht rioolnetwerk en vuilverbandingsinstallatie (AB 2024 no. 23)), is het zeer aannemelijk dat de collectievelastendruk van Aruba voor de jaren 2023, 2024 en 2025 nog hoger zal zijn.

Tabel 1: Collectievelastendruk Aruba 2022

Totale collectieve lasten		Afl. 2.138,4 miljoen	
bbp		Afl. 6.345,0 miljoen ³⁴	
Collectievelastendruk		33,7%	
Onderverdeling ontvangsten aan belastingen en sociale premies 2022³⁵ (bedragen in Afl. mln)			
Belastingen op inkomen en winst	378,6	Belastingen op diensten	165,8
Loonbelasting	218,9	Vergunningen	21,5
Inkomstenbelasting	5,4	Zegelbelasting	1,9
Winstbelasting	128,3	Toeristenheffing	4,3
Dividendbelasting	22,1	Toeristenheffing TPEF	3,1
Rente belastingvordering	3,9	Milieubelasting hotels	13,1
Omzetbelastingen	448,2	Milieubelasting verhuur voertuigen	0,2
BBO	111,8	Dienstverlening IUD	1,8
BAVP	110,8	Toeristenheffing ATA (tourism levy)	100,7
BAZV	225,6	Bijzondere heffing ATA (travel promotion levy)	19,2
Invoerrechten en accijnzen	346,4	Belastingen op bezit	125,5
Invoerrechten	198,5	Overdrachtsbelasting	47,0
Accijns gedestilleerd	32,2	Grondbelasting	52,0
Accijns bier	29,5	Motorrijtuigenbelasting	26,0
Accijns sigaretten	14,8	Successie-/overgangsbelasting	0,5
Accijns minerale oliën	71,4	Sociale premies	619,4
Deviezenprovisie	54,5	Premies AZV	261,0
		Premies SVb	358,4

3.3 Verder blijkt dat het voor 2025 geraamde financieringsoverschot van het Land niet veroorzaakt wordt door een daling van de kosten. Het geraamde financieringsoverschot van het Land voor 2025 is Afl. 27,6 miljoen minder dan het financieringsoverschot dat voor 2024 begroot is, ondanks dat de overheidsontvangsten toenemen met Afl. 25,3 miljoen. Bovendien dalen de begrote rentelasten ten opzichte van 2024 met 6,5 miljoen naar aanleiding van het op 4 juni 2024 getekende bestuurlijk akkoord tussen Aruba en Nederland aangaande houdbare overheidsfinanciën.³⁶ De extra financiële ruimte wordt voor een deel ingezet voor een toename van het bedrag aan investeringen van Afl. 11,6 miljoen. Het grootste deel van de extra uitgaven van 2025 lijkt bestemd te zijn voor de structurele indexering van de salarissen van de ambtenaren en gelijkgestelden, van werknemers bij gesubsidieerde overheidsstichtingen en de met deze indexering samenhangende verhoging van de reparatietoeslag. Naast de kostenpost rentelasten vertoont alleen de kostenpost goederen en diensten een zeer marginale daling.

Daarnaast blijkt uit het gepresenteerde *Meerjarig kader 2024-2029* dat de kosten van de overheid - inflatoire effecten en rente-uitgaven niet meegerekend - na het dienstjaar 2025 geen dalende trend zullen vertonen. Bovendien valt op dat enkele

³⁴ CBA (2023) *Annual Statistical Digest 2022*, p. xii.

³⁵ Het bedrag aan deviezenprovisie is afkomstig uit CBA (2023) *Annual Statistical Digest 2022*, p.157. De bedragen van de BAZV en premies AZV zijn afkomstig uit Uitvoeringsorgaan AZV (2023) *Gecombineerd financieel verslag Uitvoeringsorgaan AZV 2022*, p. 14. Het bedrag van de bijzondere heffing ATA (travel promotion levy) is ontvangen van de ATA en het bedrag aan sociale premies van de SVb is ontvangen van de SVb. De overige bedragen heeft de Raad ontvangen van de Directie Financiën.

³⁶ MvT, p. 2.

kostenposten (zoals de kostenposten subsidie, overdrachten en bijdragen en afschrijvingen) helemaal niet veranderen. Dit laatste valt ook op bij bijlage II ‘Detailtoelichting per dienst op kosten- en middelensoort’. Hoewel gesteld wordt dat deze detailtoelichting inzicht geeft in een meerjarige ontwikkeling³⁷, blijkt uit deze detailtoelichting dat bij nagenoeg alle diensten of afdelingen voor alle afzonderlijke kostenposten - met uitzondering van de personeelslasten - de kosten voor de jaren na 2025 op hetzelfde bedrag geraamd zijn als voor 2025. Hierdoor ontstaat de indruk dat een meerjarenbeleid of visie wat betreft de kosten(ontwikkeling) van het Land, ontbreekt. Het ontbreken van een dergelijk beleid werkt onwenselijke en vermijdelijke kostenstijgingen in de hand.

3.4 De Raad acht de ontwikkeling van de kosten dan ook zorgelijk. De Raad is van mening dat door de regering concrete stappen gezet dienen te worden om het uitgavenpatroon structureel en integraal naar beneden bij te stellen en dit in de begrotingscijfers voor 2025 en verder tot uitdrukking te laten komen. Gezien de reeds hoge collectievelastendruk in Aruba - die vergeleken met andere landen uit de regio het hoogste is - en de druk die dit legt op de samenleving en de economie, kan het pad richting solide en houdbare overheidsfinanciën³⁸ niet volledig afhangen van de ontwikkeling van de middelen. Bovendien zijn en blijven het masterplan “*Repositioning Our Sails*” en het landspakket - beide onder meer gericht op een efficiënte, betrouwbare en slagvaardige publieke sector³⁹ - belangrijke onderdelen van het overheidsbeleid in 2025.⁴⁰ De geprognosticeerde kostenontwikkeling geeft hier vooralsnog geen blijk van. De Raad wijst er wederom⁴¹ op dat hij het noodzakelijk acht dat ten behoeve van solide en houdbare overheidsfinanciën de begrote uitgaven kritisch bekeken worden en hierin prioriteiten worden gesteld teneinde een jaarlijkse integrale kostenreductie te realiseren.

4. Hervormingen/Beleidsvoornemens

Economische ontwikkelingen

4.1 In de post-pandemische jaren heeft de Arubaanse economie een voortvarende groei gekend, met als belangrijkste aanjager de ontwikkeling van het toerisme. Ook voor 2025 wordt verwacht dat deze (nominale) groei zich voortzet, hoewel het groeitempo van de economie voor 2025 beduidend lager zal zijn dan in de voorgaande jaren. De belangrijkste

³⁷ MvT, p. 105.

³⁸ MvT, p. 9.

³⁹ Zie Government of Aruba (2020) *Repositioning our sails: Aruba’s Mission Driven Model for Economic Recovery & Resilience*, p. 39 - 45 en thema B van het landspakket: Kosten en effectiviteit publieke sector.

⁴⁰ MvT, p. 19.

⁴¹ Zie het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2023, d.d. 26 juli 2022, kenmerk RvA 62-22, p. 6, en het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 2 augustus 2023, kenmerk RvA 44-23, p. 5 en 6.

economische pilaar blijft het toerisme, waarbij ook voor 2025 weer een toename verwacht wordt van zowel het aantal verblijfstoeristen als het aantal cruisetoeristen in combinatie met hoge uitgaven aan logementen.⁴² Dit ondanks de gevoeligheid van de zeer open Arubaanse economie voor internationale ontwikkelingen zoals de nog steeds hoge internationale rentestanden, de langetermijnevolgen van de COVID-19-pandemie, de Russische invasie van Oekraïne, een zwakke mondiale productiviteitsgroei en toenemende geo-economische fragmentatie.⁴³

4.2 Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) verwacht voor het jaar 2025 voor Aruba een reële groei van 1,0% en een nominale economische groei van 2,7%, waarmee volgens het IMF het bbp uitkomt op Afl. 7.483 miljoen.⁴⁴ De Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI) verwacht in haar basisscenario voor 2025 een nominale economische groei van 1,3%, resulterend in een bbp van Afl. 7.504 miljoen.⁴⁵ Uitgaande van de door DEZHI verwachte inflatie van 2,5% in 2025, volgt uit de cijfers van DEZHI dat de economie in reële termen zal krimpen. Een krimp die voornamelijk wordt veroorzaakt door een daling in de private investeringen vanwege de afronding van grootschalige bouwprojecten in de hotelsector in 2024.⁴⁶

4.3 Uit de economische ontwikkelingscijfers blijkt ook dat de afhankelijkheid van het toerisme steeds verder blijft toenemen. Gezien het gegeven dat een toename van 1% aan toerisme-inkomsten leidt tot een 0,6% toename van het nominale bbp⁴⁷, is uit de cijfers van de DEZHI op te maken dat het toenemende aandeel van de toerismesector in het bbp zich ook in 2025 voortzet.⁴⁸ Ten opzichte van 2019, het jaar vóór de COVID-19-uitbraak, is het exportcijfer van het toerisme (+57%) meer dan twee keer zo hard gestegen dan het bbp (+23%).⁴⁹

Niet alleen vormt deze toenemende afhankelijkheid van het toerisme in combinatie met de alsmaar stijgende kosten van de overheid een groot risico voor 's Lands financiën, maar ook ontbreken concrete aanknopingspunten die erop wijzen dat inmiddels een andere (economische) koers ingeslagen is. Uit de cijfers over de ontwikkeling van het bbp en de ontwikkeling van het toerisme, komt namelijk niet naar voren dat reeds een pad is ingeslagen naar een meer gediversifieerde, en daardoor een meer weerbare, economie. Meerdere keren is onderkend dat het huidige - op toerisme gebaseerde - economisch

⁴² DEZHI (2024) *Economic Outlook 2024-2025 April 2024*, p. 11.

⁴³ IMF, *World Economic Outlook - Steady but Slow: Resilience amid divergence*, April 2024, p. 1.

⁴⁴ Zie <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/April>.

⁴⁵ MvT, p. 3.

⁴⁶ DEZHI (2024) *Economic Outlook 2024-2025 April 2024*, p. 6, 12.

⁴⁷ MvT, p. 38.

⁴⁸ DEZHI (2024) *Economic Outlook 2024-2025 April 2024*, p. 5 en 6. De groei van het nominale exportcijfer van het toerisme - dat gelijk is aan de inkomsten uit toerisme - bedraagt 2,5%, terwijl het nominale bbp 'slechts' met 1,3% toeneemt.

⁴⁹ DEZHI (2024) *Economic Outlook 2024-2025 May 2023*, p. 6 7.

model niet houdbaar is op de lange termijn.⁵⁰ Ook in de toelichting wordt gesteld dat het op lange termijn doorgaan met de huidige economische groeistrategie, zonder diversificatie na te streven, niet duurzaam is en dat een verandering van de economische structuur het uitgangspunt van stabiel economisch beleid is.⁵¹ Bovendien richten meerdere plannen van de regering, alsook het landspakket, zich op het diversifiëren van de economie om deze weerbaarder te maken.⁵² Het baart de Raad dan ook zorgen dat ondanks deze rapporten, plannen en voornemens de daadwerkelijke transitie naar een duurzame en gediversifieerde economie ieder jaar weer op zich laat wachten.

4.4 Deze transitie is niet alleen van belang voor de ontwikkeling van de Arubaanse economie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar ook vanwege de maatschappelijke gevolgen van het huidige economische model. Hoewel voor de strategische besluitvorming uitgegaan wordt van een toerismemodel dat gebaseerd is op “*High Value - Low Impact*” principes⁵³ - met als doel een verschuiving van volume naar waarde⁵⁴ - blijkt uit de cijfers van de groei van het aantal toeristen dat deze verschuiving nog altijd niet is ingezet. Zo blijkt uit de meest recente cijfers van de Aruba Tourism Authority (ATA) dat over het eerste halfjaar van 2024 19,0% meer verblijfstoeristen en 3,5% meer cruisetoeeristen naar Aruba kwamen in vergelijking met het eerste halfjaar van 2023.⁵⁵

Aangezien Aruba al lang zijn *carrying capacity* overschreden heeft⁵⁶, vormt het huidige economische model niet alleen een risico voor de economie zelf, maar ook voor de Arubaanse samenleving. Aruba is namelijk het niveau van toerisme dat het land aankan zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor de natuur, het milieu, de plaatselijke bevolking of de kwaliteit van het toerismeproduct zelf, te boven gegaan.⁵⁷ Deze gevolgen worden inmiddels steeds meer zichtbaar. Zo leidt de groei van de arbeidsintensieve

⁵⁰ Ministerie van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling (2023) *Aruba's Transitie Naar Een Duurzaam & Inclusief Economisch Model*, p. 1, DEZHI (2023) *Economic Outlook 2023-2024 May 2023*, p. 27 en DEZHI (2024) *Economic Outlook 2024-2025 April 2024*, p. 1.

⁵¹ MvT, p. 74.

⁵² Zoals (1) Minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur (2019) *Economic Policy: A strong and resilient economy 2019-2022*, (2) Gobierno di Aruba, *Investment Strategy 2019-2024*, (3) Government of Aruba (2020) *Repositioning our sails: Aruba's Mission Driven Model for Economic Recovery & Resilience*, (4) DEZHI (2020) *National Strategic Plan 2020-2022: Nos Plan, Nos Futuro* en (5) Ministerie van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling (2023) *Aruba's Transitie Naar Een Duurzaam & Inclusief Economisch Model*.

⁵³ MvT, p. 38.

⁵⁴ DEZHI (2019) *Sustainable Tourism - Program 6 NSP 2020-2022*, p. 9.

⁵⁵ ATA (2024) *June 2024 Monthly Report*, p. 2.

⁵⁶ Zie DEZHI (2020) *National Strategic Plan 2020-2022: Nos Plan, Nos Futuro*, p. 20 en Alberts, A.J. (2020), *Small island tourism economies and the tourism area lifecycle: Why Aruba and Sint Maarten have exceeded their carrying capacity*.

⁵⁷ Alberts, A.J. (2020), *Small island tourism economies and the tourism area lifecycle: Why Aruba and Sint Maarten have exceeded their carrying capacity*, p. 52.

toerisme-industrie niet alleen tot arbeidstekorten op de arbeidsmarkt⁵⁸, ook problemen met het verwerken van steeds meer afvalwater door de rioolwaterzuiveringsinstallaties, knelpunten in de elektriciteitsvoorziening⁵⁹ en de toename van *vacation home rentals*⁶⁰ worden steeds zichtbaarder. De gevolgen van overtoerisme - zoals (geluids)overlast, vervuiling, milieuschade, schade aan de leefomgeving, een afname van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen, prijsstijgingen en hierdoor een toenemende sociale ongelijkheid - zetten door het overstijgen van de *carrying capacity* van het Land de leefbaarheid voor de bevolking in Aruba steeds verder onder druk.

Investeringsniveau 2025

4.5 De toelichting noemt dat het intensiveren van investeringen omwille van de economie en of kostenbesparing in het overheidsapparaat als één van de uitgangspunten bij het opstellen van de begroting voor het dienstjaar 2025.⁶¹ Uit het *Meerjarig kader 2024 - 2029* blijkt dat het geraamde bedrag aan investeringen in 2025 Afl. 32,5 miljoen bedraagt. Dit bedrag blijft echter behoorlijk achter bij het in de ontwerp-Landsbegroting 2024 geraamde bedrag van Afl. 48 miljoen.⁶² Hoewel de economie zich (in financiële termen) beter heeft ontwikkeld dan waar in de ontwerp-Landsbegroting 2024 vanuit was gegaan⁶³, ligt het geraamde investeringsbedrag voor 2025 lager. De Raad zet hierdoor vraagtekens bij het realiteitsgehalte van het geschetste verloop van de investeringen in het *Meerjarig kader 2024 - 2029*.

Landspakket

4.6 Ook het prioriteren van de uitvoering van de projecten van programma's van het landspakket en diens inpassing in de meerjarige horizon, vormt een van de uitgangspunten van de begroting voor het dienstjaar 2025.⁶⁴ In de toelichting wordt regelmatig verwezen naar maatregelen en beleidsuitvoering voortvloeiende uit het landspakket in bewoordingen als “het uitvoeren van projecten in het kader van het landspakket thema B

⁵⁸ MvT, p. 92.

⁵⁹ Zie de artikelen ‘Achterstallig onderhoud oorzaak stroomuitval’ van 29 mei 2024 van het Antilliaans Dagblad (<https://antilliaansdagblad.com/en/aruba/29505-achterstallig-onderhoud-oorzaak-stroomuitval>) en ‘Extra energieproductie met nieuwe plant’ van 2 juni 2024 van het Antilliaans Dagblad (<https://antilliaansdagblad.com/aruba/29522-extra-energieproductie-met-nieuwe-plant>).

⁶⁰ Economisch Bureau Amsterdam (2023) *Vacation home rentals and carrying capacity- Economic effects of vacation home rentals and policy options*, p. 6.

⁶¹ MvT, p. 1.

⁶² Zie tabel 2: Meerjarig kader 2024-2028 in de memorie van toelichting behorende bij de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, p. 5.

⁶³ Zie vorige noot. Het destijds voor 2025 geraamde bbp bedroeg Afl. 6.988 miljoen, in plaats van het voor 2025 geraamde bbp van Afl. 7.504 miljoen uit onderhavige ontwerp-Landsbegroting.

⁶⁴ MvT, p. 1.

(Kosten en effectiviteit publieke sector)”⁶⁵ en “het vormgeven van projecten voortvloeiend uit landspakket A, B, C en D”.⁶⁶ Welke specifieke beleidsvoornemens gekoppeld kunnen worden aan welke onderdelen van het landspakket, blijft echter grotendeels onderbelicht. Daarnaast blijkt uit de meerjarige kostenontwikkeling, zoals opgenomen in het *Meerjarig kader 2024 - 2029*, evenmin dat de inpassing van de uitvoering van het landspakket in de meerjarige horizon tot een efficiëntere overheidsorganisatie leidt waarbij een integrale kostenreductie wordt gerealiseerd.

4.7 Daarnaast constateert de Raad dat in de uitvoering van (een deel van) deze beleidsvoornemens weinig urgentie lijkt te bestaan. Zo laat de invoering van de ontwerp-landsverordening Corporate Governance, welke de Raad thans nog niet ter advisering aangeboden heeft gekregen, vooralsnog op zich wachten door vertragingen in het wetgevingsproces.⁶⁷ Verder blijven voor de overheids-NV's Arubus NV en Post Aruba NV en de publiekrechtelijke entiteit Serlimar - die al jarenlang financiële problemen ondervinden - concrete hervormingen nog steeds uit. In het verleden ondernomen stappen gaan te langzaam en zijn, gezien de omvang van de tekortkomingen, de omvang/urgentie van de financiële tekorten, het niet ‘*in control*’ zijn en de gebreken in de informatievoorziening, niet voldoende.⁶⁸ Ook voor 2025 zijn er voor deze drie entiteiten substantiële bijdragen geraamd ter dekking van de operationele kosten waardoor zij hun negatieve impact op de overheidsfinanciën houden en blijft er een gebrek aan inzicht bestaan in de financiële prestaties en risico's van deze entiteiten. Hoewel de overheids-NV's al in 2022 in het kader van het landspakket zijn doorgelicht⁶⁹, blijven ook in 2025 concrete maatregelen uit.

Zo wordt voor Arubus NV gesteld dat actieve inspanningen worden ondernomen aan de hand van een actieplan om dit staatsbedrijf financieel te redden, waarbij het streven is om het gehele wagenpark, in verschillende fases, te vervangen door elektrische bussen, met als streefdatum 2030.⁷⁰ Welke specifieke inspanningen dit voor 2025 zijn, wat het actieplan inhoudt en hoe de vervanging van het wagenpark zal worden gefinancierd, blijkt niet uit de toelichting. Voor Post Aruba NV is een externe deskundige bezig met het opstellen van een nieuwe strategie en een plan van aanpak in samenwerking met de recentelijk benoemde Raad van Commissarissen en de Directie van Post Aruba NV.⁷¹ Eerder is echter aangegeven dat het door de externe deskundige opgestelde gedetailleerde plan

⁶⁵ MvT, p. 20.

⁶⁶ MvT, p. 25.

⁶⁷ Commissie Corporate Governance Aruba (2024) *Eindverslag*, p. 4.

⁶⁸ Algemene Rekenkamer Aruba (2024) *Op afstand, maar toch dichtbij - Een verdiepend onderzoek naar de instellingen op afstand van het Land*, p. 24.

⁶⁹ PWC (2022), *Doorlichting overheidsbedrijven Aruba*.

⁷⁰ MvT, p. 61.

⁷¹ MvT, p. 89.

van aanpak in de loop van 2023 van start zou gaan.⁷² Concrete acties ter verbetering van de financiële positie van Post Aruba NV lijken dus ook in 2025 nog steeds op zich te laten wachten. Dit blijkt bovendien uit het feit dat net als in de Landsbegrotingen van 2023 en 2024 wederom exact dezelfde bedragen aan overheidssteun voor deze overheids-NV's geraamd zijn (een subsidie van Afl. 10,6 miljoen aan Arubus NV en een kapitaalsstorting van Afl. 3,8 miljoen voor Post Aruba NV).

Ook bij Serlimar lijken concrete hervormingen uit te blijven. Uit de voorlopige begroting van Serlimar voor 2025 blijkt dat ten opzichte van de gerealiseerde cijfers van 2023 de opbrengsten (exclusief de dienstverleningsovereenkomst met het Land) nagenoeg gelijk blijven, terwijl de totale kosten stijgen.⁷³ En hoewel de regering vorig jaar nog aangaf dat de aanvullende bijdrage zijdens Land ten bedrage van Afl. 2,5 miljoen in 2024 voor de laatste keer opgenomen zou worden⁷⁴, wordt in 2025 wederom hetzelfde bedrag als aanvullende bijdrage voor Serlimar begroot.⁷⁵

4.8 Bij het opstellen van de begroting voor het dienstjaar 2025 heeft de regering een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze uitgangspunten hebben onder meer betrekking op de weerbaarheid van de Arubaanse economie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, zoals de hiervoor genoemde a) intensivering van investeringen omwille van de economie en of kostenbesparing in het overheidsapparaat en b) de prioritering van de uitvoering van de projecten van programma's van het landspakket en de inpassing ervan in de meerjarige horizon. Op grond van het bovenstaande constateert de Raad echter dat deze uitgangspunten onvoldoende tot uitdrukking komen in het ontwerp, hetgeen het realiteitsgehalte van de uitgangspunten voor de begroting van 2025 onder druk zet.

Wetgeving

4.9 Voor de uitvoering van een groot aantal beleidsvoornemens zijn daarnaast wijzigingen in bestaande of de totstandbrenging van nieuwe wettelijke regelingen noodzakelijk. Dit blijkt ook uit de toelichting; nagenoeg alle ministeries zijn voornemens bestaande wetgeving te wijzigen, dan wel nieuwe wetgevingsproducten tot stand te brengen. De Raad geeft hieronder een aantal voorbeelden.

Zo presenteert de minister belast met volksgezondheid bijvoorbeeld beleidsvoornemens die moeten leiden tot een duurzame verbetering en een houdbare zorg

⁷² Zie het nader rapport bij het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 29 augustus 2023, kenmerk SMR-W-443/2023, p. 19.

⁷³ Serlimar (2024) *Voorlopige begroting 2025 met toelichting*, p. 2 - 4.

⁷⁴ Zie pagina 172 van de memorie van toelichting behorende bij de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024.

⁷⁵ MvT, p. 177.



voor Aruba op de middellange en lange termijn. De voorgenomen verbeteringen vergen verschillende aanpassingen in de toepasselijke wetgeving en eventuele nieuwe wetgeving. In het jaar 2025 zal de aandacht onder meer worden gericht op de invoering van eventuele noodzakelijke wetswijzigingen en of nieuwe wetgeving betrekking hebbende op de vergroting van het weerstandsvermogen, de pandemische paraatheid, slagkracht en veerkracht van de volksgezondheid, het toerisme, alsmede ter bevordering van ziektepreventie en innovatie.⁷⁶

De minister van Transport, Integriteit, Natuur en Ouderenzaken is voornemens de Directie Luchtvaart te verzelfstandigen. Daarnaast zal een wijziging van de loonbelastingheffing voor de bemanning van boorplatformen doorgevoerd worden.⁷⁷ Ook dit beleidsvoornemen zal pas uitgevoerd kunnen worden als de daartoe vereiste wetgevingsproducten gereed zijn.

Volgens de toelichting is het, om de genoemde hoofddoelstellingen op het gebied van arbeid te bereiken, noodzakelijk om een Landsverordening Registratieplicht te introduceren. Verder is de minister van Arbeid, Energie en Integratie voornemens de veiligheid van werknemers en derden op de werkvloer (nader) te waarborgen door de invoering van Arbowetgeving.⁷⁸ Verder blijkt uit de toelichting dat gemoderniseerde (hernieuwbare) energie- en drinkwaterwetgeving tot stand gebracht zal worden en dat er aanpassingen in wet- en regelgeving betreffende het vreemdelingenrecht doorgevoerd zullen worden.⁷⁹

Gezien de beperkte beschikbare wetgevingscapaciteit, de tijd die het wetgevingsproces in beslag neemt en het ontbreken van prioritering, betwijfelt de Raad of het tot stand brengen van de voorgenomen noodzakelijke (wijzigingen in) wetgeving realistisch haalbaar moet worden geacht en daarmee dus ook de uitvoering van de beleidsvoornemens.

Risico's

4.10 Ondanks dat het bbp van Aruba een toename kent ten opzichte van 2024, is dit bbp onderhevig aan de invloed van meerdere internationale factoren, zoals internationale conflicten en spanningen, hoge rentestanden en een zwakke mondiale productiviteitsgroei. Bovendien wordt de economie van Aruba gekenmerkt door een (nog steeds) toenemende afhankelijkheid van het toerisme, een krappe arbeidsmarkt en een hoge collectievelastendruk. Hierdoor is het begrotingsbeleid van Aruba met meerdere

⁷⁶ MvT, p. 50 en 51.

⁷⁷ MvT, p. 61 en 62 en 64.

⁷⁸ MvT, p. 93.

⁷⁹ MvT, p. 96.

risico's omkleed. Daarnaast dient met reeds bestaande of voortdurende risico's rekening gehouden te worden.

Tabel 2: Risico's en bijbehorende potentiële effecten voor de ontwerp-Landsbegroting 2025

Risico's	Potentiële effecten
Economische risico's	Hoewel de verwachting is dat de mondiale inflatie gestaag zal afnemen ⁸⁰ , is deze de afgelopen jaren hoog geweest en bepalend voor het huidige - lokale en internationale - prijsniveau. Bovendien kunnen verschillende internationale ontwikkelingen en onzekerheden, zoals geo-economische fragmentatie, via verstoringen in wereldwijde bevoorradingsketens en hogere productiekosten tot nog hogere consumentenprijzen leiden zowel voor de binnenlandse consument als de toerist. ⁸¹ Daarnaast loopt de economie van Aruba een steeds groter risico door de alsmaar toenemende afhankelijkheid van het toerisme. Internationale ontwikkelingen die leiden tot verstoringen op de toeristische markt - als gevolg van bijvoorbeeld afnemende groei in de economieën van de afzetlanden, veranderende concurrentieverhoudingen of op lange termijn de gevolgen van klimaatverandering ⁸² - zullen hierdoor sterk doorwerken in de Arubaanse economie. ⁸³ Hierbij wordt het Land bovendien geconfronteerd met uitdagingen als het beheersen van de <i>carrying capacity</i> en tekorten op de arbeidsmarkt. ⁸⁴
Sociaaleconomische risico's	Ondanks de koopkrachtversterkende maatregelen die de regering in 2024 genomen heeft, zullen aanhoudende prijsstijgingen voor de Arubaanse bevolking - en dan met name voor de laagste inkomensgroepen - uitdagingen blijven creëren om in hun(basis)behoeften te kunnen voorzien. ⁸⁵ Dit wordt nog eens extra versterkt door de hoge collectievelastendruk in Aruba, die tot de hoogste van de regio behoort. Het risico blijft hierdoor bestaan dat de overheid extra compenserende maatregelen dient te nemen om burgers in hun levensonderhoud bij te staan.
Planningsrisico's	Er is een grote hoeveelheid aan voorgenomen wetgevingsproducten, waarvan het de vraag is of deze allemaal gerealiseerd kunnen worden in 2025. Bovendien is 2025 een verkiezingsjaar, waardoor het huidige kabinet voor een deel van 2025 demissionair zal zijn. Tevens is het de vraag in hoeverre een nieuw kabinet de huidige beleidsvoornemens zal voortzetten.
Operationele risico's	Een verslechterende financiële toestand van de bedrijven waarin het Land een deelneming heeft, kan negatieve gevolgen hebben voor de financiën van het Land. ⁸⁶ De overheids-NV's Arubus NV en Post Aruba NV, alsook Serlimar, hebben de afgelopen jaren substantiële bijdragen van het Land ontvangen. Voor 2025 zijn voor deze entiteiten wederom aanzienlijke bijdragen begroot.

⁸⁰ MvT, p. 4.

⁸¹ Mees, H. (2023) *Geo-economische fragmentatie leidt tot structureel hogere rente*. ESB, 108(4822), p. 251.

⁸² IMF (2023) *Kingdom of the Netherlands - Aruba: 2023 Article IV Consultation discussions - press release; and staff report*, p. 44.

⁸³ IMF (2023) *Kingdom of the Netherlands - Aruba: 2023 Article IV Consultation discussions - press release; and staff report*, p. 8. Het IMF concludeert dat - naast schokken in het toerisme - de Arubaanse economie ook gevoelig is voor schokken in wereldwijde financiële omstandigheden, de economische groei in de Verenigde Staten en wereldwijde olieprijsen.

⁸⁴ DEZHI (2024) *Economic Outlook 2024-2025 April 2024*, p. 17.

⁸⁵ Zie CBS, *Consumer Price Index - monthly report May 2024*, p. 3.

⁸⁶ Algemene Rekenkamer Aruba (2024) *Op afstand, maar toch dichtbij - Een verdiepend onderzoek naar de instellingen op afstand van het Land*, p. 9.

Demografische risico's	Demografische ontwikkelingen die de omvang en samenstelling van de bevolking veranderen, zullen in de (nabije) toekomst gevolgen hebben voor met name de sociale fondsen. De dubbele vergrijzing, de <i>brain-drain</i> van (potentieel) hoogopgeleide jongeren, een afname van de potentiële beroepsbevolking en een afnemend aandeel van jongeren in de totale bevolking ⁸⁷ zullen de druk op de sociale zekerheidsfondsen in de toekomst alleen maar vergroten. De volksgezondheidsproblematiek in Aruba, zoals overgewicht en zwaarlijvigheid onder de bevolking ⁸⁸ , zal deze druk alleen maar vergroten (zie ook onderdeel 5.3.7 van onderhavig advies).
(Her)financieringsrisico's	De hoge schuldenstand van Aruba samen met de hoge aflossingsverplichtingen in de komende jaren, heeft tot gevolg dat herfinanciering van bestaande leningen omkleed is met risico's (zie onderdeel 6 van onderhavig advies).

5. Totaalbeeld van de ramingen voor 2025 van het Land en de collectieve sector

5.1 De Landsbegroting 2025 vertoont een financieringsoverschot van Afl. 137,6 miljoen. Ten aanzien van de ramingen van 2024⁸⁹ zijn de volgende verschillen geconstateerd:

Tabel 3: Overzicht mutaties Landsbegroting 2025 ten opzichte van Landsbegroting 2024

	Δ 2025 - 2024	Bedrag (in Afl. milj.)
Financieringssaldo Landsbegroting 2024		165,3
<i>Mutaties middelen</i>	▲	25,3
<i>Mutaties kosten</i>	▲	41,3
<i>Mutaties financieringsmiddelen</i>	-	0,0
<i>Mutaties kapitaaluitgaven</i>	▲	11,6
Financieringssaldo Landsbegroting 2025		137,6

In de onderstaande tabel 4 worden de verschillen nader gespecificeerd:

Tabel 4: Vergelijkend overzicht Landsbegroting 2025⁹⁰

(Bedragen in Afl. mln)	Realisatie 2023 (voorlopige cijfers) ⁹¹	Begroting 2024 (1 ^e OBW 2024 incl. NvW)	Ontwerpbegroting 2025
Totale ontvangsten	1.754,4	1.838,7	1.864,1
Directe belastingen	620,9	636,3	653,5
Indirecte belastingen	742,6	806,0	820,0
Overige ontvangsten	352,2	356,2	350,3
Totaal middelen	1.715,7	1.798,5	1.823,8
Verkoop onr. goederen en grond	0,1	0,0	0,0
Lokale kredietaflossing	4,5	6,1	6,1
Vrijgekomen afschrijvingen	34,1	34,1	34,1

⁸⁷ RvA (2023) *Jaarverslag 2022*, p. 8 - 14.

⁸⁸ Ministerie van Toerisme en Volksgezondheid, DVG en de Pan American Health Organization (2024) *Pan American STEPS Risk Factor Surveillance Survey Aruba 2024 Report* (2024), p. 10.

⁸⁹ Voor de Landsbegroting 2024 wordt uitgegaan van de meest actuele begroting van 2024 op basis van de eerste suppletoire begroting 2024 inclusief de bijbehorende nota van wijziging.

⁹⁰ In deze tabel staan afgeronde bedragen, waardoor afrondingsverschillen kunnen ontstaan in de tabel.

⁹¹ Op basis van de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2023 (d.d.27 mei 2024).



Totaal financieringsmiddelen	38,7		40,2		40,2	
Totale bestedingen	1.571,3		1.673,5		1.726,4	
Personeelslasten ⁹²	456,8		483,7		508,3	
Goederen & diensten	195,3		221,1		220,6	
Rente	263,7		306,3		299,8	
Subsidies	223,1		245,6		256,1	
Overdrachten	176,2		179,4		184,8	
Bijdragen & afschrijvingen	186,0		192,1		199,9	
Totaal kosten	1.501,2		1.628,2		1.669,5	
Investeringen	43,3		20,9		32,5	
Lokale vermogensoverdrachten	11,0		4,4		4,4	
Lokale kredietverlening	15,8		20,0		20,0	
Totaal kapitaaluitgaven	70,1		45,3		56,9	
bbp	6.817,0		7.408,0		7.504,0	
	Bedrag	% bbp	Bedrag	% bbp	Bedrag	% bbp
Financieringssaldo	183,1	2,7%	165,3	2,2%	137,6	1,8%
Primair saldo ⁹³	446,8	6,6%	471,5	6,4%	437,4	5,8%
Overheidsschuld	5.562,7	81,6%	5.397,4	72,9%	5.259,8	70,1%
Herfinanciering aflossingen	471,3		402,4		457,6	

5.2 Ontvangsten

In vergelijking met de Landsbegroting 2024 liggen de totale geraamde ontvangsten voor 2025 Afl. 25,3 miljoen hoger. Dit wordt vooral veroorzaakt door de toename van de directe belastingen (+ Afl. 17,2 miljoen) en de indirecte belastingen (+ Afl. 14,0 miljoen) als gevolg van de economische groei en verbeterde compliance. De post niet-belastingopbrengsten kent een daling van Afl. 7,1 miljoen.

5.2.1 Belastingontvangsten

De totale belastingontvangsten nemen ten opzichte van 2024 toe met Afl. 31,2 miljoen. De toelichting stelt dat mutaties in de ontvangsten veroorzaakt worden door het effect van economische vooruitzichten en door beleidsmatige bijstellingen (waaronder *compliance*).⁹⁴ Het effect van de economische vooruitzichten leidt tot een toename van Afl. 31,2 miljoen bij de ontvangsten en is hiermee exact gelijk aan de toename van de totale belastingen. De Raad vraagt zich zodoende af wat het effect van een verbeterde *compliance* is op de totale belastingontvangsten. Teneinde inzicht te verschaffen in het

⁹² Bij de personeelslasten zijn niet meegenomen: de Hoge Colleges van Staat, de DOW en de gesubsidieerde instellingen.

⁹³ Het primair saldo wordt gedefinieerd als het saldo van de ontvangsten minus de bestedingen, uitgezonderd de rentelasten.

⁹⁴ MvT, p. 8.

effect van een verbeterde *compliance* enerzijds en verbeterde economische vooruitzichten anderzijds, adviseert de Raad om in de toelichting met betrekking tot de belastingontvangsten alsnog een nadere uiteenzetting op te nemen en daarin aan te geven a) welk bedrag in totaal gemoeid is met de verbeterde *compliance* bij de belastingontvangsten, b) bij welke specifieke belastingontvangsten welk deel van de toename door een verbeterde *compliance* wordt veroorzaakt of, en welk deel, door de verbeterde economische vooruitzichten en c) welke concrete maatregelen tot een betere *compliance* geleid hebben.

5.2.2 Terugvordering loonsubsidie

Voor 2025 is geen bedrag in de ontwerp-Landsbegroting opgenomen aan terugvordering loonsubsidie. Eerder is aangegeven dat verwacht wordt dat in 2024 Afl. 8,0 miljoen teruggevorderd zal worden⁹⁵, waardoor begin 2025 nog een bedrag van Afl. 30,1 openstaat om terug te vorderen.⁹⁶ De Raad zich af a) waarom voor 2025 geen bedrag aan terugvordering loonsubsidie begroot is en b) hoe de regering voornemens is om de openstaande vorderingen op korte termijn alsnog te innen. Gezien het een aanzienlijk bedrag aan subsidies betreft, dat gefinancierd is met publieke middelen, acht de Raad een toelichting hierbij op zijn plaats.

5.3 Bestedingen

Voor het dienstjaar 2025 wordt een totaalbedrag van Afl. 1.726,4 miljoen aan bestedingen geraamd. Dit is Afl. 53,0 miljoen meer dan voor 2024 werd begroot. De grootste toename wordt veroorzaakt door de personeelkosten (+ Afl. 24,6 miljoen), met als voornaamste reden de indexering van de salarissen van het overheids personeel. Ook de investeringen laten een stijging zien ten opzichte van 2024 met een toename van Afl. 11,6 miljoen. Verder valt op dat bij alle andere kostenposten - behalve bij de kostenpost rente en de marginale daling bij goederen en diensten - de ramingen stijgen ten opzichte van 2024.

5.3.1 Algemeen

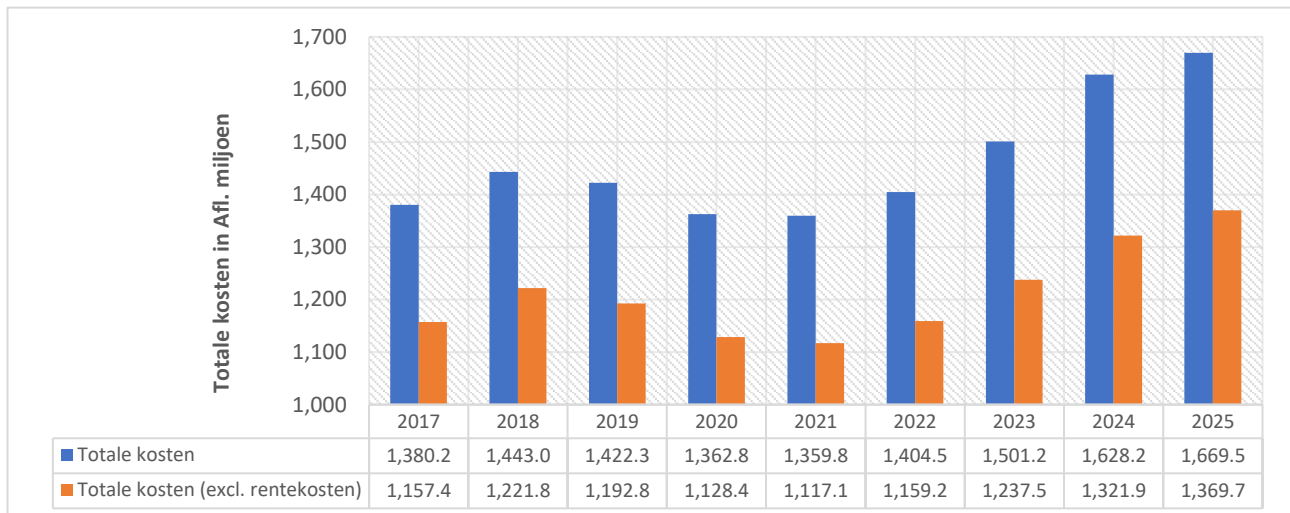
Om een beeld te krijgen van de kostenontwikkeling over de afgelopen jaren, zijn in tabel 5 de kosten voor de jaren 2017 tot en met 2025 op een rij gezet. In de onderstaande tabel zijn de bedragen van de als gevolg van de COVID-19-pandemie verleende steun- en noodmaatregelen in 2020 en 2021 niet meegenomen, aangezien dit een vertekend beeld zou geven.

⁹⁵ Zie het nader rapport bij het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 20 december 2023 (AB 2023 no. 68) tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 3 juni 2024, kenmerk SMR-W-443/24, p. 12.

⁹⁶ Zie pagina 20 van de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2023 (d.d.27 mei 2024).

Tabel 5: Ontwikkeling kosten 2017-2025⁹⁷

(Bedragen in Afl. mln.)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Personeelslasten	474,1	476,4	475,1	427,7	417,8	425,7	456,8	483,7	508,3
Goederen & diensten	153,2	189,5	176,6	182,4	180,1	185,7	195,3	221,1	220,6
Rente	222,8	221,2	229,5	234,4	242,7	245,3	263,7	306,3	299,8
Subsidie	200,7	210,9	212,9	191,9	199,3	202,8	223,1	245,6	256,1
Overdrachten, bijdragen, afschrijvingen	329,4	344,8	328,1	326,3	319,9	345,0	362,2	371,5	384,8
Totale kosten	1.380,2	1.443,0	1.422,3	1.362,8	1.359,8	1.404,5	1.501,2	1.628,2	1.669,5

Grafiek 2: Ontwikkeling totale kosten 2017-2025


Uit bovenstaande tabel en grafiek valt duidelijk op te maken dat de kostenstijging van de afgelopen jaren zich gestaag verder ontwikkelt en dat het kostenniveau inmiddels een stuk hoger ligt dan het niveau van de pre-COVID jaren. Ook het *Meerjarig kader 2024-2029* geeft geen blijk van kostenbesparingen voor de komende jaren (de rentelasten buiten beschouwing gelaten). De alsmaar toenemende kosten staan niet alleen een groter financieringsoverschot - en dus een snellere afbouw van de overheidsschuld en een verdere daling van de rentelasten - in de weg, maar deze toenemende kosten gaan ook ten koste van de noodzakelijke investeringen voor een meer weerbare economie (zie tabel 6).

⁹⁷ De cijfers van 2017 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2017, de cijfers van 2018 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2019, de cijfers van 2019 en 2020 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2020, de cijfers van 2021 en 2022 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2022, de cijfers van 2023 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2023 en de cijfers van 2024 en 2025 zijn afkomstig uit tabel 2: Meerjarig kader 2024-2029, MvT, p. 5.

Tabel 6: Vergelijking overheidsontvangsten, investeringen en financieringsoverschot voor de jaren 2023 en 2025⁹⁸

<i>(Bedragen in Afl. mln.)</i>	2023	2025	Δ 2025 - 2023	% Δ 2025 - 2023
Ontvangsten	1.754,4	1.864,1	+ 109,7	+6,3%
Investerings	43,3	32,5	- 10,8	-24,9%
Financieringsoverschot	183,1	137,6	- 45,5	-24,8%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat ondanks de hoger geraamde ontvangsten voor 2025, zowel het bedrag aan investeringen als het financieringsoverschot lager is dan de gerealiseerde cijfers voor 2023. Ten opzichte van 2023 is voor beide bedragen sprake van een daling van bijna 25%.

5.3.2 Personeelslasten

Conform de LAft mogen de totale personeelslasten van Aruba vanaf 31 december 2027 ten hoogste 10% van het bbp bedragen.⁹⁹ Onder deze totale personeelslasten vallen niet alleen de personeelslasten van Land Aruba (personeelslasten in enge zin), maar ook de personeelslasten van onder meer de Hoge Colleges van Staat, de Dienst Openbare Werken, stichtingen voor bijzonder onderwijs en de directe externe inhuur van dienstverleners, invallers en oproepkrachten.¹⁰⁰ Aangezien de toelichting uitsluitend ingaat op het personeelsbestand en de personeelslasten in enge zin, is a) niet uit de toelichting op te maken in hoeverre reeds aan de personeelslastennorm voor 2027 voldaan wordt en b) niet duidelijk hoe en door middel van welk(e) beleid(smaatregelen) ernaar gestreefd wordt om in 2027 aan deze norm te kunnen voldoen. Aangezien het voldoen aan de personeelslastennorm van 10% van het bbp in 2027 en verder, één van de uitgangspunten voor het opstellen van de Landsbegroting 2025 is¹⁰¹, adviseert de Raad om de toelichting aan te vullen en hierin a) de ontwikkeling van de personeelslasten - zoals vastgelegd in de LAft - voor de komende jaren in beeld te brengen en b) aan te geven welk actief beleid gevoerd zal worden om aan deze norm in 2027 en daarna te kunnen voldoen.

Wat betreft de personeelslasten van het Land valt op dat het aantal FTE dat in dienst is van het Land in de periode 2017-2023 met 13% is afgenomen¹⁰², maar dat de personeelslasten over deze periode slechts met 3% zijn gedaald (zie tabel 7).

⁹⁸ De cijfers van 2023 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2023 (d.d.27 mei 2024), p. 7, en de cijfers van 2025 zijn afkomstig uit tabel 2: Meerjarig kader 2024-2029, MvT, p. 5.

⁹⁹ Vide artikel 14, lid 2, onderdeel a, van de LAft.

¹⁰⁰ Zie pagina 9 en 10 van de memorie van toelichting behorende bij de Landsverordening van 20 december 2023 houdende wijziging van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (opname nieuwe begrotingsnormen) (AB 2023 no. 67).

¹⁰¹ MvT, p. 1.

¹⁰² Zowel de personeelsaantallen in FTE's bij de ministeries als het totaal aantal FTE inclusief het onderwijspersoneel en kustwachtpersoneel zijn in deze periode met 13% gedaald. Zie de uitvoeringsrapportages 4^e kwartaal voor de jaren 2017 tot en met 2023.

Tabel 7: Aantal FTE in dienst van het Land en bijbehorende personeelslasten (exclusief indexering 2024) 2017-2024¹⁰³

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Personeelslasten (in Afl. mln.)	474,1	476,4	475,1	427,7	417,8	425,7	456,8	471,1
Aantal FTE in dienst ¹⁰⁴	4.869	4.823	4.743	4.629	4.518	4.432	4.241	

In de vastgestelde Landsbegroting 2024 (inclusief nota van wijziging) werd voor 2024 uitgegaan van een bedrag aan personeelslasten voor het Land van Afl. 471,1 miljoen. Ook al is in dit bedrag de indexering van de salarissen van het overheidspersoneel niet meegenomen, toch zijn de personeelslasten hiermee voor 2024 nagenoeg gelijk aan die van 2017. Hoewel het beheersen van de structurele personeelslasten tot de beleidsvoornemens van de regering behoort¹⁰⁵, komt dit niet - ondanks de inspanningen om het personeelsbestand van het Land de afgelopen jaren terug te dringen - in de cijfers van de personeelslasten tot uiting. Aangezien het terugdringen van het personeelsbestand niet afdoende blijkt te zijn om de personeelslasten terug te dringen, vraagt de Raad zich af welke maatregelen de overheid nog meer voornemens is te treffen om de personeelslasten wel te laten dalen.

Bovendien biedt bijlage X ‘*Personeelsbezetting*’ van de toelichting geen duidelijkheid in het verdere verloop van de personeelsaantallen. Volgens deze bijlage bedraagt de actieve bezetting van het Land per februari 2024 4.627 FTE. De tweede kolom van dit overzicht geeft een aantal van 4.298 als werkzaam personeel per februari 2024. Niet wordt toegelicht hoe deze twee kolommen zich tot elkaar verhouden en wat de oorzaak is dat het aantal FTE ruim boven het aantal van het werkzaam personeel ligt. Het is de Raad dan ook niet duidelijk hoe de gegevens uit bijlage X ‘*Personeelsbezetting*’ geïnterpreteerd dienen te worden en hoe deze gegevens zich verhouden tot de personeelsaantallen zoals opgenomen in de uitvoeringsrapportages van het Land.

Ten slotte wordt in de toelichting niet apart ingegaan op het bedrag dat gemoeid is met de indexering van de salarissen van het overheidspersoneel (en gelijkgestelden) enerzijds en andere factoren die van invloed zijn op de personeelslasten anderzijds. Gezien het aanzienlijke bedrag dat gemoeid is met de indexering, acht de Raad het van belang dat meer inzicht wordt geboden in het separate effect van deze indexering. Zonder op het effect van de indexering in te gaan, blijven de andere factoren die van invloed zijn

¹⁰³ De cijfers voor de jaren 2017 tot en met 2023 zijn afkomstig uit het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening, p. 46. De begrote personeelslasten voor 2024 zijn afkomstig uit de op 18 december 2023 vastgestelde Landsbegroting 2024 (inclusief nota van wijziging).

¹⁰⁴ Inclusief onderwijspersoneel (DPS) en kustwachtpersoneel.

¹⁰⁵ MvT, p. 20.

op de personeelslasten - zoals de raming van vacatures¹⁰⁶ en maatregelen ter beheersing van de personeelslasten - onderbelicht.

Het voldoen aan een personeelslastennorm van maximaal 10% van het bbp in 2027 en verder vormt een van de uitgangspunten van de ontwerp-Landsbegroting 2025. De Raad is van mening dat dit uitgangspunt niet tot uitdrukking komt in het ontwerp. De Raad constateert dat a) de juiste definitie van deze personeelslastennorm niet gehanteerd wordt, b) de personeelslasten van het Land geen dalend verloop kennen en c) de opgenomen informatie in de toelichting omtrent de personeelslasten - waaronder het totale effect van de indexering en bijlage X '*Personeelsbezetting*' - onduidelijk en onvoldoende is om het realiteitsgehalte (van de maatregelen ter beheersing) van de personeelslasten van het Land te toetsen. Bovendien merkt de Raad op dat volgens het *Meerjarig kader 2024-2029* de personeelslasten van het Land ook na 2025 blijven stijgen. Hij acht dan ook een nadere toelichting noodzakelijk waarbij wordt ingegaan op voornoemde punten en tevens aangegeven wordt hoe de regering voornemens is om door middel van structurele maatregelen de personeelslasten te beheersen.

5.3.3 Goederen en diensten

Uit tabel 5 van onderhavig advies blijkt dat de post goederen en diensten marginaal daalt ten opzichte van de begroting voor het dienstjaar 2024, maar dat deze post Afl. 25,3 miljoen meer bedraagt dan de gerealiseerde cijfers voor het dienstjaar 2023 (13% boven het niveau van 2023).

De toelichting stelt dat de kostenpost goederen en diensten zoveel mogelijk genivelleerd is, rekening houdend met onder andere de te verwachten inflatie, de benodigde voorbereidingen om programma's van het landspakket uit te kunnen voeren en reeds verplichte budgettaire ruimte van voorgaande jaren.¹⁰⁷ In bijlage XV '*Meerjarig inzicht financiële lasten Landspakket*' staat - ten behoeve van de uitvoering van programma's van het landspakket - bij de post goederen en diensten in 2023 een bedrag van Afl. 11,4 miljoen en voor 2025 slechts Afl. 2,0 miljoen.¹⁰⁸ De stijging van de kostenpost goederen en diensten ten opzichte van 2023 wordt dus niet veroorzaakt door de uitvoering van programma's van het landspakket. Evenmin komt uit de toelichting naar voren welke bedragen gemoeid zijn met de voorbereidingen op de uitvoering van deze programma's. Aangezien - vergeleken met het dienstjaar 2023 - de hogere kosten bij de post goederen en diensten ten koste van het financieringsoverschot en investeringen gaan¹⁰⁹, dringt de Raad er wederom¹¹⁰ op aan om de post goederen en diensten naar beneden bij te stellen.

¹⁰⁶ MvT, p. 8.

¹⁰⁷ MvT, p. 1.

¹⁰⁸ MvT, p. 256.

¹⁰⁹ Zie onderdeel 5.3.1 van dit advies.

¹¹⁰ Zie het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2022, d.d. 27 januari 2022, kenmerk RvA 04-22, p. 19, het

5.3.4 Rentelasten

De rentelasten voor 2025 zijn begroot op Afl. 299,8 miljoen. Uit het *Meerjarig kader 2024-2029* blijkt dat deze rentelasten in de jaren na 2025 nauwelijks afnemen. Zo zijn de totale rentelasten in 2029 slechts Afl. 3,0 miljoen lager dan in 2025, terwijl de geprognosticeerde overheidsschuld in deze periode met Afl. 544,9 miljoen afneemt. De Raad adviseert dan ook de meerjarige ontwikkeling van de rentelasten toe te lichten.

Tevens zou het begrote bedrag aan rentelasten voor 2025 al lager kunnen worden, indien het Land en Nederland vóór 1 mei 2025 overeenstemming bereiken over een nieuwe rijkswet, waarin onder meer de begrotingsnormen en het financieel toezicht zijn vastgelegd.¹¹¹ Met deze rijkswet zal niet alleen in 2025 de rente op de Covidlening verder verlaagd worden van 5,1% naar 3,4%, maar is Nederland ook bereid om aflopende buitenlandse leningen van Aruba te herfinancieren tegen de rente die Nederland betaalt, met daarboven een beperkte opslag. Indien deze rijkswet voor de datum van de buitenlandse aflossingen in 2025 in werking is getreden, kan dus ook een besparing op de te herfinancieren buitenlandse aflossingen worden gerealiseerd. Er is echter wel afgesproken dat als de rijkswet en de betrokken nationale regelgeving niet volgens planning tot stand komen, de rente op de Covidlening weer zal worden verhoogd naar 6,9% voor 2025 en verder.

Indien de rijkswet geen doorgang zal vinden, dan zal dit voor 2025 en de jaren daarna aanzienlijke financiële implicaties hebben. Wat betreft de Covidlening alleen al, zullen in dat geval de rentelasten voor 2025 Afl. 30,4 miljoen meer zijn. Bovendien zullen de extra rentelasten van deze Covidlening over de gehele looptijd dan meer dan Afl. 300 miljoen hoger uitvallen. Ook voor de rente op de overige buitenlandse schuld van Aruba ontstaan bij het uitblijven van een rijkswet aanzienlijke rentenadelen.

Voor een compleet beeld van de potentiële besparing heeft de Raad tabel 8 opgesteld op basis van de hem ter beschikking staande gegevens. Bij het bepalen van deze potentiële besparing is de Raad uitgegaan van een herfinanciering door Nederland van minimaal de buitenlandse aflossingen. Aangezien nog onderhandeld wordt tussen de landen welk deel van de buitenlandse schuld geherfinancierd zal worden, is een grotere besparing echter niet ondenkbaar. Tevens wordt bij deze berekening ervan uitgegaan dat de totale buitenlandse schuld jaarlijks zal teruglopen met de helft van het voor dat jaar

advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2023, d.d. 26 juli 2022, kenmerk RvA 62-22, p. 22 en het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 2 augustus 2023, kenmerk RvA 44-23, p. 20 en 21.

¹¹¹ Zie het nieuwsbericht 'Aruba en Nederland sluiten bestuurlijk akkoord over houdbare overheidsfinanciën' van 24 mei 2024 van de Rijksoverheid (https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/05/24/aruba-en-nederland-sluiten-bestuurlijk-akkoord-over-houdbare-overheidsfinancien#:~:text=Het%20bestuurlijk%20akkoord%20volgt%20op,rente%20van%206%2C9%25.)).

begrote financieringsoverschot. Het is voor de Raad niet te bepalen hoe snel dit potentieel behaald zal kunnen worden op basis van de leningsvoorwaarden van de bestaande leningen, maar in ieder geval zal het voordeel op de Covidlening direct gerealiseerd kunnen worden. In tabel 8 is de totale potentiële besparing weergegeven waarbij ervan uitgegaan wordt dat het herfinancieren zonder hulp van Nederland tegen 6,9% zal plaatsvinden versus 3,4% als dat via Nederland loopt. Het betreft hier een verschil van 3,5%-punt hetgeen niet ondenkbaar is gegeven het verschil in rating, schuldquote en omvang van de leningen.

Tabel 8: Besparing rentelasten herfinanciering aflossing buitenlandse leningen en Covidlening¹¹²

<i>(Bedragen in Afl. mln)</i>	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
Rentelasten bij 6,9% herfinanciering	17,9	38,3	50,7	68,8	86,0	261,7
Rentelasten bij 3,4% herfinanciering	8,8	18,9	25,0	33,9	42,4	128,9
Besparing herfinanciering	9,1	19,4	25,7	34,9	43,6	132,7
Besparing Covidlening	30,4	28,8	27,2	25,6	24,0	136,2
Totale besparing	39,5	48,3	53,0	60,5	67,7	268,9

Gezien de mogelijke besparing op de rentelasten in 2025 en verder, acht de Raad het dan ook van groot belang dat het Land ernaar streeft om samen met Nederland tot een rijkswet te komen. Het tot stand brengen van deze rijkswet levert alleen al in 2025 een mogelijk rentevoordeel op van ongeveer Afl. 40 miljoen.

5.3.5 Subsidies

Het subsidiebedrag voor de Directie Ouderenzaken kent een verhoging van Afl. 2,3 miljoen ten opzichte van 2024¹¹³, nadat in 2024 dit subsidiebedrag ook al een structurele verhoging kende van Afl. 4,9 miljoen.¹¹⁴ Of de verhoging in 2025 een structurele verhoging betreft en wat de reden is van deze aanvullende verhoging wordt niet toegelicht. Tevens ontbreekt het inzicht in hoe het subsidiebedrag verdeeld is over de drie stichtingen vallende onder de Directie Ouderenzaken.¹¹⁵ In bijlage IX ‘*Subsidieoverzicht*’ is per overheidsonderdeel een splitsing opgenomen van de verschillende gesubsidieerde instellingen, behalve bij de Directie Ouderenzaken. Gezien het grote bedrag dat met de subsidie voor deze drie stichtingen gemoeid is, vraagt de Raad zich af waarom deze splitsing niet is opgenomen in bijlage IX ‘*Subsidieoverzicht*’. De Raad acht het van belang dat alsnog ingegaan wordt op de toename van Afl. 2,3 miljoen voor de Directie

¹¹² In deze tabel staan afgeronde bedragen, waardoor afrondingsverschillen kunnen ontstaan in de tabel.

¹¹³ MvT, p. 178.

¹¹⁴ Zie pagina 10 van de memorie van toelichting behorende bij de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 20 december 2023 (AB 2023 no. 68) tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024.

¹¹⁵ Dit zijn de stichtingen Fundacion pa Nos Grandinan, SABA en Stichting Cas Marie.

Ouderenzaken en adviseert om in bijlage IX ‘Subsidieoverzicht’ bij de Directie Ouderenzaken de drie stichtingen apart op te nemen.

5.3.6 Overdrachten, bijdragen en afschrijvingen

De toelichting stelt dat ten opzichte van 2024 de raming van de duurtetoeslag in 2025 afneemt met Afl. 2,0 miljoen tot een bedrag van Afl. 42,3 miljoen.¹¹⁶ Voor de jaren na 2025 is geen verdere afname van de duurtetoeslag begroot. De Raad acht dit opmerkelijk aangezien de duurtetoeslag een aflopende regeling is. Uit navraag bij de Stichting Algemeen Pensioenfonds Aruba (APFA) blijkt dat het bedrag voor 2025 en de jaren daarna is opgebouwd uit de uitkeringen zoals opgenomen in tabel 9. Het totaalbedrag van Afl. 42,3 miljoen heeft dus slechts voor een deel betrekking op de duurtetoeslag.

Tabel 9: Uitkeringen aan pensioengerechtigden 2025-2030

<i>(Bedragen in Afl. mln)</i>	Duurtetoeslag	Gelijk bedrag	Voorjaarspremie	Uitkering 350	Totaal
2025	10,9	9,9	1,9	19,6	42,3
2026	10,3	9,7	1,8	20,3	42,0
2027	9,6	9,4	1,8	21,0	41,9
2028	9,0	9,2	1,7	21,8	41,7
2029	8,3	8,9	1,7	22,6	41,5
2030	7,7	8,6	1,6	23,3	41,2

Bij deze cijfers is door de APFA aangegeven dat met de opheffing van de Pensioenverordening landsdienaren (PVL) en de duurtetoeslag - per 1 januari 2011 - er geen duurtetoeslag meer aan nieuwe gepensioneerden wordt toegekend. Per ingang van 1 januari 2015 wordt er geen voorjaarspremie en gelijk bedrag toegekend aan nieuwe gepensioneerden. De groep gepensioneerden met recht op duurtetoeslag, voorjaarspremie en gelijk bedrag is dus een gesloten groep gerechtigden. Door natuurlijk verloop (overlijden) wordt de groep gerechtigden steeds kleiner, waardoor de bedragen voor deze uitkeringen een dalend verloop tonen. De uitkering 350¹¹⁷ wordt nog aan alle gepensioneerden (ook nieuwe gepensioneerden) uitgekeerd. De groep gepensioneerden met recht op de uitkering 350 groeit jaarlijks.

¹¹⁶ MvT, p. 136 en 137.

¹¹⁷ De uitkering 350 is een uitkering die in 2010 is geïntroduceerd op basis van het op 10 maart 2010 gesloten protocol tussen Land Aruba en de Organización di Pensionado Público Arubano (OPPA). In dit protocol is overeengekomen dat het indexatiebedrag van Afl. 105 voor de overheidsgepensioneerden per 1 januari 2010 niet meer in de duurtetoeslagberekening wordt meegenomen, maar dat het als een aparte bruto indexatie uitkering aan de overheidsgepenseerde wordt uitgekeerd. Bij de invoering (terugwerkend tot 1 januari 2010) was de uitkering Afl. 105. Dit indexatiebedrag (buiten de duurtetoeslag om) kreeg de benaming ‘Uitkering 105’. Per 1 januari 2011 is de uitkering verhoogd naar Afl. 210 en per 1 januari 2012 is de uitkering verhoogd naar Afl. 350. Sinds deze laatste verhoging is de benaming van deze uitkering ‘uitkering 350’.

Op basis van bovenstaande adviseert de Raad om de toelichting met betrekking tot de raming van de duurtetoeslag bij de APFA aan te passen en hierin a) een onderverdeling te maken naar de vier uitkeringen waar het totaalbedrag betrekking op heeft en b) voor de jaren na 2025 uit te gaan van de door de APFA geprognosticeerde bedragen.

In artikel 6 van de Landsverordening reparatietoeslag (AB 2010 no. 99) is bepaald welke personen recht hebben op een reparatietoeslag. Het betreft hier personen die (a) uitsluitend een pensioenuitkering ontvangen en (b) personen die een pensioenuitkering ontvangen en die overig inkomen genieten, dat tezamen niet meer bedraagt dan een bepaald bedrag. In tegenstelling tot deze bepaling wordt echter aan iedere AOV- en AWW-gerechtigde een reparatietoeslag uitgekeerd ongeacht de hoogte van hun overig inkomen. De regering heeft eerder aangegeven dat het financiële effect van de toepassing van een inkomenstoets naar verwachting Afl. 10,0 miljoen oplevert en dat de SVb, als uitvoerder van de Landsverordening reparatietoeslag, verantwoordelijk is voor het toetsen van wie er al dan niet recht heeft op deze reparatietoeslag.¹¹⁸ Gezien de aanzienlijke besparing die gerealiseerd kan worden, adviseert de Raad om samen met de SVb ervoor zorg te dragen dat deze inkomenstoets daadwerkelijk uitgevoerd wordt, waarmee recht wordt gedaan aan datgene wat in de Landsverordening reparatietoeslag bepaald is en zodoende een jaarlijkse besparing van Afl. 10 miljoen op de kosten van de reparatietoeslag gerealiseerd kan worden.

5.3.7 Collectieve sector

Alvorens de Raad nader ingaat op de entiteiten behorende tot de collectieve sector maakt de Raad een aantal opmerkingen met betrekking tot de gehele collectieve sector. Zo heeft de Raad in onderhavig advies al aangegeven (zie onderdeel 2.1) dat zowel het ontwerp als de toelichting - met betrekking tot de collectieve sector - niet voldoen aan de vigerende normen zoals vastgelegd in de LAft. Ook is de samenstelling van de collectieve sector voor 2025 nog niet vastgesteld.¹¹⁹ Hierdoor is het voor de Raad niet mogelijk om te toetsen in hoeverre de collectieve sector aan de vastgelegde begrotingsnormen voldoet. Aangezien met betrekking tot het opstellen van de begroting van de collectieve sector wetgeving en uitvoering niet op elkaar aansluiten, adviseert de Raad wederom¹²⁰ ervoor zorg te dragen dat deze met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

¹¹⁸ Zie het nader rapport bij het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 29 augustus 2023, kenmerk SMR-W-443/2023, p. 48.

¹¹⁹ MvT, p.14.

¹²⁰ Zie het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 20 december 2023 (AB 2023 no. 68) tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 29 mei 2024, RvA 30-24, p. 2 en 3.

Verder herhaalt de Raad zijn opmerking dat ten behoeve van het realiteitsgehalte en ter beoordeling van de begroting van de collectieve sector, het van belang is dat het begrotingsproces zodanig ingericht is dat de entiteiten behorende tot de collectieve sector hun begrotingen tijdig aanleveren.¹²¹ De Raad adviseert dan ook nogmaals om de betreffende entiteiten zodanig bij het begrotingsproces te betrekken opdat voor het opstellen van de Landsbegroting de juiste begrotingscijfers van de collectieve sector als geheel gebruikt kunnen worden.

Het begrote overschot van de collectieve sector bedraagt voor 2025 Afl. 195,5 miljoen wat neerkomt op 2,6% van het bbp. In 2023 was het financieringssaldo van de collectieve sector nog 4,1% van het bijbehorende bbp.¹²² De Raad acht deze afname ten opzichte van 2023 zorgelijk. Deze afname wordt niet uitsluitend veroorzaakt door de ontwikkeling van het financieringssaldo van het Land (zie onderdeel 5.3.1), maar ook door ontwikkelingen bij de overige entiteiten van de collectieve sector zoals het Uitvoeringsorgaan AZV (AZV) en de Aruba Tourism Authority (ATA). Tevens vertonen de cijfers een zorgelijke ontwikkeling voor de komende jaren voor wat betreft het voldoen aan de begrotingsnorm voor het financieringssaldo van de collectieve sector van 1% van het bbp. De Raad zal hieronder nader ingaan op enkele entiteiten.

AZV

De toelichting stelt dat het in juni 2023 opgestelde en ondertekende zorgakkoord als principiële kader dient voor de uitwerking van het meerjarig financieel kader van de AZV. De programma's uit het zorgakkoord moeten leiden tot een duurzame verbetering en een houdbare zorg voor Aruba op de middellange en lange termijn. In 2023 zijn reeds projecten van start gegaan in het kader van het zorgakkoord. Om de nodige beheersing van zorgkosten verder door te laten werken, worden in 2025 meer instrumenten en wetswijzigingen geïmplementeerd en belangrijke initiatieven - gestart in 2022 - gecontinueerd.¹²³ De beoogde kostenbeheersing komt echter niet tot uitdrukking in de meerjarenraming van de AZV. Hieruit blijkt namelijk dat de jaarlijkse kostenstijging zich de komende jaren blijft voortzetten, terwijl de inkomsten van de AZV achterblijven. Hierdoor zal het exploitatieoverschot - dat in 2023 nog Afl. 54,5 miljoen bedroeg - in 2029 tot bijna nihil zijn gereduceerd (zie tabel 10).

¹²¹ Zie het advies op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2023, d.d. 26 juli 2022, kenmerk RvA 62-22, p. 22 en 23 en het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 2 augustus 2023, kenmerk RvA 44-23, p. 22.

¹²² Zie pagina 7 van de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2023 (d.d.27 mei 2024).

¹²³ MvT, p. 46.

Tabel 10: Opbrengsten, kosten en exploitatieresultaat AZV 2023-2029¹²⁴

(Bedragen in Afl. mln.)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Opbrengsten	545,9	550,3	568,3	576,5	584,8	593,3	602,0
Kosten	489,3	523,6 ¹²⁵	541,1	557,7	575,3	587,9	600,0
Exploitatieresultaat	54,5	26,7	27,2	18,7	9,5	5,4	2,0

Het exploitatiesaldo van 2023 is door de AZV gereserveerd om toekomstige stijgende zorgkosten wegens bekende factoren zoals vergrijzing en de daaruit voortvloeiende tekorten te financieren.¹²⁶ Aangezien de toelichting hier niet nader op ingaat, is niet duidelijk a) hoe groot de opgebouwde reserve van de AZV is en b) in hoeverre de AZV toekomstige tekorten op kan vangen via de opgebouwde reserve. Hoewel voor 2025 en de jaren daarna nog sprake is van een (beperkt) exploitatieoverschot, blijven er voor het Land risico's bestaan bij steeds verder oplopende kosten indien de te ontvangen middelen achterblijven. Het Land heeft namelijk de wettelijke verplichting om tekorten bij de AZV aan te vullen. Gezien het geschetste verloop van het exploitatieresultaat van de AZV en het risico hiervan voor 's Lands financiën, adviseert de Raad dan ook nadrukkelijk om maatregelen te nemen die op korte termijn leiden tot een afname van de zorgkosten.

SVb

Ook de exploitatieoverschotten bij de SVb zullen de komende jaren dalen. Deze dalende trend wordt veroorzaakt door het verloop van de AOV- en AWW-fondsen. De Raad heeft van de SVb een meerjarenraming voor de AOV-en AWW-fondsen ontvangen, waaruit blijkt dat bij deze twee fondsen gezamenlijk de uitkeringslasten jaarlijks toenemen als gevolg van de (dubbele) vergrijzing. Hierdoor zullen de exploitatieresultaten van deze fondsen de komende jaren in hoog tempo afnemen.

Tabel 11: Resultaat gezamenlijk AOV/AWW-fonds 2025-2029

(Bedragen in Afl. mln.)	2025	2026	2027	2028	2029
Resultaat AOV/AWW	47,4	35,8	24,3	13,0	2,4

Net als bij de AZV heeft het er alle schijn van dat in 2029 bij de SVb voor het laatst een overschot gerealiseerd zal worden. Zowel bij de SVb als de AZV leiden de demografische ontwikkelingen (vergrijzing) in Aruba en de daaraan gelieerde toenemende

¹²⁴ De cijfers van 2023 zijn afkomstig uit Uitvoeringsorgaan AZV (2024) *Gecombineerd financieel verslag Uitvoeringsorgaan AZV 2023*, p.16, de cijfers voor 2024 zijn afkomstig uit Uitvoeringsorgaan AZV (2023) *Begroting 2024*, p. 50 en de overige cijfers zijn afkomstig uit de door de Raad van Directie Financiën ontvangen *Prognose UO AZV 2025-2029*.

¹²⁵ De aanzienlijke toename van de kosten in 2024 ten opzichte van 2023 wordt onder meer veroorzaakt door een aantal (eenmalige) projecten die de AZV in het kader van onder andere het geformaliseerde zorgakkoord zal uitvoeren. Zie Uitvoeringsorgaan AZV (2023) *Begroting 2024*, p. 50.

¹²⁶ Uitvoeringsorgaan AZV (2024) *Gecombineerd financieel verslag Uitvoeringsorgaan AZV 2023*, p. 9.

zorgkosten binnen afzienbare tijd tot negatieve exploitatieresultaten. Met het oog hierop onderschrijft de Raad het gestelde¹²⁷ dat bij (de nu nog) bovenmatige resultaten niet alleen gekeken dient te worden hoe deze resultaten ingezet kunnen worden voor schuldreductie en herhaalt hij zijn opmerking¹²⁸ dat ook gekeken dient te worden hoe deze resultaten passen in de waarborging van een zodanige financiële conditie van de sociale fondsen zodat deze hun taak op de (middel)lange termijn kunnen blijven uitvoeren.

Uit de cijfers, die de Raad van de SVb ontving, blijkt dat de reserves van het gezamenlijke AOV/AWW-fonds in 2039 opraken. Gezien de snelheid waarmee de vergrijzing de financiële situatie van de SVb en de AZV - en daarmee van de gehele collectieve sector - verslechtert, acht de Raad het van groot belang dat op zeer korte termijn maatregelen getroffen worden om de gevolgen van de vergrijzing op de sociale zekerheidsfondsen te mitigeren.¹²⁹ Hij adviseert dan ook om de toelichting ter zake uit te breiden en in te gaan op welke wijze de regering voornemens is om deze toenemende financiële druk het hoofd te bieden.

ATA

De ATA verwacht voor 2025 een resultaat te behalen van Afl. 0,3 miljoen. In 2023 bedroeg het resultaat van de ATA nog Afl. 32,5 miljoen en in 2022 zelfs nog Afl. 42,8 miljoen (zie tabel 12).

Tabel 12: Nettoresultaat ATA 2022-2029¹³⁰

<i>(Bedragen in Afl. mln.)</i>	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Opbrengsten	123,8	121,3	133,8	134,3	138,2	142,3	146,1	149,7
Operationele kosten	75,1	87,1	108,2	124,8	135,6	140,5	144,4	148,3
Dotatie aan reserves	5,8	1,7	7,6	9,2	2,2	1,5	1,5	1,4
Nettoresultaat	42,8	32,5	18,0	0,3	0,4	0,3	0,2	0,0

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de operationele kosten van de ATA in hoog tempo stijgen, wat ten koste gaat van het nettoresultaat van de ATA. Volgens de prognose van de ATA zullen de kosten in 2029 bijna verdubbeld zijn ten opzichte van 2022. De Raad vraagt zich af wat en welke omstandigheden deze kostenontwikkeling rechtvaardigen. Daarnaast merkt de Raad op dat vanaf 2024 de wettelijk bepaalde maximumomvang van

¹²⁷ MvT, p. 15.

¹²⁸ Zie het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 20 december 2023 (AB 2023 no. 68) tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 29 mei 2024, kenmerk RvA 30-24, p. 11.

¹²⁹ Zie ook RvA (2023) *Jaarverslag 2022*, p. 8 - 14 en IMF (2023) *Kingdom of the Netherlands - Aruba: 2023 Article IV Consultation discussions July 2023*, p. 58.

¹³⁰ De cijfers van 2022, 2023 en 2024 betreffen door de Raad ontvangen cijfers van de ATA. De overige cijfers zijn afkomstig uit het door de Raad van de Directie Financiën ontvangen Meerjarenplan 2025-2030 voor de ATA.

de reserve - het Noodfonds Marketing en Promotie (EFMP) - overschreden wordt (zie tabel 13). Deze reserve mag maximaal 3/12^e deel van de begrote jaarinkomsten bedragen.¹³¹

Tabel 13: Verloop wettelijk verplichte reserve ATA 2022-2029¹³²

<i>(Bedragen in Afl. mln.)</i>	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand begin jaar	20,7	26,5	28,2	35,8	45,0	47,2	48,7	50,2
Dotatie	5,8	1,7	7,6	9,2	2,2	1,5	1,5	1,4
Stand eind jaar	26,5	28,2	35,8	45,0	47,2	48,7	50,2	51,6
<i>Toegestane maximum omvang reserve</i>	30,9	30,3	33,5	33,6	34,5	35,6	36,5	37,4

Gezien het effect dat de aanzienlijke kostenstijgingen hebben op het financieringssaldo van de collectieve sector als geheel en daarmee op het voldoen aan hetgeen in de LAft bepaald is, acht de Raad een toelichting op de kostenontwikkeling noodzakelijk. Hierbij dient tevens ingegaan te worden op het verloop van de omvang de reserve, die vanaf 2024 een overschrijding van de wettelijk bepaalde norm vertoont.

Serlimar

Ook wordt onvoldoende ingegaan op de financiële situatie van Serlimar. In tegenstelling tot wat eerder door de regering is aangegeven, zal Serlimar ook in 2025 een aanvullende bijdrage van het Land ontvangen ten bedrage van Afl. 2,5 miljoen. Uit de voorlopige begroting 2025 van Serlimar blijkt bovendien dat ten opzichte van de gerealiseerde cijfers van 2023 de totale kosten stijgen, maar de opbrengsten (exclusief de dienstverleningsovereenkomst met het Land) nagenoeg gelijk blijven.¹³³ De Raad acht een toelichting op de financiële situatie van Serlimar, met specifieke aandacht voor het uitblijven van verbeterde resultaten op operationeel vlak, dan ook op zijn plaats.

Collectieve sector geheel

Voor 2025 wordt het totale financieringsoverschot van de gehele collectieve sector geraamd op Afl. 195,5 miljoen. De begrotingssaldo's van de overige entiteiten - naast het Land - behorende tot de collectieve sector, worden echter niet toegelicht. Er wordt niet ingegaan op de mogelijke financiële gevolgen voor het Land, bijvoorbeeld indien en in hoeverre het Land eventuele tekorten die bij deze entiteiten ontstaan, dient aan te zuiveren. Verder vormt de ontwikkeling van de exploitatieresultaten bij de AZV, de SVb en de ATA een steeds groter risico voor het halen van de begrotingsnorm voor het

¹³¹ Zie artikel 17, zesde lid, onderdeel d, van de Landsverordening instelling Aruba Tourism Authority (AB 2011 no. 14).

¹³² De cijfers van 2022, 2023 en 2024 betreffen door de Raad ontvangen cijfers van de ATA. De overige cijfers zijn afkomstig uit het door de Raad van de Directie Financiën ontvangen Meerjarenplan 2025-2030 voor de ATA.

¹³³ Serlimar (2024) *Voorlopige begroting 2025 met toelichting*, p. 2 - 4.

financieringssaldo van de collectieve sector van 1% van het bbp, zoals vastgelegd in de LAft. Gezien de reeds bestaande hoge collectievelastendruk in Aruba bestaan er aan de middelenkant weinig opties om het resultaat van de collectieve sector te verbeteren. Daarnaast ontbeert de toelichting informatie over in hoeverre voldaan wordt aan de andere bepalingen uit de LAft, zoals de schuldquote van de collectieve sector, het inzetten van overschotten bij de collectieve sector voor schuldreductie en de financiële toestand van de collectieve sector. De Raad adviseert dan ook om - op basis van het bepaalde in de LAft - alsnog een nadere uiteenzetting van de collectieve sector te verstrekken en de eventuele consequenties voor het Land nader toe te lichten.

5.3.8 Overheidsdeelnemingen

De in bijlage XIII ‘*Stand overheidsdeelnemingen*’ opgenomen overzichten dienen inzicht te geven in de financiële situatie van de overheidsdeelnemingen. Deze overzichten zijn echter niet volledig ingevuld, waardoor het informatiegehalte van deze bijlage nog beperkt is. Naast het feit dat op grond van de CV 1989 deze informatie vereist is, kan de situatie ontstaan dat vanuit maatschappelijk of economisch oogpunt financiële ondersteuning geboden moet worden aan in financiële nood verkerende overheidsdeelnemingen. Hierdoor is inzicht in de huidige financiële situatie van de overheidsdeelnemingen van belang. Het onlangs gepubliceerde rapport ¹³⁴ van de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA) maakt dit des te meer duidelijk. Een onbehoorlijke taakvervulling van deze instellingen raakt direct het functioneren van het Land en levert grote financiële risico’s voor het Land.¹³⁵

Uit het rapport van de ARA, maar ook uit de overzichten opgenomen in bijlage XIII ‘*Stand overheidsdeelnemingen*’, blijkt dat er nog steeds een behoorlijk aantal entiteiten is dat een achterstand kent met betrekking tot het opstellen van de jaarrekeningen. Zo kennen de reeds eerder aangehaalde entiteiten Arubus NV, Post Aruba NV en Serlimar thans een achterstand van meerdere jaren.¹³⁶ Dit leidt niet alleen tot vertragingen in het opstellen van de jaarrekeningen van het Land, tevens heeft dit gevolgen voor de betrouwbaarheid van de jaarrekeningen van het Land. Zonder de actuele en volledige financiële gegevens van de overheidsdeelnemingen is de vermogenspositie van het Land namelijk niet te bepalen. De Raad benadrukt nogmaals¹³⁷ dat hij het van belang acht dat het Land - al dan niet in zijn hoedanigheid van aandeelhouder - maatregelen neemt om

¹³⁴ Algemene Rekenkamer Aruba (2024) *Op afstand, maar toch dichtbij - Een verdiepend onderzoek naar de instellingen op afstand van het Land*.

¹³⁵ Algemene Rekenkamer Aruba (2024) *Op afstand, maar toch dichtbij - Een verdiepend onderzoek naar de instellingen op afstand van het Land*, p. 9.

¹³⁶ Volgens de bijlage XIII ‘*Stand overheidsdeelnemingen*’ betreffen de laatst ingediende jaarrekeningen voor Arubus NV, Post Aruba NV en Serlimar onderscheidenlijk de jaren 2019, 2019 en 2016.

¹³⁷ Zie het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 2 augustus 2023, kenmerk RvA 44-23, p. 26.

tot een tijdige opstelling en goedkeuring van de jaarrekeningen van de overheidsdeelnemingen te komen.

Ten slotte blijven de door de Raad geformuleerde aanbevelingen in de bijlage bij het advies op de ontwerp-Landsbegroting 2020 met betrekking tot de overheidsdeelnemingen, waaronder het formuleren van een algemeen deelnemingenbeleid, onverkort van kracht.¹³⁸ Ook is in het kader van het landspakket in 2022 nog gewezen op het belang van het zo snel mogelijk opstellen van een deelnemingen-, dividend- en reservebeleid voor a) het aangaan, b) het beheer en c) afstoten van deelnemingen.¹³⁹ Daarnaast adviseert de Raad om a) de aanbevelingen uit het onlangs gepubliceerde rapport van de ARA ter harte te nemen en hier op zeer korte termijn invulling aan te geven en b) zo spoedig mogelijk het wetgevingstraject inzake de Landsverordening Corporate Governance af te ronden en in het werking te laten treden.

6. Schuldpositie/Herfinanciering leningen

Als gevolg van het begrote financieringsoverschot van Afl. 137,6 miljoen, zal de schuld van het Land in 2025 afnemen tot een hoogte van Afl. 5.259,8 miljoen, met een bijbehorende schuldquote van 70%. De financieringsbehoefte voor 2025 komt uit op een bedrag van Afl. 457,6 miljoen.

Schuldpositie

De overheidsschuld zal volgens het *Meerjarig kader 2024-2029* door de voor de komende jaren begrote financieringsoverschotten jaarlijks afnemen, waarbij in 2029 een schuldquote bereikt zal worden van 56%. Hiermee lijkt het Land ruimschoots op koers te liggen om in 2040 een schuldquote van ten hoogste 50% te bereiken. Er dient echter wel rekening gehouden te worden met de risico's die nog steeds aan de hoge schuldstand van het Land kleven.¹⁴⁰ Deze risico's betreffen niet alleen de hoge rentestanden, maar bestaan ook uit de economische afhankelijkheid van het toerisme, herfinancieringsrisico's en het risico van afwaardering van de kredietwaardigheid van het Land.

¹³⁸ Zie bijlage bij het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020 en tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2018 (AB 2013 no.94), d.d. 21 februari 2020, kenmerk RvA 04-20.

¹³⁹ PWC (2022), *Analyse beleidskaders deelnemingenbeleid Aruba*, p. 23.

¹⁴⁰ Zie IMF (2023) *Kingdom of the Netherlands - Aruba: 2023 Article IV Consultation discussions - press release; and staff report*, p. 49. Hierin wordt gesteld dat Aruba's aanzienlijke schuldenlast en bruto financieringsbehoefte risico's blijven inhouden voor de schuldhoudbaarheid.

Tabel 14: Ontwikkeling overheidsschuld, bbp en schuldquote 2020-2029

(Bedragen in Afl. mln.)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Overheidsschuld¹⁴¹	5.146	5.652	5.716	5.563	5.397	5.260	5.124	4.987	4.856	4.715
bbp¹⁴²	4.580	5.555	6.345	6.817	7.408	7.504	7.710	7.951	8.199	8.455
Schuldquote	112%	102%	90%	82%	73%	70%	66%	63%	59%	56%

Herfinanciering leningen

Gezien de nog steeds hoge rentestanden op de internationale financiële markten en de hoge aflossingsverplichtingen van het Land voor 2025 en verder, vormt herfinanciering van de huidige leningen een financieel risico voor het Land. Daarnaast kunnen onzekerheden ten aanzien van de herfinanciering van bestaande leningen implicaties hebben voor de tot nu toe behouden redelijke *ratings* van Aruba's kredietwaardigheid. Een verlaging van deze *ratings* zal het voor het Land niet eenvoudiger maken om financiering aan te trekken en kan leiden tot nog hogere rentelasten voor het Land.

Van belang hierbij is dat - op basis van het op 4 juni 2024 getekende bestuurlijk akkoord tussen Aruba en Nederland aangaande houdbare overheidsfinanciën - Aruba en Nederland hebben afgesproken dat er een nieuwe rijkswet komt, waarin onder meer begrotingsnormen en financieel toezicht worden opgenomen. Na inwerkingtreding van deze rijkswet, zal niet alleen de rente op de Covidlening verder verlaagd worden (van 5,1% naar 3,4%), maar is Nederland ook bereid om een deel van de aflopende buitenlandse leningen van Aruba te herfinancieren tegen de rente die Nederland betaalt, met daarboven een beperkte opslag.¹⁴³

De totstandkoming van een dergelijke rijkswet zal het financiële risico voor het Land aanzienlijk beperken en de kredietwaardigheid van het Land versterken. Tevens leidt de voorgenomen rijkswet direct tot een daling van de rentelasten; niet alleen voor de Covidlening, maar ook met betrekking tot de herfinanciering van buitenlandse leningen (zie onderdeel 5.3.4). Gezien dit positieve effect op het bestaande financiële risico van het Land en de rentelasten, acht de Raad het - vanuit het oogpunt van 's Lands financiën - van groot belang dat het Land zich inzet om er zorg voor te dragen dat het voorstel voor de rijkswet uiterlijk 1 mei 2025 bij de Tweede Kamer ingediend zal zijn voor behandeling.

¹⁴¹ De cijfers van 2020-2023 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportages vierde kwartaal van het desbetreffende jaar. De cijfers voor 2024-2029 zijn afkomstig uit het *Meerjarig kader 2024-2029*.

¹⁴² De bbp-cijfers van 2020-2022 zijn afkomstig uit CBA (2023) *Annual Statistical Digest 2022*, p. 6, het bbp-cijfer voor 2023 is afkomstig uit de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2023 (d.d.27 mei 2024), p. 7 en de cijfers voor 2024-2029 zijn afkomstig uit het *Meerjarig kader 2024-2029*.

¹⁴³ Zie het nieuwsbericht 'Aruba en Nederland sluiten bestuurlijk akkoord over houdbare overheidsfinanciën' van 24 mei 2024 van de Rijksoverheid (https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/05/24/aruba-en-nederland-sluiten-bestuurlijk-akkoord-over-houdbare-overheidsfinancien#:~:text=Het%20bestuurlijk%20akkoord%20volgt%20op,rente%20van%206%2C9%25.)).

7. Conclusie en eindadvies

Ondanks dat de begrotingscijfers voor het Land en de collectieve sector voor 2025 positief zijn, zet de Raad vraagtekens bij de ontwerp-Landsbegroting 2025 en de bijbehorende toelichting. Zo wordt namelijk niet voldaan aan meerdere bepalingen uit de LAft (zie onderdeel 2.1 van onderhavig advies). Tevens acht de Raad het informatiegehalte, en daarmee het realiteitsgehalte, van meerdere ramingen in het ontwerp en de bijbehorende toelichting zeer beperkt. Het gebruik van onjuiste en onduidelijke cijfers - door bijvoorbeeld het putten uit meerdere (begrotings)bronnen en het ontbreken van het totale kosteneffect van de indexering - bemoeilijkt onnodig de toetsing van de opgenomen cijfers. Ook vinden de begrotingsuitgangspunten onvoldoende hun weerslag in de gebruikte cijfers waardoor de Raad over het geheel het realiteitsgehalte van het ontwerp en de bijbehorende toelichting als beperkt beschouwt.

De voor 2025 geraamde financieringsoverschotten van het Land en de collectieve sector liggen ruim boven de 1,0% van het bbp, maar deze ramingen zijn met de nodige risico's omkleed. Aan de middelenkant blijkt dat de afhankelijkheid van het toerisme blijft toenemen, terwijl de *carrying capacity* van het Land inmiddels ruimschoots overschreden is. Door de combinatie met een hoge collectievelastendruk - de hoogste in de regio - heeft niet alleen de druk op de fysieke samenleving zijn kritische waarden bereikt, maar geldt dit ook voor de financiële last die bij de samenleving en de economie wordt gelegd. Tegelijkertijd wordt aan een noodzakelijke kostenbeheersing - zowel bij het Land als bij de overige entiteiten van de collectieve sector - nog steeds onvoldoende invulling gegeven. Het uitblijven van concrete maatregelen om een reductie van de totale kosten te realiseren, heeft niet alleen een negatieve impact op het jaar 2025, maar laat zich op relatief korte termijn al vertalen naar een snel dalend financieringssaldo van de collectieve sector. Met name de ontwikkelingen bij de sociale fondsen - die binnen afzienbare tijd geconfronteerd gaan worden met negatieve resultaten - baren de Raad grote zorgen. Door de combinatie van een voortzettende toenemende afhankelijkheid van het toerisme die de *carrying capacity* van het Land te boven gaat, een hoge collectievelastendruk, alsmaar oplopende kosten en achterblijvende investeringen, blijft het Land een groot financieel en economisch risico lopen.

De Raad hamert al meerdere jaren op de noodzakelijkheid van kostenbeheersing.¹⁴⁴ Ook voor het begrotingsjaar 2025 blijft deze echter uit. Teneinde in ieder geval een aanzienlijke daling in de (meerjarige) rentelasten te realiseren, acht de Raad het van

¹⁴⁴ Zie het advies op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2022, d.d. 27 januari 2022, kenmerk RvA 04-22, het advies op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2023, d.d. 26 juli 2022, kenmerk RvA 62-22 en het advies op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 2 augustus 2024, kenmerk RvA 44-23.



belang dat de regering zich inzet om ervoor zorg te dragen dat vóór 1 mei 2025 het voorstel voor de beoogde rijkswet bij de Tweede Kamer aangeboden wordt.

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met het voorgaande rekening is gehouden.

De Adjunct-secretaris,

De Voorzitter,

mr. drs. A.R. Peterson

mr. D.G. Kock