

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

Uw brief: 14 juli 2023
Uw kenmerk: LV-23/0006
Datum: 2 augustus 2023
Kenmerk: RvA 44-23

Bestuurskantoor Minister van Financiën en Cultuur
Ing: 02 AUG 2023
Verz.:
Volgnr.: 3333/23

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024

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 2024, 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 2024. Ingevolge artikel IV.1 van de Staatsregeling van Aruba (AB 1985 no. 26) 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.¹

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 1989 (AB 1989 no. 72) (CV 1989) en de Landsverordening Aruba financieel toezicht (AB 2015 no. 39) (LAft). Tevens worden de hierbij behorende protocollen en andere afspraken betrokken, zoals bijvoorbeeld het Samenwerkingsprotocol Aruba Nederland 2019-2021 van 22 november 2018 (het protocol), de op 21 november 2019 tussen de regeringen van Aruba en Nederland gemaakte afspraak, dat de personeelslastennorm voor 2020 Afl. 476 miljoen bedraagt en de jaren daarna de

¹ MvT bij de Comptabiliteitsverordening 1989, p. 2-3.

personeelslasten jaarlijks een nominale daling laten zien², en afspraken die zijn vastgelegd in het landspakket.³

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 2024’ van het College Aruba financieel toezicht (CAft), d.d. 6 juli 2023 (kenmerk Cft 202300053), dat als bijlage bij het onderhavige ontwerp is gevoegd.

2. Formele toetsing van de ontwerp-Landsbegroting 2024

2.1 De regeringen van Aruba en Nederland zijn op 20 januari 2022 overeengekomen om de looptijd van het protocol met twee jaar te verlengen tot 31 december 2023 of tot het moment dat de Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft) in werking treedt.⁴

Thans is de RAft nog niet in werking getreden waardoor - gezien de eindigende looptijd van het protocol in 2023 - voor het dienstjaar 2024 (en verder) nog niet vastgelegd is welk financieel beleidskader van toepassing is en welke afspraken hieraan ten grondslag liggen. Dit leidt tot onduidelijkheden. In de ontwerp-Landsbegroting 2024 wordt namelijk zowel uitgegaan van afspraken uit het protocol als uit de ontwerp-RAft. Zo wordt conform de afspraak uit het protocol gesteld dat uitvoering wordt gegeven aan het met Nederland gesloten protocol uit november 2018 aangaande inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba⁵, maar tegelijkertijd wordt bij het ramen van de personeelskosten rekening gehouden met de in 2027 te behalen

² Zie brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 26 november 2019, kenmerk 2019-0000629645.

³ 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.

⁴ Zie Kamerbrief betreffende de besluitvorming Rijksministerraad 4 februari inzake afwijken begrotingsnormen en afbouw salariskorting en verlenging Protocol Aruba-Nederland, d.d. 17 februari 2022, kenmerk 2022-0000072813.

⁵ MvT, p. 24.

personeelslastennorm van maximaal 10% van het bbp⁶, zoals opgenomen in het voorstel-RAft.⁷

2.2 Niet alleen omwille van de eenduidigheid dient het financieel beleidskader helder te zijn; de afspraken met Nederland hieromtrent en het toezicht daarop hebben namelijk ook direct gevolg voor de overheidsfinanciën voor het dienstjaar 2024 en de jaren daarna. De toelichting stelt namelijk dat het resultaat van de onderhandelingen met Nederland inzake de renteprijs voor de herfinanciering van de liquiditeitsleningen bepalend is voor het (blijven) behalen van de financieringsnorm van +1,0%.⁸ Vooruitlopend op het resultaat van deze onderhandelingen is bij het opstellen van de Landsbegroting reeds uitgegaan van een door Nederland geboden gunstig rentepercentage van 3,5%.⁹ Het huidige standpunt van Nederland is echter dat een gunstig rentepercentage alleen wordt toegekend indien afspraken met betrekking tot financieel toezicht zijn vastgelegd in een rijkswet.¹⁰

Als voor de herfinanciering van de liquiditeitsleningen uitgegaan zou worden van een meer marktconform rentepercentage, dat ligt tussen de 6 en 8%, dan zouden de rentelasten met betrekking tot deze leningen voor het dienstjaar 2024 tussen de Afl. 55 miljoen en Afl. 73 miljoen bedragen. Dit is aanzienlijk hoger dan de thans in de ontwerp-landsbegroting opgenomen raming van Afl. 32 miljoen. Ook in de door Nederland geboden tijdelijke tussenoplossing voor herfinanciering van maximaal twee jaar¹¹, bedragen de rentelasten Afl. 15 miljoen meer dan nu voor het dienstjaar 2024 begroot is.

Gezien het feit dat een rijkswet nog niet tot stand is gekomen en de onderhandelingen met Nederland nog lopen, acht de Raad de premissen waarop de ontwerp-landsbegroting gestoeld is dan ook erg wankel door - vooruitlopend op het resultaat van de onderhandelingen met Nederland - uit te gaan van een gunstig rentepercentage op de liquiditeitsleningen. Bovendien staat het reeds opnemen van een gunstig rentepercentage haaks op het gehanteerde 'voorzichtigheidsbeginsel' waar de toelichting melding van maakt.¹²

⁶ MvT, p. 2.

⁷ Zie de Memorie van Toelichting bij de ontwerp-Landsbegroting 2022, d.d. 5 januari 2022, kenmerk SMR-W-227/2022, p. 2.

⁸ MvT, p. 1.

⁹ MvT, p. 8. De hierin genoemde voordelige renteprijs blijkt ook uit bijlage VII 'Leningsoverzicht'. Hieruit valt af te leiden dat de rentelasten van Afl. 32 miljoen bij de "NL COVID loans" ten bedrage van Afl. 915,5 miljoen neerkomen op een rentepercentage van 3,5%.

¹⁰ Zie Kamerbrief betreffende de toezegging 2023A03096 en aankondiging ISB voor herfinanciering, d.d. 18 juli 2023, kenmerk 2023-0000416287.

¹¹ Zie pagina 5 van de Memorie van Toelichting behorende bij de ontwerp-landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (opname nieuwe begrotingsnormen), welke op 19 juli 2023 aan de Raad ter advisering is voorgelegd. Hierin wordt een rentepercentage van 5,1% bij kortlopende herfinanciering geboden tot het moment dat de RAft tot stand is gekomen.

¹² MvT, p. 6.

2.3 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 eveneens alsnog toegevoegd te worden.

2.4 Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de CV 1989 dient de memorie van toelichting 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 deze voornemens en maatregelen in het begrotingsjaar 2024 zullen worden doorgevoerd en (ii) hoe groot de financiële impact zal zijn van de genoemde beleidsvoornemens en -maatregelen in het begrotingsjaar 2024. Het beoordelen van het realiteitsgehalte van de voorgelegde (ontwerp)-begrotingscijfers 2024 wordt daardoor bemoeilijkt.

Zo wordt in de toelichting bijvoorbeeld aangegeven dat - gezien het belang voor de Arubaanse economie - de overheid een heropening van de raffinaderij voorstaat.¹³ Niet toegelicht wordt in welke vorm dit zal zijn en voor wanneer deze heropening gepland is. In de toelichting staat echter ook dat de overheid overstapt van olieraffinaderijindustrie naar een meer duurzame milieuvriendelijke energie-industrie en dat een bedrijf met de nodige expertise wordt geraadpleegd om een plan voor de herontwikkeling van dit gebied op te stellen.¹⁴ Hoe deze afwijkende beleidsplannen tegelijkertijd kunnen worden verwezenlijkt en wat de financiële consequenties voor 2024 zijn, wordt niet aangegeven.

Evenzo is onduidelijk waarom nog Afl. 0,4 miljoen voor het Bureau Cannabis begroot wordt terwijl de personeelsbezetting nihil is en de ontwikkeling van deze sector tot stilstand schijnt te zijn geraakt. Bovendien werd dit bureau opgericht ter uitvoering van het beleid inzake medicinale cannabis¹⁵, maar uit de toelichting valt op te maken dat

¹³ MvT, p. 87.

¹⁴ MvT, p. 69.

¹⁵ MvT, p. 156.

de Inspectie van Geneesmiddelen in 2023 uitgebreid is met de controle op invoering van verpakte medicinale cannabis alsmede de bereiding daarvan.¹⁶

Het meest treffende voorbeeld is echter dat de tekst van de beleidstoelichting van het ministerie van Justitie en Sociale Zaken exact dezelfde tekst is als die in de toelichting bij de Landsbegroting 2023 staat. In deze beleidstoelichting wordt niet concreet ingegaan op de beleidsvoornemens voor het dienstjaar 2024, maar wordt 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.¹⁷ De toelichting ontbeert hierdoor de specifieke doelstellingen en beleidsvoornemens met betrekking tot het dienstjaar 2024 en dientengevolge de relatie tussen deze beleidsvoornemens en hun financiële impact in het begrotingsjaar 2024. Dit is des te bezwaarlijk aangezien voor dit ministerie voor 2024 Afl. 15,5 miljoen meer begroot is dan voor 2023.

3. Overheidsfinanciën

3.1 Voor het dienstjaar 2024 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. 69,8 miljoen, wat neerkomt op een financieringsoverschot van 1,0% van het bbp.¹⁸ Voor de collectieve sector bedraagt het financieringsoverschot Afl. 130,4 miljoen, wat neerkomt op een financieringsoverschot van 1,9% van het bbp.¹⁹ Of hiermee ook het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën is ingeslagen, betwijfelt de Raad, want hoewel de prognose - op basis van de in de toelichting gepresenteerde gegevens - laat zien dat ook voor de jaren na 2024 het financieringsoverschot van het Land minimaal 1,0% zal bedragen, blijft de ontwikkeling van de kosten zorgelijk.

3.2 Zo nemen - ten opzichte van de Landsbegroting 2023 - de middelen toe met Afl. 77,0 miljoen, maar bedraagt de verbetering van het financieringssaldo slechts Afl. 6,5 miljoen. Zonder de begrote afname van de kapitaaluitgaven (- Afl. 6,6 miljoen), zou er zelfs niet eens sprake zijn van een stijgend financieringsoverschot. Nagenoeg alle extra te ontvangen middelen zullen ingezet worden ter dekking van hogere kosten. Daarnaast is de verwachting dat de kosten van de overheid - inflatoire effecten en rente-uitgaven niet meegerekend - ook na het dienstjaar 2024 geen dalende trend zullen vertonen.

3.3 De Raad vraagt zich af welke concrete stappen de regering voornemens is te zetten - met het oog op houdbare overheidsfinanciën - om het uitgavenpatroon structureel en

¹⁶ MvT, p. 47.

¹⁷ MvT, p. 27.

¹⁸ Zie tabel 2: Meerjarig kader 2024-2028, MvT, p. 5.

¹⁹ Zie tabel 1: Meerjarige ontwikkeling Collectieve Sector Aruba, MvT, p. 5.

integraal naar beneden bij te stellen. Want hoewel de toelichting een enkele keer melding maakt van bijvoorbeeld het vergroten van de effectiviteit en efficiency van het overheidsapparaat²⁰ of het blijven inperken van de lasten²¹, geven de cijfers voor het dienstjaar 2024 en het *Meerjarig kader 2024-2028* hiervan geen blijk. De Raad acht het dan ook noodzakelijk om het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën niet volledig af te laten hangen van de ontwikkeling van de middelen, maar vooral ook om de begrote uitgaven aan een kritische blik te onderwerpen en hierin prioriteiten te stellen om een jaarlijkse integrale kostenreductie te bewerkstelligen.

4. Hervormingen/Beleidsvoornemens

Economische ontwikkelingen

4.1 De Arubaanse economie heeft zich vanaf 2021 voortvarend hersteld, met name door de positieve ontwikkelingen in de belangrijkste economische pilaar van Aruba, het toerisme. Waar in 2022 al het aantal verblijfstoeristen 98,4% van het niveau van 2019 bereikte, is de verwachting dat dit percentage in 2023 105,0% zal bedragen en voor 2024 107,1%.²² Voor het aantal cruisetoeeristen wordt verwacht dat deze in 2024 het niveau van 2019 evenaart.²³ De verwachting is dat de economische groei – in ieder geval in nominale termen – zich doorzet in 2024, ondanks (internationale) financiële en economische ontwikkelingen en onzekerheden zoals een hoge – maar langzaam afnemende – inflatie, stijgende rentestanden op de financiële markten en zorgen over de stabiliteit van het financiële systeem.²⁴

4.2 Voor het jaar 2024 gaat het Internationaal Monetair Fonds (IMF) voor Aruba uit van een nominale economische groei van 3,7% en een reële groei van 1,2%.²⁵ De Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI) verwacht in haar basisscenario voor 2024 een nominale economische groei van 4,6%, resulterend in een bbp van Afl. 6.828 miljoen.²⁶ Deze economische groei wordt onder meer gerealiseerd door een toename van het exportcijfer van het toerisme tot een bedrag dat 35,5% hoger is dan in 2019.²⁷ Aangezien het voor 2024 geprognosticeerde bbp 12,3% meer bedraagt dan het bbp van 2019, wordt hiermee een sterke indicatie afgegeven dat de bijdrage van de toerismesector in het bbp een toename kent ten opzichte van 2019 (zie tabel 1). En hoewel zowel de regering²⁸ als

²⁰ MvT, p. 22.

²¹ MvT, p. 25.

²² DEZHI (2023) *Economic Outlook 2023-2024 May 2023*, p. 11.

²³ DEZHI (2023) *Economic Outlook 2023-2024 May 2023*, p. 12.

²⁴ IMF, *World Economic Outlook - A Rocky Recovery*, April 2023, p. 1.

²⁵ Zie <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>.

²⁶ MvT, p.2.

²⁷ DEZHI (2023) *Economic Outlook 2023-2024 May 2023*, p. 6.

²⁸ MvT, p. 64. Zie ook pagina 1 van het rapport *Aruba's Transitie Naar Een Duurzaam & Inclusief Economisch Model* van het Ministerie van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling uit maart 2023.

de DEZHI²⁹ aangeven dat het huidige economische model niet langer houdbaar is, lijkt de economie van Aruba nog afhankelijker van het toerisme te zijn geworden dan vóór de COVID-19-uitbraak.

Tabel 1: Ontwikkeling export toerisme en bbp³⁰

(Bedragen in Afl. milj.)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Export toerisme	3.749	1.915	3.179	4.415	4.865	5.081
Bbp	6.080	4.784	5.319	5.927	6.526	6.828
Ratio export toerisme : bbp ³¹	0,62	0,40	0,60	0,74	0,75	0,74

Deze ontwikkeling strookt niet met de plannen van de regering om de economie te diversifiëren en de economische risico's te mitigeren, zoals opgenomen in meerdere rapporten die de afgelopen jaren – ten tijde van de COVID-19-pandemie of daarna – door de regering zijn gepresenteerd.³² De Raad vraagt zich af in hoeverre de acties en doelstellingen uit deze plannen inmiddels gerealiseerd zijn en wat hun bijdrage aan de Arubaanse economie is. Uit de toelichting komt namelijk niet naar voren wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van deze plannen en welke doelstellingen uit deze plannen met betrekking tot het diversifiëren van de economie reeds gerealiseerd zijn of nog behaald moeten worden. De Raad acht het van belang dat ondanks de positieve ontwikkeling van de hoogte van het bbp, de regering concrete maatregelen onderneemt om de Arubaanse economie te diversifiëren en zodoende de weerbaarheid van de Arubaanse economie te vergroten. Door de combinatie met de stijgende overheidsuitgaven in 2024 loopt het Land namelijk een groter risico dan voorheen nu de Arubaanse economie nog afhankelijker lijkt te zijn geworden van haar voornaamste economische pilaar, het toerisme.³³

Landspakket

4.3 Bij de uitgangspunten voor de opstelling van de begroting voor het dienstjaar 2024 staat dat de uitvoering van de programma's van het landspakket van hoge prioriteit is voor

²⁹ DEZHI (2023) *Economic Outlook 2023-2024 May 2023*, p. 27.

³⁰ Zowel de cijfers van de export toerisme (p. 13) als van het bbp (p. 11) zijn afkomstig uit de *Economic Outlook 2023-2024* van de DEZHI.

³¹ Hoe hoger het cijfer van deze ratio is, des te sterker de indicatie van een grotere afhankelijkheid van het toerisme voor het bbp.

³² Zoals bijvoorbeeld (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*.

³³ De Raad gaat hier niet in op de ontwikkeling van duurzaamheidsindicatoren als gevolg van het groeiende toerisme. In onderdeel 4.7 tot en met 4.9 van onderhavig advies wordt ingegaan op duurzaamheid in relatie tot de ontwerp-Landsbegroting.

het Land en dat hierbij een balans gevonden dient te worden tussen het behalen van de financieringsnormen en/of het structureel investeren in de nodige hervormingen.³⁴ Deze nodige hervormingen zijn niet alleen opgenomen in de uitvoeringsagenda van het landspakket, maar ook in de meerdere rapporten die de afgelopen jaren – ten tijde van de COVID-19-pandemie of daarna – door de regering zijn gepresenteerd.³⁵

4.4 De noodzaak tot deze hervormingen en de daarbij behorende noodzakelijke investeringen krijgen echter niet hun weerslag in het ontwerp en de toelichting. Zo valt uit bijlage XV *‘Meerjarig inzicht financiële lasten Landspakket’* - welke een specificatie laat zien van de budgettaire gevolgen van de uitvoeringsagenda - op te maken dat het Land voor 2024 en de jaren daarna slechts Afl. 2,2 miljoen jaarlijks aan eigen lasten begroot ter uitvoering van het landspakket. Ook uit bijlage XI *‘Synopsis investeringen Land in 2024’* blijkt dat de investeringen die verband houden met het landspakket hebben, beperkt zijn en in totaal slechts Afl. 1,9 miljoen bedragen. Bovendien gaat de toelichting onvoldoende in op de koppeling tussen de beleidsvoornemens en het landspakket. In de toelichting bij hoofdstuk II *‘Beleidstoelichting per ministerie’* is voor ieder ministerie als laatste onderdeel de beleidskoppeling met het landspakket opgenomen, maar onder dit punt wordt bij geen enkel ministerie concreet ingegaan welke specifieke beleidsvoornemens gekoppeld kunnen worden aan welke onderdelen van het landspakket.

4.5 De Raad heeft in een eerder advies³⁶ aangegeven dat het Land meer initiatieven zou kunnen ontplooiën in de te nemen stappen ter uitvoering van verschillende onderdelen uit het landspakket die moeten leiden tot een weerbare, dynamische en veerkrachtige economie.³⁷ De toename van de overheidsontvangsten in 2024 ten opzichte van 2023 wordt echter bijna geheel gebruikt ter dekking van stijgende kosten. Hierdoor is er geen ruimte voor een hoger investeringsbedrag dan in voorgaande jaren en blijven noodzakelijke investeringen achter. Dit geldt niet alleen voor investeringen in een meer weerbare economie en het vergroten van de weerbaarheid tegen de gevolgen van klimaatverandering,³⁸ maar ook voor investeringen ten behoeve van een efficiënte, betrouwbare en slagvaardige publieke sector, en die daarmee tot lagere overheidsuitgaven in de toekomst zullen leiden.³⁹

³⁴ MvT, p. 1.

³⁵ Zie noot 32.

³⁶ 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. 5 - 6.

³⁷ Zie pagina 3 van de bijlage *‘Landspakket Aruba’*, behorende bij de Kamerbrief betreffende het akkoord tussen Aruba en Nederland inzake voorwaarden liquiditeitssteun, d.d. 13 november 2020, kenmerk 2020-0000662591.

³⁸ IMF (2023) *Kingdom of the Netherlands - Aruba: 2023 Article IV Consultation discussions - press release; and staff report*, p. 19.

³⁹ Government of Aruba (2020) *Repositioning our sails: Aruba's Mission Driven Model for Economic Recovery & Resilience*, p. 39 - 45.

Tabel 2: Ontwikkeling totale bestedingen en investeringen over de periode 2017-2024⁴⁰

(Bedragen in Afl. milj.)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totale bestedingen⁴¹	1.421	1.521	1.473	1.415	1.399	1.447	1.544	1.612
Investerings	10,0	49,2	24,6	28,7	17,1	22,1	19,7	20,0
Aandeel investeringen in totale bestedingen	0,7%	3,2%	1,7%	1,5%	1,2%	1,5%	1,3%	1,2%

Het toekennen van een hoge prioriteit aan de uitvoering van de programma's van het landspakket en het structureel investeren in de nodige hervormingen van het Land komen onvoldoende tot uitdrukking in de ontwerp-Landsbegroting voor het dienstjaar 2024. De Raad is van mening dat voor deze onderwerpen - die als uitgangspunten voor de begroting genomen worden - de informatie ontbreekt om deze als realistische uitgangspunten te beschouwen.

4.6 Wederom zijn er voor 2024 substantiële bijdragen geraamd ter dekking van de operationele kosten van de overheids-NV's Arubus NV en Post Aruba NV en de publiekrechtelijke entiteit Serlimar. In het kader van het landspakket zijn deze entiteiten doorgelicht en zijn aanbevelingen gedaan ter verbetering van de situatie bij deze entiteiten.⁴² De regering heeft aangegeven dat Serlimar inmiddels een aantal stappen heeft gezet in het saneren van haar organisatie en dat de verwachting is dat Serlimar mogelijk vervroegd de bescherming van surseance van betaling zal kunnen verlaten.⁴³ Hierbij wordt de verwachting uitgesproken dat het Land in 2024 voor de laatste keer in een aanvullende bijdrage aan Serlimar voorziet.⁴⁴

Aan de hand van een actieplan zal in 2024 een actieve inspanning geleverd worden om Arubus NV financieel te redden.⁴⁵ Met betrekking tot Post Aruba NV wordt gesteld dat aan de hand van de aanbevelingen een plan van aanpak zal worden opgesteld om de marktpotentie van Post Aruba NV te vergroten.⁴⁶ Uit de toelichting blijkt echter geen

⁴⁰ 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 en de cijfers van 2023 en 2024 zijn afkomstig uit tabel 2: Meerjarig kader 2024-2028, MvT, p. 5.

⁴¹ Voor de jaren 2020 en 2021 is dit exclusief de verleende steunbedragen van Afl. 458,2 miljoen voor 2020 (ontleend aan de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2020, p. 37) en Afl. 201,7 miljoen voor 2021 (ontleend aan de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2021, p. 34).

⁴² PWC (2022) *Doorlichting overheidsbedrijven Aruba*.

⁴³ Zie het Nader rapport bij het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 24 november 2022 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2023, d.d. 22 juni 2023, kenmerk DWJZ 23-038, p. 11. Inmiddels heeft het Gerecht in Eerste Aanleg in zijn vonnis van 17 juli 2023 het op 30 juni 2023 in de surséance van Serlimar tot stand gekomen akkoord voor de concurrente crediteuren van Serlimar, gehomologeerd.

⁴⁴ MvT, p. 172.

⁴⁵ MvT, p. 57.

⁴⁶ MvT, p. 81.

vertaling naar concrete maatregelen die in 2024 met betrekking tot deze entiteiten genomen worden.

Gezien de negatieve impact die deze entiteiten nog steeds op de Landsbegroting hebben, adviseert de Raad met klem om - onder meer aan de hand van de gedane aanbevelingen vanuit de doorlichting - zo spoedig mogelijk concrete acties te ondernemen om de financiële afhankelijkheid van de overheid terug te dringen.

Daarnaast vraagt de Raad zich af of en zo ja, welke gevolgen de inwerkingtreding van de nieuwe aanbestedingsverordening voor de (instandhouding van) door deze entiteiten verleende diensten zal hebben. De bedoeling van deze nieuwe verordening is immers dat het Land op een zo efficiënt mogelijke wijze goederen en diensten inkoopt.

Sustainable Development Goals

4.7 De Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde naties - de “*Sustainable Development Goals*” (SDG’s) - zijn een oproep tot actie voor alle landen - arm en rijk - om welvaart te bevorderen en tegelijkertijd de planeet te beschermen tegen klimaatverandering. Ze leggen de grondslag voor het beëindigen van armoede, met strategieën die zowel economische groei ontwikkelen als een reeks sociale behoeften aanpakken, zoals onderwijs, gezondheid, sociale bescherming en werkgelegenheid.⁴⁷

4.8 De regering heeft ervoor gekozen om de uitvoering van het algemene overheidsbeleid aan de SDG’s te koppelen.⁴⁸ Deze SDG’s lopen als een rode draad door het algemene overheidsbeleid en dienen als uitgangspunt voor het overheidsoptreden.⁴⁹ Daarnaast stelt de regering dat in de toelichting duidelijk aangegeven wordt dat haar beleidsprioriteiten gekoppeld zijn aan de SDG’s en dat de SDG’s, tezamen met het ‘National Strategic Plan’⁵⁰, de toetsingsachtergrond van de keuze voor de te ondernemen investeringen vormt.⁵¹

4.9 Bij een aantal ministeries wordt in de beleidstoelichting bij de beleidsprioriteiten inderdaad een enkele SDG genoemd, maar wordt niet of nauwelijks ingegaan op hoe deze SDG’s richting geven aan de beleidsvoornemens. Tevens wordt bij ieder ministerie aan het einde van de beleidstoelichting - bij het onderdeel ‘Beleidskoppeling aan SDG’s en Landspakket’ - met plaatjes slechts een opsomming gegeven van welke SDG’s gekoppeld kunnen worden aan het beleid van een ministerie. Hiermee wordt echter niet concreet aangegeven op welke manier het beleid bijdraagt aan het realiseren van deze SDG’s en

⁴⁷ Zie <https://unric.org/nl/duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen/>.

⁴⁸ MvT, p. 20.

⁴⁹ MvT, p. 24.

⁵⁰ DEZHI (2020) *National Strategic Plan 2020-2022: Nos Plan, Nos Futuro*. Vindplaats: <https://www.deaci.aw/wp-content/uploads/2020/11/FINAL-NSP-REPORT-STRATEGY-10202020.pdf>

⁵¹ MvT, p. 15 - 16.

welke beleidsvoornemens en concrete beleidsacties met betrekking tot deze SDG's ondernomen worden. Aangezien de SDG's als uitgangspunt voor het overheidsoptreden dienen, beveelt de Raad aan om de samenhang tussen de SDG's en de voorgenomen concrete beleidsacties te verduidelijken. Hij adviseert daarbij - ten behoeve van de overzichtelijkheid - om onderstaande tabel 3 te gebruiken.

Tabel 3: Overzicht van beleidskoppeling ministeries per SDG

SDG	Genoemd bij ministerie	Concreet voorgenomen te ondernemen beleidsacties
1. Geen armoede	AEI	
	ECDO	
	J&S	
2. Geen honger	ECDO	
3. Goede gezondheid en welzijn	T&V	
4. Kwaliteitsonderwijs	AEI	
	AZIOIRO	
	ECDO	
	O&S	
5. Gendergelijkheid	AZIOIRO	
	ECDO	
6. Schoon water en sanitair	ECDO	
7. Betaalbare en duurzame energie	ECDO	
8. Eerlijk werk en economische groei	AEI	
	AZIOIRO	
	ECDO	
	FIC	
	J&S	
	T&V	
9. Industrie, innovatie en infrastructuur	AEI	
	AZIOIRO	
	ECDO	
	TINO	
	T&V	
10. Ongelijkheid verminderen	AEI	
	AZIOIRO	
	ECDO	
	J&S	
	TINO	
11. Duurzame steden en gemeenschappen	AZIOIRO	
	ECDO	
	FIC	
	TINO	
12. Verantwoorde consumptie en productie	AEI	
	ECDO	
	TINO	
13. Klimaatactie	AZIOIRO	
	TINO	
14. Leven in het water	TINO	
15. Leven op het land	TINO	
16. Vrede, justitie en sterke publieke diensten	AZIOIRO	
	ECDO	

	FIC	
	J&S	
	TINO	
17. Partnerschap om doelstellingen te bereiken	AZIOIRO	
	ECDO	
	TINO	

Als concreet voorbeeld kan het streven naar meer zonne-energie worden genoemd⁵², terwijl aan de andere kant de maximaal te installeren capaciteit door huishoudens en bedrijven wordt beperkt, ongeacht of de door hen opgewekte energie volledig door henzelf gebruikt wordt. De beperking was bedoeld om NV Elmar de tijd te geven om een smart grid te ontwikkelen teneinde het terugleveren van elektriciteit mogelijk te maken zonder dat het elektriciteitsnet hierdoor onstabiel zou worden. In de toelichting worden geen concrete maatregelen genoemd om de productie van zonne-energie door huishoudens en bedrijven te vergroten. Zo zouden de beperkingen wellicht verruimd kunnen worden voor die gevallen waarbij de door de installatie opgewekte stroom zelf wordt gebruikt. Hierbij kan gedacht worden aan bedrijven die veel koelingscapaciteit hebben die naar hun aard continu in gebruik is. Zonder het elektriciteitsnet te belasten kan het gebruik van fossiele brandstoffen hierdoor verder worden verlaagd, wat tevens in overeenstemming is met het energieplan van de regering.⁵³

Risico's

4.10 Hoewel de verwachting is dat voor 2024 het bbp van Aruba hoger zal zijn dan ooit tevoren, spelen meerdere internationale factoren die hierop van invloed kunnen zijn. De aanhoudende hoge inflatie, de stijgende rentestanden op de financiële markten en de lopende onderhandelingen met Nederland over de voorwaarden van de herfinanciering van de liquiditeitsleningen maken dat het begrotingsbeleid van Aruba met meerdere risico's omkleed is. Daarnaast dient met reeds bestaande of voortdurende risico's rekening gehouden te worden.

Tabel 4: Risico's en bijbehorende potentiële effecten voor de ontwerp-Landsbegroting 2024

Risico's	Potentiële effecten
Economische risico's	De aanhoudende hoge inflatie kan voor het dienstjaar 2024 versturende effecten hebben op de groei van de economie. De internationaal nog steeds stijgende prijzen werken via de invoer van goederen door in het prijsniveau in Aruba waardoor zowel de binnenlandse consument als de toerist met deze geïmporteerde inflatie in Aruba geconfronteerd wordt. Daarnaast neemt het risico voor de Arubaanse economie toe door een steeds toenemende afhankelijkheid van het toerisme. Verstoringen op de toeristische markt - als gevolg van bijvoorbeeld afnemende groei in de

⁵² MvT, p. 77.

⁵³ Zie Nota Nationaal Energiebeleid van het Ministerie van Arbeid, Energie & Integratie. Vindplaats: <https://www.utilitiesarubanv.com/main/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Nationaal-Energiebeleid05-13-2022-114013.pdf>.

	economieën van de afzetlanden of veranderende concurrentieverhoudingen - zullen hierdoor sterk doorwerken in de Arubaanse economie. ⁵⁴ Tevens kan er een rem op de economische groei ontstaan door bestaande tekorten op de arbeidsmarkt en de gevolgen daarvan, zoals hogere lonen met een hogere <i>cost-of-doing-business</i> in Aruba tot gevolg. ⁵⁵
Sociaaleconomische risico's	De aanhoudende prijsstijgingen zullen voor de Arubaanse bevolking, en dan met name voor de laagste inkomensgroepen, steeds grotere uitdagingen creëren om in hun(basis)behoeften te kunnen voorzien. ⁵⁶ Niet alleen internationale economische factoren hebben bijgedragen aan de prijsstijgingen van goederen, ook de recent genomen belastingmaatregelen van de overheid leiden tot extra inflatie. ⁵⁷ Hierdoor bestaat het risico dat de overheid extra compenserende maatregelen zal dienen te treffen om burgers te ondersteunen in het voorzien in hun levensonderhoud.
(Her)financieringsrisico's	De hoge schuldstand van Aruba in combinatie met de internationaal gestegen en nog stijgende rentestanden, zorgt ervoor dat herfinanciering van bestaande leningen omkleed is met risico's. Enerzijds leiden de internationaal stijgende rentestanden bij herfinanciering van leningen tot toenemende financieringskosten. Anderzijds kan de hoge schuldenlast leiden tot een lagere inschatting van de kredietwaardigheid van het Land en hierdoor ook tot mogelijk hogere financieringskosten en beperkte herfinancieringsmogelijkheden. Daarnaast wordt voor 2024 uitgegaan van een gunstig rentepercentage dat Nederland zal bieden voor de herfinanciering van de liquiditeitsleningen. De voorwaarden die Nederland hieraan koppelt moeten dan echter wel door Aruba geaccepteerd worden.
Operationele risico's	Voor 2024 zijn voor de overheids-NV's Arubus NV en Post Aruba NV, alsook Serlimar, wederom aanzienlijke bijdragen begroot. Een verslechterende financiële toestand van de bedrijven waarin het Land een deelneming heeft, kan gevolgen hebben voor de financiën van het Land.
Demografische risico's	Met het oog op de toekomst bestaat de noodzaak tot het nemen van maatregelen om de sociale voorzieningen te kunnen blijven garanderen voor de Arubaanse bevolking. Demografische ontwikkelingen in Aruba - zoals een 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 ⁵⁸ - zullen de druk op de sociale zekerheidsfondsen in de toekomst alleen maar

⁵⁴ 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.

⁵⁵ DEZHI (2023) *Economic Outlook 2023-2024 May 2023*, p. 26 - 27.

⁵⁶ Zie CBS, *Consumer Price Index - monthly report June 2023*, p. 7.

⁵⁷ Het inflatoire effect van de verhoging van de BBO uit het Belastingplan 2023 bedraagt 1,4% (zie het Nader rapport bij het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening Belastingplan 2023 - Deel II, d.d. 26 mei 2023, kenmerk SMR-W-422/2021, p. 9) en het inflatoire effect van de heffing van BBO/BAVP en BAZV bij de invoer van goederen wordt geschat op 0,7% (zie het artikel 'Gobierno a anuncia compensacion pa frena posibel inflacion causa pa aumento BBO' van 7 juni 2023 van NoticiaCla <https://www.noticiaccla.com/news/28348>).

⁵⁸ RvA (2023) *Jaarverslag 2022*, p. 8 - 14.

	vergroten. De aan de totale leeftijd gerelateerde overheidsuitgaven (pensioenen, gezondheidszorg en langdurige zorg) zullen alleen maar toenemen, wat tot een toenemende noodzaak leidt tot het treffen van maatregelen om het AOV/AWW-fonds en de AZV duurzaam te houden en de efficiëntie in de zorg te verbeteren. Ook de toenemende concurrentie tussen hotels om aan geschikt personeel te komen, kan - indien tot werving van personeel in het buitenland overgegaan wordt - leiden tot meer druk op het sociale zekerheidsstelsel.⁵⁹
--	---

5. Totaalbeeld van de ramingen 2024 van het Land en de collectieve sector

5.1 De Landsbegroting 2024 vertoont een financieringsoverschot van Afl. 69,7 miljoen. Ten aanzien van de ramingen van 2023 zijn de volgende verschillen geconstateerd:

Tabel 5: Overzicht mutaties Landsbegroting 2024 ten opzichte van Landsbegroting 2023

	Δ 2024 - 2023	Bedrag (in Afl. milj.)
Financieringssaldo Landsbegroting 2023		63,3
<i>Mutaties middelen</i>	▲	77,0
<i>Mutaties kosten</i>	▲	74,6
<i>Mutaties financieringsmiddelen</i>	▼	(2,5)
<i>Mutaties kapitaaluitgaven</i>	▼	(6,6)
Financieringssaldo Landsbegroting 2024		69,8

In de onderstaande tabel 6 worden de verschillen nader gespecificeerd:

Tabel 6: Vergelijkend overzicht Landsbegroting 2024⁶⁰

(Bedragen in Afl. milj.)	Realisatie 2022 (voorlopige cijfers) ⁶¹	Begroting 2023 incl. NVW	Ontwerpbegroting 2024
Totale ontvangsten	1.406,3	1.607,0	1.681,5
Directe belastingen	506,2	476,6	562,4
Indirecte belastingen	604,9	714,9	754,7
Overige ontvangsten	256,0	372,7	324,2
Totaal middelen	1.367,1	1.564,3	1.641,3
Verkoop onr. goederen en grond	0,2	2,2	0,0
Lokale kredietaflossing	4,9	6,5	6,1
Vrijgekomen afschrijvingen	34,1	34,1	34,1
Totaal financieringsmiddelen	39,2	42,7	40,2
Totale bestedingen	1.447,5	1.543,8	1.611,7
Personeelslasten ⁶²	425,7	459,7	468,4
Goederen & diensten	185,7	204,7	218,6
Rente	245,3	249,5	280,6
Subsidies	202,8	213,7	230,1

⁵⁹ DEZHI (2023) *Economic Outlook 2023-2024 May 2023*, p. 27.

⁶⁰ In deze tabel staan afgeronde bedragen, waardoor afrondingsverschillen kunnen ontstaan in de tabel.

⁶¹ Op basis van de Uitvoeringsrapportage 4^e kwartaal 2022 (d.d.17 april 2023).

⁶² Bij de personeelslasten zijn niet meegenomen: de Hoge Colleges van Staat, de DOW en de gesubsidieerde instellingen.

Overdrachten	162,4	181,4	179,4
Bijdragen & afschrijvingen	182,6	183,8	190,3
Totaal kosten	1.404,5	1.492,8	1.567,3
Investerings	22,1	19,7	20,0
Lokale vermogensoverdrachten	4,4	5,3	4,4
Lokale kredietverlening	16,6	26,0	20,0
Totaal kapitaaluitgaven	43,0	51,0	44,4
BBP	5.916,0	6.317,0	6.828,0
	Bedrag	% BBP	Bedrag
Financieringssaldo	(41,2)	(0,7%)	63,3
			1,0%
Primair saldo⁶³	204,1	3,5%	312,8
			5,0%
Overheidsschuld	5.716,0	96,6%	5.652,7
			89,5%
Aflossingen	451,4	1.388,5	371,6

5.2 Ontvangsten

In vergelijking met de Landsbegroting 2023 liggen de totale geraamde ontvangsten voor 2024 Afl. 74,5 miljoen hoger. Dit wordt vooral veroorzaakt door de toename van de directe belastingen (+ Afl. 85,8 miljoen) en de indirecte belastingen (+ Afl. 39,8 miljoen) als gevolg van de economische groei. De niet-belastingopbrengsten kennen een toename van Afl. 28,0 miljoen, terwijl de post rechten, boeten en overig afneemt met Afl. 81,0 miljoen. De voornaamste reden hiervoor is de afname in de terugvordering loonsubsidie in 2024 (- Afl. 53,5 miljoen).

5.2.1 Terugvordering loonsubsidie

Uit de door de Raad bij de SVb opgevraagde gegevens blijkt dat door vertragingen - zoals het behandelen van bezwaren en beroepszaken - de prognoses voor de terugvordering loonsubsidie gewijzigd zijn. De Raad heeft van de SVb de onderstaande prognose ontvangen:

Tabel 7: Prognose terugvorderingen loonsubsidie SVb 2023-2026

Kwartaal (Bedragen in Afl. milj.)	2023	2024	2025	2026	Totaal
Kw-1	5,2	7,1	7,1	2,0	21,3
Kw-2	4,1	5,8	6,9	1,6	18,4
Kw-3	5,6	6,1	6,7	-	18,4
Kw-4	5,6	6,6	3,8	-	16,0
Totaal	20,4	25,6	24,5	3,6	74,1

Bron: SVb Aruba, 7 juni 2023

⁶³ Het primair saldo wordt gedefinieerd als het saldo van de ontvangsten minus de bestedingen, uitgezonderd de rentelasten.

De Raad adviseert om - naar aanleiding van deze bijgestelde prognose - voor 2024 een bedrag van Afl. 25,6 miljoen aan ontvangsten in de ontwerp-Landsbegroting 2024 op te nemen en tevens het meerjarig kader in de toelichting met bovenstaande bedragen aan te passen. De regering heeft inmiddels aangegeven dat voor het dienstjaar 2023 de neerwaartse bijstelling - van Afl. 53,5 miljoen naar Afl. 20,4 miljoen - in een begrotingswijziging verwerkt zal worden.⁶⁴ Van belang hierbij is dat hierdoor de uitgangssituatie voor het dienstjaar 2024 zal veranderen waardoor deze wijziging tevens meegenomen dient te worden bij het opstellen van de Landsbegroting 2024.

5.2.2 Invoerrechten en accijnzen

Ondanks de verwachte toename van het bbp, worden bij de indirecte belastingen de invoerrechten en accijnzen voor een lager bedrag geraamd dan voor 2023. Hoewel de regering voornemens is om in 2023 de invoertarieven grosso modo te verlagen⁶⁵, is de afname bij de invoerrechten opvallend gezien de sterke toename van het bbp.⁶⁶ Ook vraagt de Raad zich af waarom de ontvangsten uit accijns gedestilleerd, accijns sigaretten, accijns bier en accijns minerale oliën lager worden geraamd dan voor 2023. Geadviseerd wordt om deze lagere ramingen (cijfermatig) te onderbouwen.

5.2.3 Niet-belastingopbrengsten

De winstuitkering van de Centrale Bank van Aruba (CBA) in 2024 wordt geraamd op Afl. 20 miljoen.⁶⁷ Uit de gegevens van de CBA blijkt dat over de eerste vier maanden van 2023 al een resultaat van Afl. 25,3 miljoen is behaald.⁶⁸ De Raad vraagt zich af waarom - gezien de aanhoudende hoge rentestanden - de winstuitkering van de CBA niet voor een hoger bedrag in de begroting is opgenomen en adviseert dan ook het bedrag van de winstuitkering toe te lichten. Tevens roept dit de vraag op hoe het dividendbeleid van de CBA is vormgegeven (zie ook de laatste alinea van onderdeel 5.3.5 van onderhavig advies).

De winstuitkering van Utilities Aruba NV is voor 2024 begroot op Afl. 15 miljoen. Zowel bij Water- en Energiebedrijf Aruba (W.E.B.) NV (WEB NV) als NV ELMAR Aruba (NV

⁶⁴ Zie het Nader rapport bij het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 24 november 2022 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2023, d.d. 22 juni 2023, kenmerk DWJZ 23-038, p. 4.

⁶⁵ Zie pagina 10 van de Memorie van Toelichting bij de ontwerp-landsverordening vereenvoudiging en modernisering invoerrechten (kenmerk SMR-W-437/23). Vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze landsverordening zijn per 1 augustus 2023 bij ministeriële regeling van een aantal product(groepen) de invoerrechten verlaagd. Zie Regeling tijdelijke tariefsverlagingen invoerrechten (AB 2023 no. 28).

⁶⁶ In de Landsbegroting 2023 wordt uitgegaan van een bbp van Afl. 6.317 miljoen. Voor de Landsbegroting 2024 wordt uitgegaan van een bbp van Afl. 6.828 miljoen.

⁶⁷ MvT, p. 123.

⁶⁸ De mutatie in de post *Capital and reserves* - bestaande uit de algemene reserve, onverdeelde winst en een vast bedrag aan kapitaal van Afl. 10 miljoen - bedraagt over de maanden januari tot en met april 2023 Afl. 25,3 miljoen. Zie pagina 11 van de CBA, *Monthly Economic Bulletin April 2023*, juli 2023.

ELMAR) zijn in augustus en september 2022 de consumententarieven voor onderscheidenlijk elektriciteit en water sterk verhoogd voor in principe zes maanden, omdat deze bedrijven te laat de - vanwege de oorlog in Oekraïne - gestegen internationale olie- en energieprijzen in hun tarieven hadden doorberekend. Deze verhogingen zijn nog maar voor een klein deel teruggedraaid, omdat de financiële toestand van deze bedrijven daar geen ruimte voor zou bieden.⁶⁹ De Raad vraagt zich in dat kader af hoe het mogelijk is dat Utilities Aruba NV dan wel de financiële ruimte heeft voor een winstuitkering in 2024. Op deze manier wordt de schijn gewekt dat de afnemers (de burger en het bedrijfsleven) tarieven betalen die hoger zijn dan nodig is om de energiekosten van WEB NV en NV ELMAR te dekken. In het verlengde hiervan vraagt de Raad zich af hoe de combinatie van deze hogere afnemersprijzen en winstuitkering zich verhoudt tot SDG 6 (Toegang tot schoon water en sanitaire voorzieningen voor iedereen) en SDG 7 (Betaalbare en duurzame energie). De Raad acht het van belang dat de toelichting op deze punten ingaat.

5.2.4 Rechten, boeten en overig

Voor 2024 is bij het ministerie van Financiën en Cultuur een bedrag geraamd van Afl. 8 miljoen aan taakstellende opbrengsten, dat nog nader ingevuld dient te worden.⁷⁰ Aangezien uit de toelichting blijkt dat voor het behalen van deze opbrengst thans geen concreet beleid geformuleerd is, maar dat het om een openstaande financiële opdracht gaat, acht de Raad het opnemen van dit bedrag aan ontvangsten in de Landsbegroting 2024 zonder enige nadere onderbouwing niet opportuun.

5.3 Bestedingen

Voor het dienstjaar 2024 wordt een totaalbedrag van Afl. 1.611,7 miljoen aan bestedingen geraamd. Dit is Afl. 68,0 miljoen meer dan voor 2023 werd begroot. De voornaamste toename wordt veroorzaakt door de rentekosten (+ Afl. 31,1 miljoen). In dit bedrag zit een mogelijke onderschatting, in het geval dat Nederland niet bereid is om de liquiditeitsleningen tegen gunstige voorwaarden te herfinancieren. Verder valt op dat bij alle andere kostenposten - behalve bij de kostenpost overdrachten - de ramingen stijgen ten opzichte van 2023.

5.3.1 Algemeen

Om een beeld te krijgen van de kostenontwikkeling over de afgelopen jaren, zijn in tabel 8 de kosten voor de jaren 2017 tot en met 2024 op een rij gezet. In de onderstaande tabel zijn de bedragen van de als gevolg van de COVID-19-pandemie

⁶⁹ Zie het artikel 'Elektriciteit op Aruba goedkoper' van 23 april 2023 van het Antilliaans Dagblad (<https://antilliaansdagblad.com/aruba/27506-elektriciteit-op-aruba-goedkoper>).

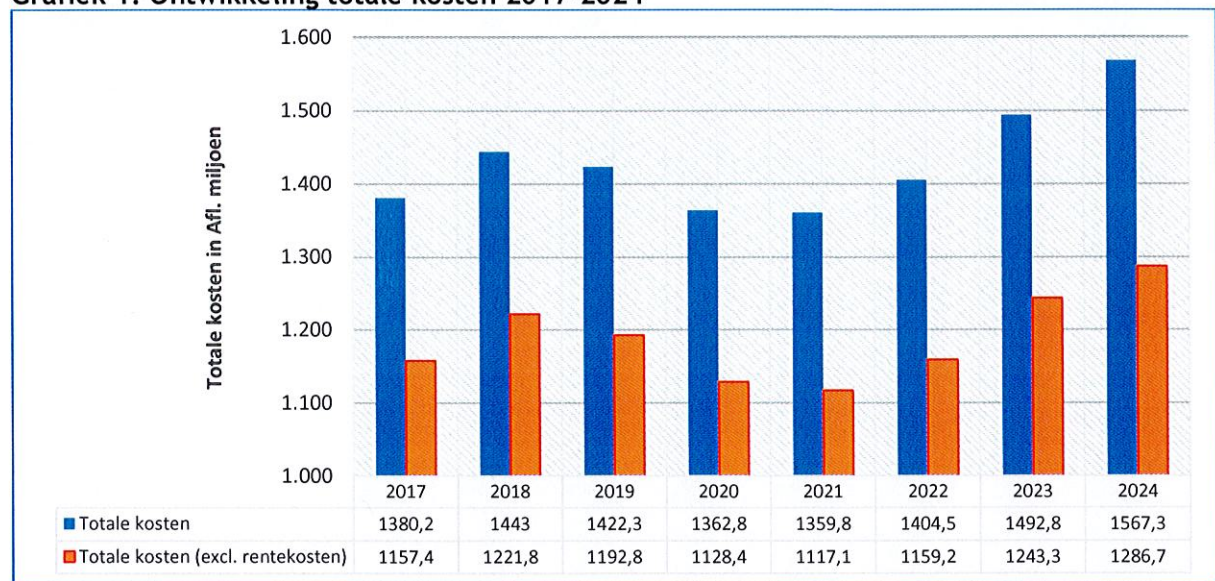
⁷⁰ MvT, p. 122.

verleende steun- en noodmaatregelen in 2020 en 2021 niet meegenomen, aangezien dit een vertekend beeld zou geven. Uit de tabel valt op te maken dat de kosten in 2023 en 2024 een aanzienlijke stijging kennen ten opzichte van het jaar ervoor en het kostenniveau van de pre-COVID jaren inmiddels ver ontstegen zijn.

Tabel 8: Ontwikkeling kosten 2017-2024⁷¹

(Bedragen in Afl. milj.)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Personeelslasten	474,1	476,4	475,1	427,7	417,8	425,7	459,7	468,4
Goederen & diensten	153,2	189,5	176,6	182,4	180,1	185,7	204,7	218,6
Rente	222,8	221,2	229,5	234,4	242,7	245,3	249,5	280,6
Subsidie	200,7	210,9	212,9	191,9	199,3	202,8	213,7	230,1
Overdrachten, bijdragen, afschrijvingen	329,4	344,8	328,1	326,3	319,9	345,0	365,1	369,7
Totale kosten	1.380,2	1.443,0	1.422,3	1.362,8	1.359,8	1.404,5	1.492,8	1.567,3

Grafiek 1: Ontwikkeling totale kosten 2017-2024



Uit deze kostenontwikkeling blijkt geenszins dat het pad richting houdbare overheidsfinanciën reeds is ingeslagen. De gestegen (internationale) rentepercentages en daardoor hogere rentekosten, bieden - naar de mening van de Raad - geen ruimte voor het laten oplopen van de kosten op de overige posten. Om de stijging van de rentekosten

⁷¹ 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 en de cijfers van 2023 en 2024 zijn afkomstig uit tabel 2: Meerjarig kader 2024-2028, MvT, p. 5.

te kunnen mitigeren, is een snellere afbouw van de overheidsschuld noodzakelijk. De toenemende kosten op de overige posten staan echter een groter financieringsoverschot in de weg. Bovendien leiden de stijgende kosten ertoe dat er geen ruimte is voor het doen van meer en noodzakelijke investeringen voor het creëren van een weerbare Arubaanse economie en houdbare overheidsfinanciën op de lange termijn.⁷²

De Raad zal in het hiernavolgende op enkele afzonderlijke kostenposten nader ingaan. Hierbij maakt de Raad de aantekening dat voor het dienstjaar 2024 met betrekking tot de uitvoering van het landspakket - conform bijlage XV '*Meerjarig inzicht financiële lasten landspakket*' - uitsluitend bij de kostenpost subsidies en overdrachten een bedrag (Afl. 2,2 miljoen) geraamd wordt dat ten laste komt van het Land, en bij de overige kostenposten geen ramingen voor de uitvoering van het landspakket zijn opgenomen.

5.3.2 Personeelslasten

De toelichting stelt dat uitvoering gegeven wordt aan het met Nederland gesloten protocol uit november 2018 aangaande inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba.⁷³ In dit protocol wordt onder meer uitgegaan van een jaarlijkse nominale daling van de personeelslasten. Verder wordt gesteld dat om de overheidsfinanciën weer bestendig te maken het essentieel is om de personeelslasten te blijven inperken tot een acceptabel en werkbaar niveau.⁷⁴ Met het voorgaande in ogenschouw genomen, vraagt de Raad zich af hoe het dan kan dat de personeelslasten ten opzichte van de Landsbegroting 2023 een toename laten zien van Afl. 8,7 miljoen. Het ontwerp en de toelichting lijken zodoende niet op elkaar aan te sluiten.

Wat verder opvalt, is dat de toename van de personeelslasten voor een groot deel veroorzaakt wordt door een toename bij het ministerie van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening. Van de totale toename van de personeelslasten van Afl. 8,7 miljoen voor het Land, wordt 2/3^e deel veroorzaakt door dit ministerie. Met name de toename van Afl. 1,6 miljoen (+ 30%) van de personeelslasten bij DRH is opvallend. En hoewel de beleidstoelichting bij dit ministerie stelt dat ter beheersing van de personeelskosten de in 2018 geïntroduceerde beheersinstrumenten worden voortgezet, gemonitord, geëvalueerd en indien nodig bijgesteld,⁷⁵ nemen de personeelslasten voor dit ministerie met bijna 10% toe. Aangezien de toelichting verder geen specifieke onderbouwing geeft voor de noodzaak tot de aanzienlijke stijging van de

⁷² In de toelichting valt uit tabel 2: Meerjarig kader 2024-2028 op te maken dat na 2024 het bedrag aan investeringen jaarlijks toeneemt, maar een onderbouwing hiervan ontbreekt.

⁷³ MvT, p. 24.

⁷⁴ MvT, p. 25.

⁷⁵ MvT, p.22.

personeelskosten bij dit ministerie, acht de Raad het noodzakelijk om hier in de toelichting alsnog op in te gaan.

Ook is het de Raad opgevallen dat - bij een vergelijking van bijlage X 'Personeelsbezetting' met deze zelfde bijlage bij de Landsbegroting 2023 - de totale personeelsbezetting plus het aantal vacatures voor het dienstjaar 2024 lager geraamd wordt dan voor 2023. Echter, aan personeelslasten wordt voor 2024 een hoger bedrag geraamd dan voor 2023. Hoe dit zich tot elkaar verhoudt en op welke wijze aan de beheersing van de personeelslasten uitvoering wordt gegeven, blijkt niet uit de toelichting. Dit geldt ook voor de jaren na 2024, waarin volgens het *Meerjarig kader 2024-2028* per jaar hetzelfde bedrag aan personeelslasten wordt begroot als voor 2024. De Raad vraagt zich af hoe de regering voor 2024 en de jaren daarna voornemens is om door middel van structurele maatregelen personeelslasten te blijven inperken tot een acceptabel en werkbaar niveau en acht een nadere toelichting noodzakelijk.

5.3.3 Goederen en diensten

Gesteld wordt dat de kostenpost goederen en diensten zoveel mogelijk genivelleerd is, rekening houdend met onder andere de te verwachten hoge inflatie, de benodigde voorbereidingen om programma's van het landspakket uit te kunnen voeren en reeds verplichte budgettaire ruimte van voorgaande jaren.⁷⁶ Dit resulteert in een stijging van de geraamde kosten voor goederen en diensten met bijna Afl. 14 miljoen, waarmee deze kosten aanmerkelijk hoger liggen dan in de pre-COVID jaren (zie tabel 8). De Raad vraagt zich hierbij af welke kosten de benodigde voorbereidingen voor het uitvoeren van programma's van het landspakket met zich brengen; bij de beleidstoelichting per ministerie wordt hier niet op ingegaan en in bijlage XV '*Meerjarig inzicht financiële lasten Landspakket*' zijn voor 2024 geen lasten opgenomen onder de kostenpost goederen en diensten. Verder is met name de stijging van deze post bij de ministeries van Financiën en Cultuur, Justitie en Sociale Zaken en Onderwijs en Sport opvallend (zie tabel 9).

Tabel 9: Toename begrote kosten voor goederen en diensten 2024 ten opzichte van 2023

(Bedragen in Afl. milj.)	2023	2024	Δ	Δ in %
Ministerie van Financiën en Cultuur	28,8	37,5	+ 8,7	+ 30%
Ministerie van Justitie en Sociale Zaken	46,6	53,8	+ 7,2	+ 15%
Ministerie van Onderwijs en Sport	22,6	29,3	+6,7	+30%

In de beleidstoelichting bij deze ministeries wordt niet toegelicht wat aan deze aanzienlijke kostenstijgingen ten grondslag ligt. Uit bijlage II '*Detailtoelichting per dienst op kosten- en middelensoort*' is op te maken dat bij het ministerie van Financiën en Cultuur de kostenstijging met name veroorzaakt wordt door het creëren van een Cloud-omgeving bij DIMP.⁷⁷ Hoe deze kostenstijging zich verhoudt tot het voorgenomen beleid

⁷⁶ MvT, p. 2.

⁷⁷ MvT, p. 127.

van dit ministerie, blijkt echter niet uit de beleidstoelichting bij dit ministerie. De Raad acht het noodzakelijk dat deze kostenstijgingen bij de betreffende ministeries toegelicht worden.

Gezien de negatieve gevolgen voor de overheidsfinanciën en investeringsruimte van de toename van de kostenpost goederen en diensten en het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van de noodzaak van deze toename, dringt de Raad er wederom⁷⁸ op aan om de post goederen en diensten naar beneden bij te stellen.

5.3.4 Rentelasten

Bij het ramen van de rentelasten voor het dienstjaar 2024 is uitgegaan van een voordelige renteprijs voor de herfinanciering van de liquiditeitsleningen door Nederland.⁷⁹ Uit bijlage VII *'Leningsoverzicht'* valt af te leiden dat de rentelasten van Afl. 32,0 miljoen bij de "NL COVID loans" ten bedrage van Afl. 915,5 miljoen neerkomen op een rentepercentage van 3,5%. De Raad acht het erg prematuur en niet in overeenstemming met het in de Landsbegroting gehanteerde voorzichtigheidsbeginsel om uit te gaan van een gunstige renteprijs, terwijl de onderhandelingen over de herfinancieringsvoorwaarden met Nederland nog lopen. Indien Aruba niet in aanmerking komt voor het gunstige rentepercentage, dan bedragen de rentelasten Afl. 15 miljoen tot Afl. 41 miljoen meer dan in het ontwerp begroot is (zie onderdeel 2.2 van onderhavig advies). De Raad adviseert dan ook nadrukkelijk om - zolang er nog geen overeenstemming bereikt is over de rentepercentages - uit te gaan van een meer marktconform rentepercentage en de bijbehorende rentelasten dienovereenkomstig aan te passen.

Verder blijkt dat de stijging van de rentelasten met Afl. 31,1 miljoen ten opzichte van 2023 uitsluitend veroorzaakt wordt door het begrote bedrag aan rentelasten voor de te herfinancieren liquiditeitsleningen (Afl. 32,0 miljoen). De Raad vraagt zich echter af in hoeverre rekening gehouden is met stijgende rentepercentages die van toepassing zijn op de overige in 2023 en 2024 te herfinancieren leningen. Op grond hiervan acht de Raad, ondanks een lagere overheidsschuld in 2024, een hoger bedrag aan rentelasten aannemelijk.

5.3.5 Subsidies

Bij de kostenpost subsidies wordt voor het ministerie van Onderwijs en Sport Afl. 13 miljoen meer begroot dan voor 2023. In de beleidstoelichting bij dit ministerie wordt

⁷⁸ 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 en 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. 22.

⁷⁹ MvT, p. 8.

gesteld dat de begrotingspost subsidies wordt verhoogd door aanpassing van de normbedragen van de schoolbesturen. Deze verhoging bedraagt maximaal Afl. 6,4 miljoen.⁸⁰ Of dit bedrag ook volledig begroot is en waar de overige toename op de post subsidies door veroorzaakt wordt blijft onderbelicht. De Raad adviseert om dit nader toe te lichten.

5.3.6 Overdrachten, bijdragen en afschrijvingen

Ten opzichte van 2023 neemt de raming van de duurtetoeslag in 2024 af met Afl. 2,3 miljoen tot een bedrag van Afl. 44,2 miljoen. Voor de jaren na 2024 is geen verdere afname van de duurtetoeslag begroot. De Raad acht dit opmerkelijk aangezien de duurtetoeslag een aflopende regeling is. Geadviseerd wordt om hier in de toelichting op in te gaan.

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.⁸¹ Uit informatie van de SVb blijkt dat er thans 23.898 AOV- en AWW-gerechtigden zijn aan wie automatisch en zonder het uitvoeren van een inkomenstoets wordt uitgekeerd. Dit komt in totaal neer op een bedrag van bijna Afl. 49 miljoen dat in de begroting is opgenomen voor de uitkering van deze reparatietoeslag. De Raad vraagt zich af hoe hoog dit bedrag zou zijn als, zoals de wettelijke bepalingen veronderstellen, een inkomenstoets zou plaatsvinden.

5.3.7 Collectieve sector

Alvorens de Raad nader ingaat op de entiteiten behorende tot de collectieve sector, herhaalt hij 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.⁸² De Raad adviseert wederom om de betreffende entiteiten zodanig bij het begrotingsproces te betrekken zodat voor het opstellen van de Landsbegroting de juiste begrotingscijfers van de collectieve sector als geheel gebruikt kunnen worden.

⁸⁰ Zie 'Voorjaarsnota 2023 behorende bij de eerste begrotingswijzigingsvoorstellen aangaande dienstjaar 2023', p.13. Hierin staat dat een structurele verhoging van de normbedragen met Afl. 3,2 miljoen neerkomt op 50%. Het volledig voldoen aan de (wettelijke) normbedragen betekent dan Afl. 6,4 miljoen.

⁸¹ Het is overigens niet bekend of de regering voornemens is deze bestendige praktijk wettelijk vast te leggen, dan wel de reparatietoeslag te incorporeren in de AOV- en AWW-uitkeringen.

⁸² 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 - 23.

AZV

Volgens de toelichting zijn in 2022 aan de hand van bestaande en nieuw afgeronde onderzoeken hoofdonderwerpen geïdentificeerd ter vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van de zorg. Verder wordt gesteld dat, om de nodige beheersing van zorgkosten te bereiken, er in 2022 en 2023 reeds een aantal instrumenten en wetswijzigingen zijn geïmplementeerd, welke hun vruchten hebben afgeworpen.⁸³ Desalniettemin moet de Raad constateren dat - op basis van door de AZV verstrekte preliminaire gegevens - in 2024 de zorgkosten met 5% zullen stijgen ten opzichte van 2023 (zie tabel 10). Om het zorgstelsel houdbaar en doelmatig te maken is het van belang dat bezuinigingen in de zorg plaatsvinden. Nu de regering onlangs de met Nederland afgesproken bezuinigingen in de zorg van Afl. 60 miljoen per jaar - al dan niet gedeeltelijk - heeft teruggedraaid⁸⁴, vraagt de Raad zich af hoe besparingen in de zorg gerealiseerd gaan worden. De cijfers voor het jaar 2024 geven hier namelijk geen blijk van.

Tabel 10: Preliminaire cijfers AZV voor de jaren 2023 en 2024

<i>(Bedragen in Afl. milj.)</i>	2023	2024
Opbrengsten	497,0	528,6
<i>Premieopbrengsten</i>	270,7	280,0
<i>BAZV</i>	225,1	248,0
<i>Overige opbrengsten</i>	1,2	0,6
Kosten	493,8	521,4
<i>Zorgkosten</i>	475,5	499,3
<i>Beheerskosten</i>	18,3	22,1
Exploitatieresultaat	3,2	7,2

Bron: AZV, 11 juli 2023

Het exploitatieoverschot voor 2024 wordt uitsluitend gerealiseerd door een aanzienlijke toename in de ontvangsten, met name veroorzaakt door de (nominale) economische groei en de per 1 augustus 2023 ingevoerde heffing van BBO/BAVP en BAZV bij de invoer van goederen.⁸⁵ Het exploitatieresultaat is niet verbeterd door een beheersing van de kosten - niet bij de zorgkosten en niet bij de beheerskosten van de AZV - waardoor nog geen sprake is van een houdbaar zorgstelsel op de langere termijn. En hoewel voor 2024 sprake is van een exploitatieoverschot, blijven er voor het Land risico's bestaan bij deze oplopende kosten indien de te ontvangen middelen achterblijven. Gezien de wettelijke verplichting van het Land om tekorten bij de AZV aan te vullen, adviseert

⁸³ MvT, p. 44.

⁸⁴ Zie het Nader rapport bij het advies van de Raad op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 24 november 2022 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2023, d.d. 22 juni 2023, kenmerk DWJZ 23-038, p. 10.

⁸⁵ Landsverordening Belastingplan 2023 - Deel II (AB 2023 no. 5).

de Raad dan ook nadrukkelijk om maatregelen te nemen die op korte termijn leiden tot een reductie van de zorgkosten.

SVb

Uit de door de Raad ontvangen cijfers van de SVb blijkt dat bij de fondsen in beheer bij de SVb sprake is van een gestage groei in de uitkeringslasten veroorzaakt door demografische ontwikkelingen in Aruba, zoals de (dubbele) vergrijzing. Op basis van deze cijfers zullen de reserves van het AOV/AWW-fonds in 2038 opraken. Hierbij zij opgemerkt dat deze demografische ontwikkelingen niet alleen tot een hogere lastendruk bij de SVb leiden, maar dat deze tevens hun weerslag zullen krijgen in toenemende zorgkosten ten laste van de AZV. De Raad vraagt zich af in hoeverre de regering al maatregelen heeft getroffen dan wel zal treffen om de gevolgen van de vergrijzing op de sociale zekerheidsfondsen van de SVb (en de AZV) te mitigeren.⁸⁶

Overige entiteiten

Voor 2024 wordt het totale financieringsoverschot van de gehele collectieve sector geraamd op Afl. 130,4 miljoen.⁸⁷ 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.

Tevens blijft de financiële situatie van Serlimar onderbelicht. Zo blijkt dat voor 2024 een dienstverleningsovereenkomst wordt gesloten die Afl. 1 miljoen hoger is dan de gesloten dienstverleningsovereenkomst voor 2023⁸⁸ en wordt een aanvullende bijdrage (in 2024 voor de laatste keer) van Afl. 2,5 miljoen aan Serlimar begroot.⁸⁹ Een toelichting op deze bedragen en een analyse van de financiële zelfredzaamheid van Serlimar na 2024 ontbreken echter. De Raad acht een toelichting op voornoemde vraagpunten op zijn plaats.

De Raad adviseert om, overeenkomstig het bepaalde in artikel 14, vierde lid, van de LAft, alsnog een nadere uiteenzetting van de financiële toestand van de collectieve sector te verstrekken en de eventuele consequenties voor het Land nader toe te lichten.

⁸⁶ Zie ook RvA (2023) *Jaarverslag 2022*, p. 8 - 14.

⁸⁷ MvT, p. 5.

⁸⁸ Zie 'Voorjaarsnota 2023 behorende bij de eerste begrotingswijzigingsvoorstellen aangaande dienstjaar 2023', p. 5.

⁸⁹ MvT, p. 172.

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 in beperkte mate ingevuld, waardoor het informatiegehalte van deze bijlage nog erg 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.

Daarnaast merkt de Raad op 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.⁹⁰ De Raad is van mening dat dit niet alleen de indruk wekt dat de financiële verslaggeving en verantwoording niet onder controle is, maar ook dat dit leidt tot vertragingen in het opstellen van de jaarrekeningen van het Land. Dit is namelijk niet volledig mogelijk zonder de actuele financiële gegevens van de overheidsdeelnemingen. De Raad acht het van belang dat door het Land - al dan niet in zijn rol als aandeelhouder - maatregelen genomen worden om tot een tijdige opstelling en goedkeuring van de jaarrekeningen van de overheidsdeelnemingen te komen.

Verder vraagt de Raad zich af waarom in bijlage XIII '*Stand overheidsdeelnemingen*' de Aruba Investment Bank NV (AIB) is opgenomen, aangezien de overheid geen aandelen van deze NV in haar bezit heeft.

Ook is het de Raad niet duidelijk welke criteria gehanteerd worden voor het wel of niet opnemen van gesubsidieerde instellingen in dit overzicht. Niet alle instellingen die subsidie ontvangen, zijn in het overzicht opgenomen. Gezien de substantiële subsidiebedragen die bepaalde stichtingen ontvangen⁹¹ en het feit dat een groot deel van de subsidies naar instellingen gaat die bijna volledig afhankelijk zijn van subsidie⁹², acht de Raad het van belang dat inzicht in de financiële positie van gesubsidieerde instellingen geboden wordt.

⁹⁰ Voor Arubus NV, Post Aruba NV en Serlimar dateren de laatst ingediende jaarrekeningen uit onderscheidenlijk 2019, 2018 en 2016. Zie bijlage XIII '*Stand overheidsdeelnemingen*'.

⁹¹ Zo bedraagt voor 2024 de subsidie voor Ouderenzaken (Fundashon pa nos Grandinan, SABA en Cas Marie) in totaal Afl. 21,5 miljoen, de subsidie voor de Stichting voor Verstandelijk Gehandicapten Aruba (SVGA) Afl. 5,7 miljoen en de subsidie voor de Stichting Wit Gele Kruis Afl. 4,7 miljoen.

⁹² Economisch Bureau Amsterdam (2022) *Subsidiebeleid Aruba - Knelpunten, aanbevelingen en implementatie*, p. 8. In 2020 ging 42% van de subsidies naar instellingen van openbaar nut (niet zijnde onderwijsinstellingen, overheidsbedrijven, weldadigheidsinstellingen en openbaarvervoersbedrijven) die bijna volledig afhankelijk zijn van subsidie.

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.⁹³ Ook recentelijk - in het kader van het landspakket - is 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.⁹⁴

6. Schuldpositie/Herfinanciering leningen

Als gevolg van het begrote financieringsoverschot van Afl. 69,8 miljoen, zal de schuld van het Land eind 2024 afnemen tot een hoogte van Afl. 5.583,0 miljoen, met een bijbehorende schuldquote van 82%. De financieringsbehoefte voor 2024 komt uit op een bedrag van Afl. 301,8 miljoen ervan uitgaande dat de Nederlandse liquiditeitsleningen meerjarig worden geherfinancierd in oktober 2023.

Schuldpositie

De overheidsschuld zal volgens het *Meerjarig kader 2024-2028* door de voor de komende jaren begrote financieringsoverschotten jaarlijks afnemen, waarbij in 2028 een schuldquote bereikt zal worden van onder de 70%. Hierbij dient echter wel rekening gehouden te worden met de risico's die kleven aan de hoge schuldstand van het Land.⁹⁵ Deze hebben niet alleen betrekking op de hoge en stijgende rentestanden, maar bestaan ook uit herfinancieringsrisico's en het risico van afwaardering van de kredietwaardigheid van het Land.

Tabel 11: Ontwikkeling overheidsschuld, BBP en schuldquote 2019-2028

(Bedragen in Afl. milj.)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Overheidsschuld ⁹⁶	4.318	5.146	5.652	5.716	5.653	5.583	5.515	5.446	5.363	5.279
BBP ⁹⁷	6.080	4.784	5.319	5.927	6.526	6.828	6.988	7.211	7.436	7.668
Schuldquote	71%	108%	106%	96%	87%	82%	79%	76%	72%	69%

⁹³ Zie bijlage bij het advies van de Raad op 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.

⁹⁴ PWC (2022), *Analyse beleidskaders deelnemingenbeleid Aruba*, p. 23.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ De cijfers van 2019-2022 zijn afkomstig uit de Uitvoeringsrapportages vierde kwartaal van het desbetreffende jaar. De cijfers voor 2023-2028 zijn afkomstig uit het *Meerjarig kader 2024-2028*.

⁹⁷ De BBP-cijfers van 2019-2022 zijn afkomstig uit de Economic Outlook 2023-2024 van de DEZHI (mei 2023) en de cijfers voor 2023-2028 zijn afkomstig uit het *Meerjarig kader 2022-2027*.

Herfinanciering leningen

Gezien de financieringsbehoefte van Aruba voor 2024 en de huidige ontwikkelingen op de financiële markten - gekenmerkt door hoge rentestanden op de internationale financiële markten - vormt herfinanciering van de huidige leningen tegen nieuwe, hogere, rentepercentages een financieel risico voor het Land. Daarnaast is het Land nog in onderhandeling met Nederland over de voorwaarden - waaronder het rentepercentage - van de herfinanciering van de liquiditeitsleningen, maar wordt in de ontwerp-Landsbegroting 2024 reeds uitgegaan van een gunstige renteprijs.

Uit het door het IMF uitgevoerde *“Sovereign Risk and Debt Sustainability Assessment”* blijkt dat de risico's voor de schuldhoudbaarheid groot zijn, met als belangrijk knelpunt de onzekerheid rond de herfinanciering van de schulden door Nederland.⁹⁸ In dit kader stelt het IMF: *“The Baseline assumption is that this loan will be refinanced through a long-term (20 years) loan from the Netherlands at below-market interest rates. However, this represents a key risk to the fiscal position and debt sustainability - if the loan repayment needed to be financed in the market, the debt dynamics would worsen.”*⁹⁹

Verder dient ook rekening gehouden te worden met de situatie die ontstaat bij een inwerkingtreding van de RAft of de ontwerp-landsverordening opname nieuwe begrotingsnormen.¹⁰⁰ In zowel het aan de Raad ter advisering aangeboden voorstel-RAft (artikel 16a, vierde lid) als de ontwerp-landsverordening houdende wijziging van de LAft (opname nieuwe begrotingsnormen) (voorgesteld artikel I onderdeel C), wordt namelijk bepaald dat Nederland een lopende inschrijving heeft op bepaalde leningen, doch uitsluitend voor zover:

- a. deze leningen worden aangewend om kapitaaluitgaven mee te dekken, en
- b. deze leningen niet op enigerlei wijze, direct of indirect, strekken tot het herfinancieren van leningen die Aruba voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet is aangegaan of de herfinanciering van aflopende geldleningen waarmee de kapitaaluitgaven zijn gedekt, bedoeld onder a.

Zou het voorstel-RAft of de ontwerp-landsverordening houdende wijziging van de LAft (opname nieuwe begrotingsnormen) in 2023 of 2024 in werking treden, dan zou de financieringsbehoefte van Aruba voor 2024 niet onder deze bepalingen vallen.

⁹⁸ Zie IMF (2023) *Kingdom of the Netherlands - Aruba: 2023 Article IV Consultation discussions - press release; and staff report*, p. 10.

⁹⁹ Idem vorige noot.

¹⁰⁰ Zie noot 11.

Onzekerheden ten aanzien van de herfinanciering van bestaande leningen kunnen 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.

7. Conclusie en eindadvies

De Raad acht het realiteitsgehalte van meerdere cijfers in het ontwerp en het gestelde in de toelichting beperkt. De voornaamste reden hiervoor ligt in het ontbreken van een koppeling tussen de geraamde cijfers en de belangrijkste uitgangspunten van de ontwerp-landsbegroting, zijnde het landspakket en de SDG's. De premisse van een door Nederland geboden gunstig rentepercentage voor de herfinanciering van de liquiditeitsleningen, welke in aanzienlijke mate bijdraagt aan het begrote financieringsoverschot, acht de Raad te voorbarig gezien de verschillen van inzicht tussen Nederland en Aruba, die nu nog lijken te bestaan, over de vorm en invulling van het financieel toezicht vanaf 2024.

Voor 2024 is zowel voor het Land als voor de collectieve sector een financieringsoverschot van boven de 1,0% geraamd, maar deze ramingen zijn met de nodige risico's omkleed en berusten uitsluitend op een toename van de beschikbare middelen. Aan de noodzakelijke kostenbeheersing wordt - zowel bij het Land als bij de overige entiteiten van de collectieve sector - onvoldoende invulling gegeven. Het gemis aan concrete maatregelen om kosten te reduceren heeft niet alleen een negatieve impact op het jaar 2024, maar werkt ook door in de jaren daarna. Het Land loopt door de combinatie van sterk oplopende kosten, een steeds grotere afhankelijkheid van het toerisme, achterblijvende investeringen en hoge internationale rentepercentages een steeds groter financieel en economisch risico.

Hoewel de Raad al meerdere jaren op de noodzakelijkheid van kostenbeheersing hamert¹⁰¹, blijft deze nog steeds uit. De stijgende kosten blijven een verdere verlaging van de overheidsschuld in de weg staan en vormen een rem op noodzakelijke investeringen. De weg naar houdbare overheidsfinanciën en een meer weerbare economie lijkt daarom - ondanks de op het eerste gezicht positieve cijfers - nog steeds niet ingeslagen.

¹⁰¹ 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 en 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.



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,

mr. drs. A.R. Peterson

De plv. Voorzitter,

drs. M.M. Agunbero