



Aan de Gouverneur van Aruba
Plaza Eman 3
ALHIER

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: *SMR-W-512/2024*

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

Oranjestad, **28 AUG 2024**

Ik heb de eer u hierbij mede namens mijn ambtgenoten aan te bieden het advies van de Raad van Advies van 31 juli 2024, nr. RvA 44-24, inzake het bovenvermelde ontwerp. Ondanks dat de begrotingscijfers voor het Land en de collectieve sector voor 2025 volgens de Raad positief zijn, zet hij vraagtekens bij de ontwerp-Landsbegroting 2025 en de bijbehorende toelichting. Zo wordt volgens hem 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 Raad stelt dat de voor 2025 geraamde financieringsoverschotten van het Land en de collectieve sector ruim boven de 1,0% van het bbp liggen, maar dat deze ramingen met de nodige risico's zijn 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 – aldus de Raad - 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.

Volgens de Raad hamert hij al meerdere jaren op de noodzakelijk van kostenbeheersing.¹ 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 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 de ontwerp-begroting verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met zijn advies rekening is gehouden.

Op het advies van de Raad wordt hieronder ingegaan, en wel in dezelfde volgorde als die van het advies en met aanduiding van de desbetreffende onderdelen van het advies in cursief en (waar nodig) in samengevatte vorm. Daarbij zal worden onder meer worden betoogd dat van het gebruik van onjuiste en onduidelijke cijfers geen sprake is. Verder moet ik mede namens het kabinet opmerken dat het advies mij in het algemeen enigszins heeft verbaasd. De grote omvang ervan en de diepgaande bespreking van een aantal

¹ 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.

onderwerpen wekken de indruk dat de Raad zich de rol van algemene begrotingstoetser lijkt aan te meten. Dit terwijl volgens de Raad bij zijn advisering ten aanzien van ontwerp-begrotingen er geen beleidsanalytische toetsing plaats vindt, en dat de formulering van de beleidsdoelstellingen voor het komende begrotingsjaar een prerogatief van de regering, waarover tijdens de begrotingsbehandeling verantwoording wordt afgelegd aan de Staten (zie ook punt 1.2 van het advies van de Raad). Naar mijn oordeel valt een dergelijk uitgangspunt moeilijk te rijmen met uitspraken zoals “Teneinde in ieder geval een aanzienlijke daling in de (meerjarige) rentelasten te realiseren, acht de Raad het van 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” (zie pagina’s 36 en 37 van het advies) en “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” (zie pagina 35 van het advies).

1. Algemeen

Ad 1.1 t/m 1.3

De Raad maakt inleidende opmerkingen over de juridisch-wetstechnische aard van de onderhavige ontwerp-landsbegroting en het toetsingskader dat door hem wordt gehanteerd. Ook stelt de Raad kennis te hebben genomen van het advies bij de ontwerp-begroting 2024 van het College Aruba financieel toezicht (CAft) van 17 juni 2024 (kenmerk Cft 202400065), dat als bijlage bij het onderhavige ontwerp is gevoegd.

Aangezien deze inleidende opmerkingen geen vragen of verdere opmerkingen bevatten, kunnen zij voor kennisgeving worden aangenomen.

2. Formele toetsing van de ontwerp-Landsbegroting 2025.

Ad 2.1 en 2.2

Met ingang van 1 januari 2024 zijn de in de LAft opgenomen nieuwe begrotingsnormen voor de collectieve sector in werking getreden. 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 Land, 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 schuldquote en blijkt niet dat de overschotten bij de collectieve sector worden ingezet voor schuldreductie. Op de financiële toestand van de collectieve sector wordt evenmin ingegaan. Verder wordt alleen inzicht geboden in de ontwikkeling van de personeelslasten in enge zin in verhouding tot het bruto binnenlands product (bbp), maar blijft de ontwikkeling van de totale personeelslasten van Aruba - waar de LAft betrekking op heeft - onderbelicht. 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. 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.

Met de Raad ben ik van mening van de Raad dat vaart moet komen in de (technische) afstemming tussen Land en de entiteiten van de collectieve sector. Volledigheidshalve kan vermeld worden dat de Departamento di Recurso Humano (DRH) en de Directie Financiën dit jaar technische afstemmingen verrichten met de verschillende entiteiten en actoren om de Landsbegroting meer in overeenstemming te brengen met de personeelslastennorm. Daarbij dient niet vergeten te worden dat de entiteiten van de collectieve sector² en de instellingen waarvan de personeelslasten door het Land gedragen worden³ medeverantwoordelijk zijn voor het behalen van de normen en dus het verduurzamen van de openbare financiën. Hun medewerking is cruciaal voor het houdbaar maken van de overheidsfinanciën.

² De collectieve sector van Aruba bestaat uit: Land, AZV, Svb, ATA, Serlimar, SEPB en UA

³ De personeelslastennorm heeft betrekking op de volgende actoren: Land (waaronder de Dienst Publieke Scholen), DOW, SEPB, SPCOA, SVOA, SKOA, Staten van Aruba, Raad van Advies, Algemene Rekenkamer, dienstverleners, invallers en oproepkrachten, en VUT-uitkeringsgerechtigden. Dit is conform de memorie van toelichting van de geldende LAft per 01 januari 2024.

Ad 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 eveneens alsnog toegevoegd te worden.

Ter zake kan ik opmerken dat geen overzicht van garanties in de bijlage bij de memorie van toelichting is opgenomen, aangezien tijdens het Land geen garanties zijn verstrekt in het dienstjaar 2024.

Ad 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.

In tegenstelling tot de Raad is het kabinet van oordeel dat het realiteitsgehalte van de voorgelegde (meerjarige) begrotingscijfers van onderhavig ontwerp voldoende is, zeker in vergelijking met het verleden. Dat er wellicht ruimte is voor verdere verbetering doet hier

niet aan af. Het huidige begrotingssysteem en -product is vooralsnog nog altijd "input-based" en niet "policy-based". Dit geeft inzicht in de kostenstructuur van het Land en niet in het te voeren beleid. Ik deel de mening van de Raad dat dit niet optimaal is. Verandering is daarom wenselijk. Dit is ook de reden waarom in 2020 een nieuw begrotingsmodel is geïntroduceerd. In de memorie van toelichting bij het aangepaste model wordt niet alleen per ministerie, maar ook per dienst en of directie uitleg gegeven van de opgenomen ramingen c.q. de financiële vertaling van de beleidseffecten, en dan niet alleen voor een dienstjaar, maar ook meerjarig. Met de introductie van een policy based begroting onder Thema A van het Landspakket wordt het beoordelen van het realiteitsgehalte van de raming op de middellange termijn nog meer vereenvoudigd.

Ad 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 gelijkgestelden 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. Ook de reparatietoeslag is in 2024 naar rato verhoogd, een verdere indexering zal volgen in 2025. Voor de gesubsidieerde overheidsstichtingen wordt voor 2025, net als voor 2024, ook een (verdere) indexering van het salaris van de werknemers begroot.

In de eerste suppletoire begroting 2024 inclusief nota van wijziging (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.*
- *Subsidies: Afl. 5,8 miljoen.*
- *Overdrachten: Afl. 2,8 miljoen.*
- *Bijdragen en afschrijvingen: Afl. 0,8 miljoen.*

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.

De Raad wenst, aangezien het jaarlijks effect van de indexering de grootste mutatie is in het onderhavige ontwerp in vergelijking met 2024, meer inzicht daarover te hebben op macroniveau. In de detailtoelichting van de ministeries en de daaronder ressorterende diensten en of directies wordt reeds aandacht geschonken aan deze mutatie, evenals in het algemeen deel van de memorie van toelichting onder 1.4. Om in de informatiebehoefte van de Raad te voorzien, volgt hierna een vergelijking van de in de begroting van 2024 en onderhavig ontwerp opgenomen cijfers inzake het bruto effect van de indexering (zonder rekening te houden met andere factoren):

	Begroting 2024:	Ontwerpbegroting 2025:
<i>Personeelslasten:</i>	Afl. 11,7 mln.	Afl. 28.7 mln.
<i>Subsidies:</i>	Afl. 5,8 mln.	Afl. 20.6 mln.
<i>Overdrachten:</i>	Afl. 2,8 mln.	Afl. 12.9 mln.
<i>Bijdragen & afschrijvingen:</i>	Afl. 0,8 mln.	Afl. 2.9 mln.
Totaal:	Afl. 21.1 mln.	Afl. 65.1 mln.

Ad 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 kostentoenames niet gerelateerd aan de indexering.

Ter zake kan ik opmerken dat de introductie van de indexering van de salarissen van de ambtenaren haar intrede in de begroting van 2024 heeft gemaakt. Daar is ook al het nodige aan toelichting gegeven. In het onderhavige ontwerp treft men het voljaarseffect van de in 2024 toegekende indexering, welk dus in 2025 onderdeel vormt van de kostenstructuur van de overheid. Dit gezegd hebbende, is voldoende aandacht geschonken aan de indexering bij de introductie daarvan in 2024. Aangezien de indexering reeds een inherent onderdeel is van de kostenstructuur, is waar nodig in de toelichting en ter volledigheid vermeld dat de stijging terug te relateren is aan de in 2024 toegekende indexering. Zo staat bij onderdeel I.4 van de memorie van toelichting vermeld dat een van de mutaties tussen 2024-2025 het doorrekeningseffect is van (de in 2024 toegekende) indexering. Verder wordt bij de door de Raad aangehaalde detailtoelichtingen wel aangegeven dat de personeelskosten en subsidies stijgen. Dit is terug te relateren aan de verleende uitleg in het algemene deel van de memorie van toelichting (I.4), waar een verwijzing wordt gemaakt naar het doorrekeningseffect van de in 2024 reeds toegekende indexering.

Ad 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. 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 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.

Met betrekking tot de beleidsvoornemens van het ministerie van Justitie en Sociale Zaken kan worden opgemerkt dat deze ongewijzigd zijn gebleven voor de periode 2022 tot en met 2025. De opgenomen begrotingscijfers in het onderhavig ontwerp zijn gericht op de continuering van de (meerjarige) beleidsdoelstellingen en de daarmee samenhangende projecten van dit ministerie.

Ad 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 2023, als de eerste suppletoire begroting 2024 en de eerste suppletoire begroting 2024 inclusief nota van wijziging. Daarnaast heeft de Raad onder meer de volgende onjuistheden in de toelichting geconstateerd:

<i>Pagina 9: Figuur financieringssaldo Land</i>	<i>Het percentage dat bij 2024 genoemd staat moet 2,2% zijn.</i>
<i>Pagina 9: Figuur primair saldo Land</i>	<i>Het percentage dat bij 2024 genoemd staat moet 6,4% zijn.</i>
<i>Pagina 90: Budgettaire gevolgen beleid ministerie ECDO</i>	<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.</i>
<i>Pagina 105: Bijlage II Detailtoelichting per dienst op kosten- en middelensoort</i>	<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 Tabel 2: Meerjarig kader 2024-2029 (p. 5) en op de tabellen Budgettaire gevolgen beleid die per ministerie zijn opgenomen in Onderdeel II. Beleidstoelichting per ministerie (p. 19 - 96).</i>
<i>Pagina 136: Overig FIC</i>	<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.</i>
<i>Pagina 211: Centraal Bureau Statistiek</i>	<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.</i>
<i>Pagina 232 - 233: Specificatie middelen</i>	<i>De begrote bedragen voor 2025 komen niet overeen met a) de bedragen uit het ontwerp, b) de bedragen uit tabel 2: Meerjarig kader 2024-2029</i>

	<i>en c) de bedragen in de detailtoelichting van het ministerie van Financiën en Cultuur (p. 129 - 130).</i>
<i>Pagina 240 - 243: Bijlage X Personeelsbezetting</i>	<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%.</i>

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.

Opgemerkt zij dat deze omissies te maken hebben met het feit dat bij het aanbieden van het onderhavige ontwerp, deze kort dag aangevuld moest worden met de op dat moment vastgestelde cijfers van de 1ste suppletoire 2024. Voortaan zal de benodigde zorgvuldigheid betracht worden, doch zal ook de daarbij betrokken diensten versterking behoeven om hieraan goed gevolg te kunnen geven, hetgeen ook haar kostenplaatje met zich meebrengt. Inmiddels zijn de omissies gecorrigeerd. Verder dient ter verduidelijking aangegeven te worden dat slechts één bron is gehanteerd voor de vergelijking van de cijfers met 2024, te weten de vastgestelde begroting van 2024, zoals daarna gewijzigd.

3. Overheidsfinanciën

Ad 3.1

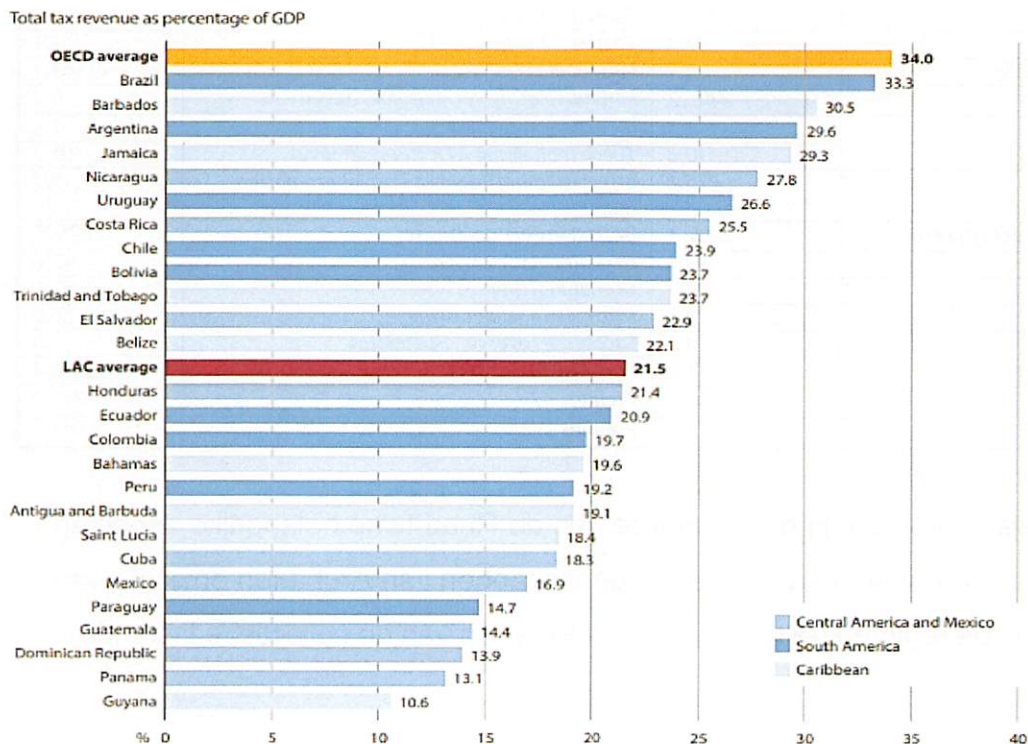
Voor het dienstjaar 2025 wordt zowel voor het financieringssaldo van het Land als van de collectieve sector een overschot geraamd. Het financieringsoverschot van het Land wordt geraamd op Afl. 137,6 miljoen, wat neerkomt op 1,8% van het bbp. Voor de collectieve sector bedraagt het financieringsoverschot Afl. 195,5 miljoen, wat neerkomt op 2,6% van het bbp. 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.

Aangezien deze opmerkingen geen vragen of verdere opmerkingen bevatten, kunnen zij voor kennisgeving worden aangenomen.

Ad 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. 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%).

Figuur 1: Collectievelastendruk Latijns Amerikaanse en Caribische landen, 2022



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%. 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.

Tabel 1: Collectievelastendruk Aruba 2022

Totale collectieve lasten		Afl. 2.138,4 miljoen	
bbp		Afl. 6.345,0 miljoen ⁴	
Collectievelastendruk		33,7%	
Onderverdeling ontvangsten aan belastingen en sociale premies 2022 ⁵ (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

Dienaangaande wijs ik erop dat in deze analyse van de Raad twee belangrijke aspecten onderbelicht zijn gebleven, namelijk de unieke eigenschappen van Aruba ten opzichte van de overige landen in de regio en de historische ontwikkeling van de collectieve lastendruk van Aruba.

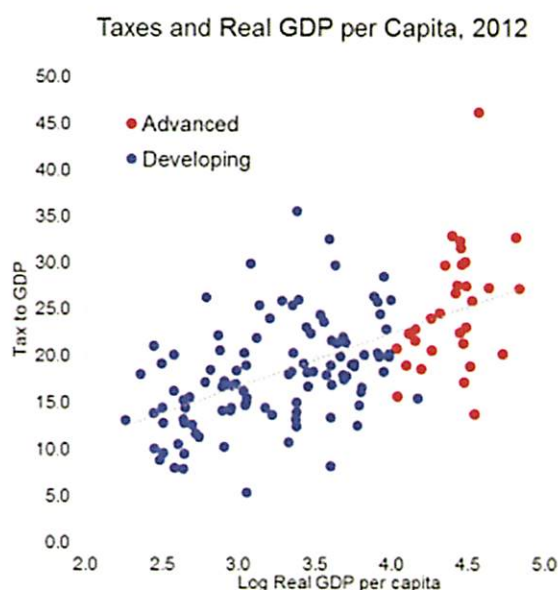
Aruba staat namelijk bekend om haar hoge bbp per capita ten opzichte van andere landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied⁶. Ook kent Aruba een progressief

⁴ CBA (2023) *Annual Statistical Digest 2022*, p. xii.

⁵ 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.

⁶ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=ZJ-AW>

belastingstelsel. Het is dus niet een beleidsdoelstelling of -resultaat geweest, zoals door de Raad wordt aangegeven, dat de collectieve lastendruk hoog is, het is een inherente eigenschap van het belastingstelsel dat dit zo is bij hogere inkomens. Dit is, internationaal gezien, geen onbekend fenomeen, en is ook wetenschappelijk onderzocht. Deze correlatie tussen inkomen (reëel bbp per capita) en de collectieve lastendruk wordt in het onderstaand spreidingsdiagram⁷ geïllustreerd.



Kortom, landen met een hoger inkomen innen doorgaans meer belasting- en premiebatens in percentage van het bbp dan landen met een lager inkomen. Aangezien Aruba een hogere bbp per capita heeft dan het gemiddelde voor de regio, kan dus verwacht worden dat de collectieve lastendruk van Aruba hoger is dan die van de andere landen. Dit wordt ook bevestigd in de door de Raad aangehaalde publicatie van de OECD.

Collectievelastendruk Aruba (in % van het bbp)										
x AWG mln.	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BW2024	OB2025
Belastingen Land Aruba	1068	1082	1135	1228	935	936	1166	1430	1510	1542
AOW/WW premies	270	281	287	311	263	289	316	344	370	375
AZV premies	238	242	241	262	224	239	262	281	290	568
BAZ Vontangsten	118	133	160	215	149	181	222	236	260	
Totaal	1694	1738	1823	2015	1571	1646	1965	2291	2431	2485
Collectieve lastendruk	32%	31%	31%	33%	34%	31%	33%	34%	33%	33%

⁷ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16234.pdf>, pagina 11.

In de bovenstaand tabel wordt de collectieve lastendruk van Aruba⁸ voor de periode 2016-2025 gepresenteerd. Voor 2022 komt het Aruba uit op een collectieve lastendruk van ca. 33%, wat vrijwel in lijn is met de berekening van de Raad. Hoewel de collectieve lastendruk van Aruba hoger ligt dan het gemiddelde voor de regio, dient opgemerkt te worden dat deze over de jaren relatief constant is gebleven. Ergo, van een toenemende druk is er geen sprake. Voor 2025 is de verwachting dat de collectieve lastendruk van Aruba rond de 33% zal bedragen.

Ad 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. 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 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 ontwikkeling, 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

⁸ Directe en indirecte belastingen, deviezenprovisie, premies AOV/AWW en opbrengsten AZV.

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.

Ik deel deze conclusie van de Raad niet. Het meerjarige kader beschrijft de transitieperiode van het Land naar een beter functionerende overheid toe. Daarvoor dienen aan zowel de kosten- en kapitaaluitgavenkant geïntensiveerd en/of geïnvesteerd te worden. Dit kan 8 á 10 jaar in beslag nemen. Dit betekent dat aan de kostenzijde in eerste instantie een toename te bespeuren zal zijn ten behoeve van de kwalitatieve verbeteringen van de organisatie, evenals voor het aantrekken van de benodigde krachten ter versterking van het al jaren bestaande tekort aan bekwaam (kader-)personeel bij de overheid.

Ad 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 overheidsfinanciën 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 sector - belangrijke onderdelen van het overheidsbeleid in 2025. De geprognosticeerde kostenontwikkeling geeft hier vooralsnog geen blijk van. De Raad wijst er wederom 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.

Ter zake merk ik op dat het erop lijkt dat de Raad suggereert dat de regering meer aandacht zou moeten besteden aan jaarlijkse bezuinigingen dan aan investeringen ten behoeve van een beter functionerend apparaat. Het één gaat echter ten koste van het ander. In de komende decennia dient geïnvesteerd te worden in het overheidsapparaat en haar bedrijfsvoering, zodat dit beter en doelmatiger en dus ook zuiniger kunnen gaan functioneren. Eenmaal dat deze periode voorbij is, zal een positief effect hiervan te

bespeuren zijn in de daarna in te dienen (meerjarige) begrotingen, waar structurele beheersing gecombineerd met het behalen van de normen, en efficiënt en effectieve overheidsoptreden de boventoon zullen voeren. Verder dient ten aanzien van de kostenontwikkeling-analyse van de Raad vermeld te worden dat deze, in tegenstelling tot de analyse van de collectieve lasten van 2021 welke hij eveneens heeft gedaan, niet in relatieve termen, maar in absolute termen is gedaan. Doet men deze meerjarig-analyse in relatieve termen dan valt op dat de kostenquote, oftewel de kosten gedeeld door het binnenlands inkomen, over de aangegeven periode dalen.

4. Hervormingen/Beleidsvoornemens

Economische ontwikkelingen

Ad 4.1 en 4.2

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

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. 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. 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.

Aangezien deze opmerkingen geen vragen of verdere opmerkingen bevatten, kunnen zij voor kennisgeving worden aangenomen.

Ad 4.3 tot en met 4.4

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 bbp, is uit de cijfers van de DEZHI op te maken dat het toenemende aandeel van de toerimesector in het bbp zich ook in 2025 voortzet. 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%).

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 model niet houdbaar is op de lange termijn. 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. Bovendien richten meerdere plannen van de regering, alsook het Landspakket, zich op het diversifiëren van de economie om deze weerbaarder te maken. 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.

Met als doel om de daadwerkelijke transitie naar een duurzame en gediversifieerde economie in gang te zetten, is het "Nationaal Actieplan Aruba's Transitie naar een

Duurzaam en Inclusief Economisch Model 2023 – 2025” (“Actieplan”) opgesteld, bestaande uit concreet uitvoerbare projecten, met een bijzondere focus op onderstaande thema’s:

1. Duurzame energie productie- en consumptie (versterking green tech sector);
2. Versterking van de (high tech) landbouwsector voor de lokale productie van groente en- fruit.

A. Vermindering van elektra- en waterconsumptie:

Binnen deze kaders is het van wezenlijk belang dat het Land het voortouw neemt en het gewenste voorbeeldgedrag vertoont. Op grond van het Actieplan is het ministerie van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling een samenwerking aangegaan met de Staten om het elektra- en waterverbruik van het Statengebouw in kaart te brengen en door technologische aanpassen, waaronder waterbesparingsmaatregelen, isolatie en zonnepanelen het elektra- en waterverbruik te verminderen. Dit project is in uitvoering en zal dienen als voorbeeld voor andere overheidsgebouwen en scholen. Ook zal met het resultaat van dit project de private sector worden gestimuleerd om deze aanpak te volgen. Direct voordeel van dit onderdeel van het Actieplan is dat het elektra- en waterverbruik en kosten van de overheid omlaag gaan, er minder druk wordt uitgeoefend op het netwerk van Elmar, er minder HFO wordt geïmporteerd en de greentech sector wordt gestimuleerd.

B. Overstap naar elektrisch rijden:

Hieronder wordt een overzicht gegeven van ontwikkelingen binnen dit thema.

1. Inventarisatie en Marktonderzoek

In samenwerking met de Dienst Openbare Werken (DOW) heeft het ministerie van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling een gedetailleerde inventarisatie gemaakt van het huidige wagenpark van de overheid. Daarnaast is een marktonderzoek uitgevoerd naar de beschikbare opties in Aruba. In deze verkennende fase is specifiek gericht op de leasewagens in gebruik bij Dienst Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI), om zo een framework te ontwikkelen voor de overschakeling naar elektrisch rijden bij alle overige afdelingen en diensten van de overheid. Tijdens dit traject is bijzondere aandacht gegeven aan de Total Cost of Ownership (TCO). Uit deze

eerste analyse is gebleken dat een verlaging van 15% voor de TCO van DEZHI haalbaar is.

2. Oplaadinfrastructuur

In samenwerking met ELMAR is versneld de nodige oplaadinfrastructuur gerealiseerd bij Sun Plaza, waardoor de elektrische voertuigen op locatie opgeladen kunnen worden. Hierbij is ook de basis gelegd voor structurele uitbreiding van de nodige infrastructuur voor de overige diensten van de overheid.

3. Aanbesteding en Levering

Op 26 april 2024 is er een openbare aanbesteding gehouden voor de levering van vier (4) elektrische voertuigen via leaseovereenkomsten ten behoeve van DEZHI voor een periode van vier jaar. Vier lokale bedrijven hebben een offerte ingediend. Op basis van deze offertes is het TCO-model opnieuw uitgewerkt en is tot de beste keuze gekomen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een verwachte TCO-reductie van 14%. De nieuwe elektrische voertuigen voor DEZHI zullen naar verwachting eind augustus worden geleverd en in gebruik genomen. Inmiddels wordt dit model toegepast voor CBS, DTZ en SEDECO. Naar verwachting zullen zij ook (deels) overstappen op elektrisch rijden begin 2025 en zal dit project worden uitgebreid voor alle diensten van het Land.

4. GO Facility Aanvraag Technische Ondersteuning

Binnen de kaders van dit project en in samenwerking met DEZHI en DOW is een aanvraag ingediend bij de GO Facility voor de actie "VERMINDERING VAN TRANSPORTGERELATEERDE KOOLSTOFUITSTOOT EN BRANDSTOFKOSTEN VAN HET WAGENPARK VAN DE REGERING VAN ARUBA". De actie omvat vier onderdelen:

- Uitvoeren van een EV-monitoringpilot voor de aangeschafte EV's;
- Ontwikkelen van een mobiliteitstransitieplan en aankoopbeleid voor Land Aruba;
- Ontwikkelen van een batterijbeheerplan voor de batterijen wanneer deze niet meer geschikt zijn voor gebruik in EV's;
- Communicatie en bewustwording.

Dit traject is goedgekeurd door en gefinancierd door het Green Overseas Programma (GO), gefinancierd door de Europese Unie (EU) en wordt uitgevoerd door Expertise

France (EF), en heeft als doel bij te dragen aan de duurzame, veerkrachtige en inclusieve ontwikkeling van de overzeese landen en gebieden van de EU en het Verenigd Koninkrijk. Voor dit traject is door de EU €190.000 ter beschikking gesteld. Het doel hierbij is om de gestarte transitie naar elektrisch rijden te versnellen met technische ondersteuning vanuit Europa. De EU ziet onze aanpak als een voorbeeld van effectieve inzet van EU-fondsen overzee en wil deze casus zelfs gaan gebruiken om te demonstreren hoe dergelijke fondsen kunnen bijdragen aan duurzame ontwikkeling in overzeese gebieden.

C. Versterking van de commerciële landbouw sector:

De strategie met betrekking tot agrarisch ondernemerschap is volgens het Actieplan het stimuleren van een sterke en toekomstbestendige commerciële landbouwsector ten behoeve van voedselzekerheid en economische diversificatie. Binnen de kaders van het Actieplan is de focus gericht op het stimuleren van groente- en fruitproductie op commerciële schaal door investeringen in levensvatbare uitbreidingen en ondernemingen.

Samen met stakeholders wordt voor de lokale agrarische sector faciliterende marktomstandigheden gecreëerd door o.a. startende en gevestigde ondernemers te ondersteunen met het verkrijgen van toegang tot microkredieten, infrastructuur en een opleidingsprogramma waarbij innovatie en succesvol ondernemen centraal staan.

Pilotproject Agripreneurial Development Program (ADP)

Het Pilotproject ADP maakt deel uit van het Actieplan en is gericht op versterking van de commerciële landbouwsector op Aruba. Binnen het ADP zijn de volgende ontwikkeltrajecten gedefinieerd:

- Het activeren van Aruba Agriculture Development Company N.V.⁹
- Het oprichten van een Agri-Fund met een omvang van Afl. 3.000.000,00¹⁰
- Het verzorgen van een Agri-Business Academy¹¹
- Het faciliteren van (tijdelijke) marktprijsbeschermingsmechanismen¹²
- De overdracht terrein door Land Aruba aan Aruba Agriculture Development Company N.V.¹³

⁹ Inmiddels opgericht.

¹⁰ Inmiddels opgericht en geactiveerd.

¹¹ Inmiddels opgericht en actief. Er is inmiddels meer dan Afl. 1.000.000 aan leningen verstrekt en er zijn ongeveer Afl. 800.000 aan nieuwe leningaanvragen ingediend.

¹² Lopend traject.

¹³ Lopend traject.

- Het ontwerpen, bouwen en beheer Agri-Innovation Park (AIP) ¹⁴
- Het stimuleren toepassing van innovatieve landbouwtechnologieën¹⁵
- Het inrichten data-driven monitoringsproces¹⁶.

Hiermee wordt geprobeerd om uiteindelijk de volgende sociaaleconomische effecten teweeg te brengen:

- Vergroting van de voedselzekerheid in Aruba door de verhoging van de lokale productie van groente en fruit;
- Versterking van de economische bijdrage van de commerciële landbouwsector aan het nationaal inkomen door het creëren van banen en het bevorderen van economische diversificatie;
- Verbetering van de concurrentiepositie van lokale agrarische producten door het gebruik van moderne landbouwtechnologieën en het voldoen aan internationale kwaliteitsstandaarden.

Deze plannen zijn ook met de Tijdelijke Werkorganisatie¹⁷ (TWO) gedeeld. Onlangs heeft deze organisatie goedgekeurd dat een onderzoek/advies wordt gedaan door een Nederlands kennisinstituut, waarin wordt onderzocht welke de meest kansrijke gewassen zijn die in Aruba kunnen worden verbouwd en met behulp van welke technologie (kassen etc.) kunnen worden gefinancierd door TWO. De offertes zijn onlangs opgevraagd. In het verlengde hiervan is recentelijk een beleidsnota opgesteld met als doel de lokale productie van eieren van 15% te verhogen naar ten minste 50%, door bestaande chickenfarms actief te helpen met hun uitbreiding, dan wel nieuwe chickenfarms te stimuleren. De beleidsnota "Het bevorderen van de eierensector" is onlangs aan de ministerraad gepresenteerd en zal nu worden uitgevoerd.

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" principes - met als doel een verschuiving van volume naar waarde - blijkt

¹⁴ Lopend traject, inmiddels is investeringsaanvraag (Landsbegroting) ingediend.

¹⁵ Lopend traject.

¹⁶ Nog niet gestart.

¹⁷ TWO is verantwoordelijk met de coördinatie van de implementatie van het Landspakket.

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 cruisetoeristen naar Aruba kwamen in vergelijking met het eerste halfjaar van 2023.

De opmerking van de Raad dat de “High Volume – Low Impact” principes met als doel een verschuiving van volume naar waarde blijkt uit cijfers van ATA (eerste half jaar 2024 19,0% meer stay-over toeristen en 3,5% meer cruise toeristen ten opzichte van eerste half jaar 2023) en dat die verschuiving nog altijd niet is ingezet, behoeft de nodige nuancering. Ten eerste is er sinds de afloop van de COVID-19 pandemie wereldwijd een tendens dat meer mensen hun uitgestelde vakanties alsnog nemen, waarbij men niet zelden meerdere malen per jaar met vakantie gaat. Voorts kan niet uit het oog worden verloren dat de Arubaanse economie objectief gezien het tijdelijk extra volume bij wege van inhaalslag nodig heeft om van de gevolgen van de pandemie te herstellen, terwijl zelfs voor grotere landen, die meer economische pilaren hebben dan Aruba en daardoor in veel mindere mate afhankelijk zijn van toerisme, het terugdringen van het aantal toeristen geen eenvoudige opgave is gebleken.

Aangezien Aruba al lang zijn carrying capacity overschreden heeft , 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. Deze gevolgen worden inmiddels steeds meer zichtbaar. Zo leidt de groei van de arbeidsintensieve toerisme-industrie niet alleen tot arbeidstekorten op de arbeidsmarkt , ook problemen met het verwerken van steeds meer afvalwater door de rioolwaterzuiveringsinstallaties, knelpunten in de elektriciteitsvoorziening en de toename van vacation home rentals 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.

Het kabinet is zich terdege bewust van de ongewenste en/of onevenredige neveneffecten verbonden aan hetgeen als 'over-toerisme' wordt bestempeld. Daarbij dient in herinnering te worden gebracht dat de afgelopen jaren meerdere concrete stappen zijn ondernomen, om zodoende een balans te kunnen vinden tussen de aan toerisme verbonden economische bedrijvigheid en de ongewenste en/of onevenredige neveneffecten daarvan. Zo is de om de verblijfs-recreatieve druk te beperken reeds in 2018 en 2021 door middel van voorbereidingsbesluiten, en in het Ruimtelijke ontwikkelingsplan met voorschriften (ROPV), bepaald dat nieuwe hotels en verblijfsaccommodaties alleen zijn toegestaan in Oranjestad en San Nicolas, en incidenteel in de kernen. Bovendien dienen deze hotels een onderscheidend concept te hebben op een 5 sterren niveau en dienen een aantoonbare bijdrage te leveren aan de sociaaleconomische ontwikkeling en het toeristisch product. In het toeristische gebied aan de westkust zijn geen nieuwe hotels of condominiums met een verblijfsrecreatieve functie toegestaan. Dit sluit aan op het moratorium. Een uitzondering op het beperkende beleid wordt gemaakt voor hotelontwikkelingen bij Seroe Colorado.

Naar aanleiding van de constatering en aanbevelingen van een speciaal ingestelde commissie voor wat betreft een duurzame beheersing van het aantal nieuwe hotelkamers, is dienaangaande een maximum gesteld in het ROPV. Daarnaast heeft het ministerie van Toerisme en Volksgezondheid samen met de Aruba Tourism Authority (ATA), een bestendig beleid gevoerd gebaseerd op het "High-Value, Low-Impact"-principe, conform de "sustainable tourism"-uitgangspunten van de UNWTO, waarbij wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijk rendement per bezoeker, gepaard met beheersing van de impact van het aantal toeristen en toeristische accommodaties ten behoeve van onder andere de openbare orde en de publieke rust. Bovendien blijft de ATA haar strategische richting verfijnen. ATA streeft ernaar Aruba te verrijken door middel van een geïntegreerd bestemmingsbeheer (Integrated Destination Management), waarbij de voordelen van de bezoekerseconomie maximaal benut worden voor natuur, samenleving, cultuur en de economie. Momenteel is ATA bezig met de ontwikkeling van haar 'corporate strategy' voor de komende vijf jaar. De hieronder afgebeelde strategische pijlers zijn kernprioriteitsgebieden ter ondersteuning van de lange-termijndoelen van ATA, die zijn afgeleid van haar Aspiratie 2035 en het High-Value, Low-Impact-model.



In april van het lopend jaar heeft het ministerie van Toerisme en Volksgezondheid dit beleid verder bestendigd met een beleidsregel met betrekking tot hotelvergunningen, middels welke - gelet op het algemeen belang - tevens wordt voorkomen dat houders van relatief “oude” erfpachtrechten, die meer dan vijf jaren na de uitgifte in erfpacht geen bouwvergunning hebben aangevraagd en/of niet aantoonbaar en consequent met de bouw zijn aangevallen, niet onverkort en zonder toetsing aan nieuw beleid in aanmerking kunnen komen voor een hotelvergunning; een zodanige hotelvergunning zou anders immers in wezen betrekking hebben op achterhaald beleid uit de jaren 2009-2017, dat niet overeenkomt met het thans geldende beleidsprincipe van “High-Value, Low-Impact”.

Er is verder in juni van dit jaar een ontwerp-landsverordening, houdende de instelling van Aruba Quality and Hospitality Authority aan de Raad ter advisering aangeboden, op basis waarvan zogenaamde ‘vacation rentals’ middels een registratiesysteem aan toezicht en de eisen ten aanzien van hygiëne, veiligheid en publieke rust zullen worden onderworpen, en de exponentiële groei in het laatste aantal jaren van zulke alternatieve accommodaties aan banden wordt gelegd. Gelet op de multidimensionale, ministerie-overstijgende, aspecten van de (gevolgen van de) toename van het aantal accommodaties voor toeristisch verblijf, alsmede van andersoortige lokaliteiten in de zin van de Vergunningsverordening, en de daarmee gepaarde druk op de overige economische sectoren (waaronder de onroerend-goedmarkt), zal de overheid door middel van de in genoemde ontwerp-landsverordening voorgestelde aanpassingen voorts over meerdere, snel en breed inzetbare wettelijke instrumenten beschikken, om een balans tussen de economische bedrijvigheid en de ongewenste en/of onevenredige neveneffecten daarvan te kunnen vinden. In de toelichting

wordt overigens in het kader van de toets van de noodzaak voor interventie middels totstandbrenging en aanpassing van wet- en regelgeving uitgebreid ingegaan op ongewenste/onevenredige neveneffecten van de exponentiële groei van accommodaties.

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.

Ik deel de mening van de Raad niet dat het Landspakket en of (structureel) blijven investeren in de nodige hervormingen van het Land niet voldoende in het onderhavig ontwerp voorkomen. Dit is in het meerjarig kader, de beleidstoelichtingen en diverse bijlagen behorend tot het ontwerp terug te zien.

Investeringsniveau 2025

Ad 4.5

De toelichting noemt dat het intensiveren van investeringen omwille van de economie en economie en of kostenbesparing in het overheidsapparaat als één van de uitgangspunten bij het opstellen van de begroting voor het dienstjaar 2025. 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. Hoewel de economie zich (in financiële termen) beter heeft ontwikkeld dan waar in de ontwerp-Landsbegroting 2024 vanuit was gegaan, 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.

Ten opzichte van 2024 zijn de geraamde investeringen van het Land met Afl. 11,6 miljoen verhoogd, en dit is in overeenstemming met het meerjarig kader 2024-2029. De komende vier jaar zal de begrotingsruimte ten behoeve van investeringen geleidelijk verhoogd worden. Een kanttekening daarbij is dat indien de investeringen in de versterking van de

diensten (via de kostenkant) achterblijven, dit ook gevolgen heeft voor het aantal investeringsprojecten dat het Land elk jaar zou kunnen uitvoeren. Met andere woorden: het blijft een beleidsintentie om de investeringsruimte per jaar te verhogen, maar dit bedrag is een streven en kan bijgesteld worden naar het niveau van de beschikbare mate van uitvoerbaarheids capaciteit die de overheid heeft op een bepaald moment.

Landspakket

Ad 4.6

Ook het prioriteren van de uitvoering van de projecten van programma's van het Landspakket en hun inpassing in de meerjarige horizon, vormt een van de uitgangspunten van de begroting voor het dienstjaar 2025. 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 (Kosten en effectiviteit publieke sector)" en "het vormgeven van projecten voortvloeiend uit landspakket A, B, C en D". 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.

De (meerjarige) budgettaire effecten van een efficiëntere overheid, na de succesvolle implementatie van het Landspakket in de vorm van kostenreductie maar ook betere dienstverlening, laat nog even op zich wachten. Om deze situatie te bereiken, dient het Land eerst kosten te maken ter versterking en of verbetering van de diensten en ook de systemen. De daaraan verbonden kosten zijn verdeeld in Landsbegroting en de ontvangen geormerkte middelen vanuit Nederland ter implementatie van het Landspakket. In het huidige meerjarig kader van 2024-2029 is duidelijk te zien dat op de middellange termijn de kosten stijgen. Daarnaast dient (alweer) verwezen te worden naar bijlage XV van de memorie van toelichting van onderhavig ontwerp, waarin te zien is aan welke projecten van het Landspakket gewerkt wordt.

Ad 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. 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. 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 doorgelicht, blijven ook in 2025 concrete maatregelen uit.

Ter zake merk ik op dat per 1 juni 2024 een Implementatieteam is ingesteld door drie ministers, resp. belast met Integriteit, Financiën en Algemene Zaken, die als taak heeft de ontwerpen gereed te maken voor inbreng in het wetgevingsproces en de voorbereidingen te treffen voor de instelling van de Autoriteit corporate governance. Ook is het Implementatieteam belast met de taken die Kamers 2 en 3 van de Autoriteit te zijner tijd zullen gaan uitvoeren: het ondersteunen van de entiteiten bij de implementatie van de governance wetgeving in brede zin, waaronder het ontwikkelen van stappenplannen, modellen en templates, het bevorderen van permanente educatie en het opzetten van een kennis- en informatiecentrum. In oktober zal het Implementatieteam de website in gebruik stellen, en vanaf die tijd zullen stakeholders ook actief benaderd worden. Zijdens het kabinet zal alles in het werk worden gesteld om ervoor te zorgen dat de Landsverordening en de Code corporate governance per 1 januari a.s. in werking kan treden.

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. 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. Eerder is echter aangegeven dat het door de externe deskundige opgestelde gedetailleerde plan van aanpak in de loop van 2023 van start zou gaan. 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).

Wat betreft Arubus NV dient dezerzijds vermeld te worden dat deze een NV is met eigen Raad van Commissarissen en een algemene directeur. De raad heeft de directeur herhaaldelijk verzocht een concreet stappenplan te ontwikkelen waarbij het commerciële aspect van het bedrijf conform de wensen van de aandeelhouder wordt versterkt. Ook is een deugdelijk en onderbouwd stappenplan verzocht voor de vervanging van het gehele wagenpark met elektrische bussen. De directeur zag geen belang in het ontplooiën van de commerciële functie en heeft geen gevolg gegeven aan de indicaties van de raad. Zijn dienstverband is zeer recent beëindigd en het stappenplan wordt nu onder nieuwe leiding in hoog tempo uitgewerkt, en is gericht op uitvoering in 2025. Indicatief wordt hier vermeld dat, gebaseerd op één offerte van een prominent bedrijf dat de kosten voor 40 elektrische bussen, inclusief “charging stations”, rond de Afl. 30 mln. Bedragen. Verdeeld over 5 jaar zal dit gemiddeld Afl. 6 mln. kosten. Gezien de strikte begrotingsnormen en het ontbreken van een concreet plan van Arubus NV kon voor 2025 geen middelen worden verzocht om aan het vervangingsproces te beginnen en zal het vervangingsproces dus pas in 2026 kunnen aanvangen.

Post Aruba N.V. staat onder toezicht van de Centrale Bank van Aruba (CBA). Derhalve dient volgens de Landsverordening toezicht geldtransactiebedrijven de voorafgaande goedkeuring van de CBA te worden verkregen om een commissaris te kunnen benoemen. De procedure voor de goedkeuring van alle leden van de raad van commissarissen heeft ruim een jaar in beslag genomen. Per 1 mei 2024 kon de raad van commissarissen in zijn

geheel aan het werk gaan. In het kader van de reorganisatie is besloten om een nieuwe directeur te werven voor Post Aruba N.V. De werkzaamheden van de huidige directeur zijn op 21 juni 2024 tijdelijk overgedragen aan een interim directie bestaande uit mevrouw E. Gomes en de heer R. Croes. Mevrouw Gomes is de legal manager bij Post Aruba N.V. en de heer Croes is de operationele manager. De interim directie heeft samen met de raad van commissarissen op 19 juli 2024 een concept reorganisatieplan aan de minister van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling gepresenteerd. Het reorganisatieplan wordt nu afgerond en zal na input van de vakbond, door de organen van Post Aruba N.V. formeel worden goedgekeurd en daarna aan de ministerraad ter goedkeuring worden voorgelegd. De reorganisatie zal vereisen dat er een additionele kapitaalinjectie plaats vindt. Zodra het reorganisatieplan is goedgekeurd zal bekend worden wat de kosten van de reorganisatie zullen zijn en tot welke jaarlijkse besparingen de reorganisatie zal leiden. Het doel is de voorgestelde reorganisatie is om Post Aruba N.V. om te vormen tot een klantgerichte, financieel stabiele en operationeel efficiënte entiteit. De focus ligt op de financiële stabiliteit, optimalisatie van dienstverlening en organisatorische efficiëntie om zo de afhankelijkheid van overheidssteun te verminderen en een duurzame en concurrerende positie in de postmarkt te verwerven.

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. En hoewel de regering vorig jaar nog aangaf dat de aanvullende bijdrage tijdens Land ten bedrage van Afl. 2,5 miljoen in 2024 voor de laatste keer opgenomen zou worden , wordt in 2025 wederom hetzelfde bedrag als aanvullende bijdrage voor Serlimar begroot.

De slechte financiële en organisatorische situatie waarin Serlimar zich bevond is destijds onderschat. Structureel herstel van een behoorlijk verzwakte onderneming neemt tijd en vereist het nemen van maatregelen die niet gauw uit de operationele cijfers te lezen vallen. De surseance van betaling is net een jaar geleden opgeheven, en op financieel gebied is als eerste de belastingdiscipline van het bedrijf versterkt. De situatie bij Serlimar is grotendeels het gevolg van het feit dat zij jarenlang is toegestaan om bovenmatige belastingachterstanden op te bouwen. Sinds de herstart is Serlimar in staat geweest om geen nieuwe

belastingachterstanden op te lopen, en zij houdt zich voor wat betreft de oude belasting-schulden aan een afgesproken betalingsregeling. Die gelden die de fiscus nu van Serlimar ontvangt hadden kunnen worden geïnvesteerd in bedrijfsmiddelen om de opbrengsten te stimuleren. Kortom, door de (oude) belastingschuld blijven de opbrengsten voorlopig na-genoeg gelijk. De extra Afl. 2.5 mln die Serlimar in 2022, 2023 en als laatste in 2024 heeft ontvangen is gebruikt om, volgens afspraak met de rechter, de concurrente crediteuren te kunnen betalen. In 2022 was het bedrag van de dienstverleningsovereenkomst Afl. 20.748.436, - die is voor 2024 verlaagd naar Afl. 19.119.000, -. Eind 2024 wordt de nieuwe dienstverleningsovereenkomst afgesproken en daarin worden extra middelen aan Serli-mar toegekend in het kader van de intensivering van de werkzaamheden van schoonhou-den van de publieke ruimte en het onderhoud van domeingronden ten behoeve van een schoon en leefbaar milieu en de algemene milieuhygiëne.

Ad 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.

Ik ben het niet eens met deze stelling van de Raad. De begrotingsuitgangspunten zijn wel degelijk terug te zien in de begrotingscijfers van 2025:

- Intensiveringen van investeringen: in het meerjarig kader 2024-2029 is te zien dat Land de beleidsintentie heeft om geleidelijk de jaarlijkse investeringsruimte in de begroting te blijven verhogen;
- Uitvoering van het Landspakket en diens inpassing in de meerjarige horizon: in het meerjarig kader 2024-2029 en het meerjarig inzicht in de financiële lasten van het Landspakket behorend tot het onderhavig ontwerp is te zien dat op de middellange

termijn een stijging aan de kosten nodig is voor een succesvolle implementatie van het Landspakket.

Wetgeving

Ad 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 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.

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. 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. 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.

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.

Het kabinet is zich bewust van de grote uitdagingen op wetgevingsgebied die onder meer samenhangen met de beperkte wetgevingscapaciteit bij de betrokken ambtelijke dienst. Niettemin is het de verwachting dat mede als gevolg van prioritering een groot deel van de door de Raad genoemde wetgevingsprojecten gerealiseerd zal kunnen worden.

Risico's

Ad 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 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

<i>Risico's</i>	<i>Potentiële effecten</i>
<i>Economische risico's</i>	<i>Hoewel de verwachting is dat de mondiale inflatie gestaag zal afnemen, 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. 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</i>

	<i>lange termijn de gevolgen van klimaatverandering- zullen hierdoor sterk doorwerken in de Arubaanse economie. Hierbij wordt het Land bovendien geconfronteerd met uitdagingen als het beheersen van de carrying capacity en tekorten op de arbeidsmarkt.</i>
<i>Sociaaleconomische risico's</i>	<i>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. 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.</i>
<i>Planningsrisico's</i>	<i>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.</i>
<i>Operationele risico's</i>	<i>Een verslechterende financiële toestand van de bedrijven waarin het Land een deelneming heeft, kan negatieve gevolgen hebben voor de financiën van het Land. 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.</i>
<i>Demografische risico's</i>	<i>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 brain-drain van (potentieel) hoogopgeleide jongeren, een afname van de potentiële beroepsbevolking en een afnemend aandeel van jongeren in de totale bevolking zullen de druk op de sociale zekerheidsfondsen in de toekomst alleen maar vergroten. De volksgezondheidproblematiek in Aruba, zoals overgewicht en zwaarlijvigheid onder de bevolking, zal deze druk alleen maar vergroten (zie ook onderdeel 5.3.7 van onderhavig advies).</i>
<i>(Her)financieringsrisico's</i>	<i>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).</i>

Inherent aan het besturen is het managen van risico's. Om die reden wordt sinds 2020 een risico-paragraaf inbegrepen in de memorie van toelichting op de begrotingsontwerpen. Dit maakt de gepresenteerde begrotingscijfers in het onderhavig ontwerp ook realistischer. Aan alle begrotingen, en de daarachter liggende begrotingsbeleid liggen er risico's. Zolang deze risico's vooraf en tijdig zijn geïdentificeerd, kan men in de uitvoering er rekening mee worden gehouden. De meeste risico's vallen ook als onderwerp aan te duiden in het Landspakket, evenals hervormingen op de arbeidsmarkt welke nu in uitvoering zijn. De effecten van dergelijke acties zijn echter niet binnen een korte periode waar te nemen.

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

Ad 5.1 en 5.2 (algemeen)

De Landsbegroting 2025 vertoont een financieringsoverschot van Afl. 137,6 miljoen. Ten aanzien van de ramingen van 2024 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
Mutaties middelen	▲	25,3
Mutaties kosten	▲	41,3
Mutaties financieringsmiddelen	-	0,0
Mutaties kapitaaluitgaven	▲	11,6
Financieringssaldo Landsbegroting 2025		137,6

In de onderstaande tabel 4 worden de verschillen nader gespecificeerd:

Tabel 4: Vergelijkend overzicht Landsbegroting 2025

(Bedragen in Afl. mln)	Realisatie 2023 (voorlopige cijfers)	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
Totaal financieringsmiddelen	38,7	40,2	40,2
Totale bestedingen	1.571,3	1.673,5	1.726,4
Personeelslasten	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
Investerings	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

<i>bbp</i>	6.817,0		7.408,0		7.504,0	
	<i>Bedrag</i>	<i>% bbp</i>	<i>Bedrag</i>	<i>% bbp</i>	<i>Bedrag</i>	<i>% bbp</i>
<i>Financieringssaldo</i>	183,1	2,7%	165,3	2,2%	137,6	1,8%
<i>Primair saldo</i>	446,8	6,6%	471,5	6,4%	437,4	5,8%
<i>Overheidsschuld</i>	5.562,7	81,6%	5.397,4	72,9%	5.259,8	70,1%
<i>Herfinanciering aflossingen</i>	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.

De Raad maakt onder dit punt, mede aan de hand van twee tabellen, inleidende opmerkingen die geen bespreking mijnerzijds behoeven. De inhoudelijke opmerkingen van de Raad beginnen bij punt 5.2.1.

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). 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 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.

Hier dient opgemerkt te worden dat de effecten van eenmalige compliance invorderingsactiviteiten niet verward moeten worden met (structurele) compliance verbetering. Juist door het verrichten van compliance invorderingsactiviteiten (met bepaalde targets) draagt men zorg voor een verbetering van de algehele compliance en daarmee een verbetering en of verhoging van het middelenkader van het Land. Juist dankzij de inspanningen van de DIMP in 2024, via invorderingsactiviteiten, is het niveau van het middelenkader van het Land alweer verbeterd. Eenmaal dat de compliance invorderingstarget is bereikt (c.q. Afl. 31,2 miljoen), vormt deze daarna structureel inherent onderdeel van het middelenkader. Het constant apart houden en of monitoren van eenmalige compliance acties versus (structurele) compliance verbetering, is zeer tijd- en arbeidsintensief en zal meer versterking eisen van de huidige capaciteit van de DIMP.

Ad 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 worden, waardoor begin 2025 nog een bedrag van Afl. 30,1 openstaat om terug te vorderen. 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.

De SVb voert namens het Land de loonsubsidieregeling uit. Op basis van het voorzichtigheidsbeginsel is geen raming in het ontwerp opgenomen, aangezien de SVb voor 2025 nog geen prognose voor het terug te vorderen loonsubsidie heeft opgesteld. Met betrekking tot de voornemens om de openstaande vorderingen op korte termijn te innen kan het volgende worden gedeeld. De SVb is momenteel bezig met het behandelen van bezwaarschriften tegen de definitieve vaststelling van de loonsubsidie. In 2024 heeft de SVb al een totaal van 769 bezwaarschriften behandeld. Ook de afdelingen Invordering en Deurwaarderij van de SVb werken aan het innen van het terug te vorderen loonsubsidie door maandelijks betalingsregelingen te treffen, dwangschrijven op te leggen en bankvorderingen te doen.

Ad 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 personeelslasten (+ Afl. 24,6 miljoen), met als voornaamste reden de indexering van de salarissen van het overheidspersoneel. 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.

Aangezien deze opmerkingen geen vragen of verdere opmerkingen bevatten, kunnen zij voor kennisgeving worden aangenomen.

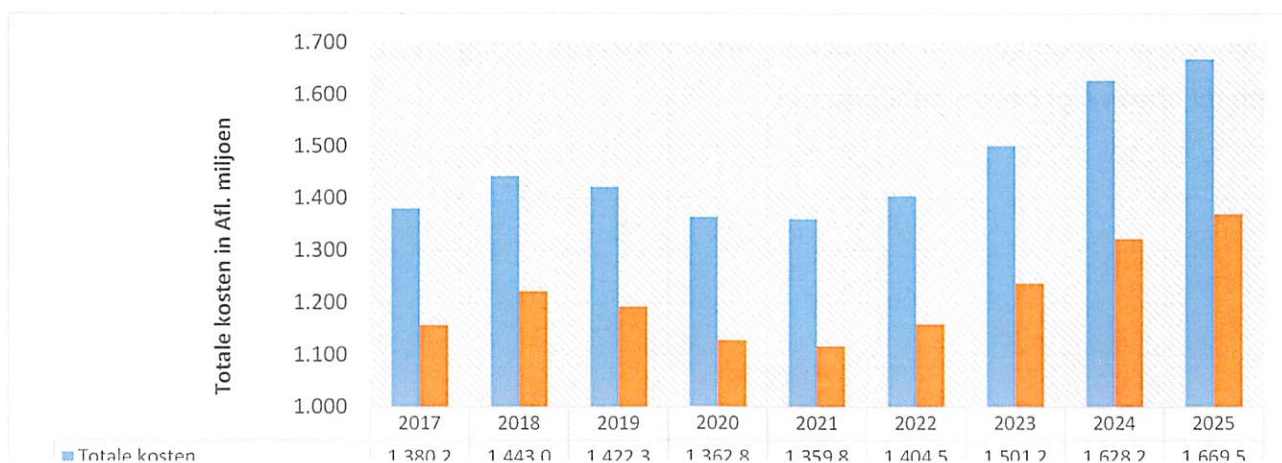
5.3.1 Algemeen

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.

Tabel 5: Ontwikkeling kosten 2017-2025

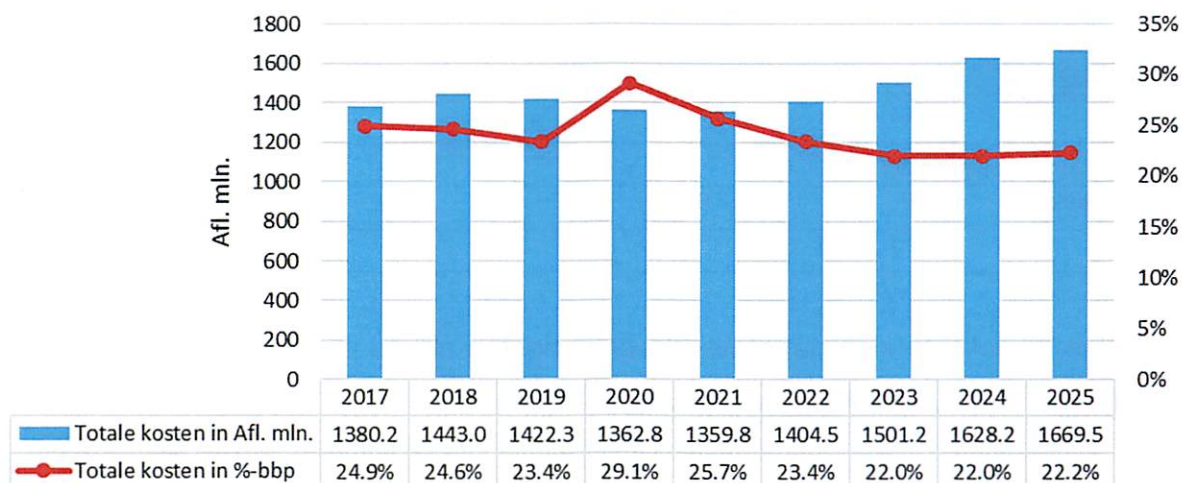
(Bedragen in Afl. mln.)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Personeelslasten	474,1	476,4	475,1	427,7	417,8	425,7	456,8	483,7	508,3
Goederen & diensten	153,2	189,5	176,6	182,4	180,1	185,7	195,3	221,1	220,6
Rente	222,8	221,2	229,5	234,4	242,7	245,3	263,7	306,3	299,8
Subsidie	200,7	210,9	212,9	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).

Het door de Raad uitgevoerde analyse en de getrokken conclusie rond de gevoerde beleidsdoelen op dit gebied worden uiteraard niet gedeeld door de ondergetekende. Allereerst wordt in de grafische weergave van de kostenontwikkeling een vertekend beeld gegeven van de werkelijkheid door de schaalkeuze aan de as met de totale kosten. De indruk blijft hierdoor bij de lezer hangen dat er sprake zal zijn van een verdubbeling in de kosten vanaf 2021, terwijl de nominale toename totaal niet in die orde van grote is geweest. Verder wordt door de Raad aangegeven dat de ontwikkeling zorgelijk is omdat de effecten hiervan ongunstig voor de economie uitpakken, maar tegelijkertijd worden de Covid-gerelateerde kosten niet in de analyse meegenomen, terwijl deze wel een effect hebben gehad op de schuldpositie, en dus op de mogelijkheid om al dan niet sneller de schulden af te bouwen, zoals de Raad, evenals het Land overigens wenselijk acht. Als men verder op consistente en volledige wijze de kostenontwikkeling over de jaren heen wil illustreren, evenals haar verband met de economie zal dit op gelijke wijze moeten plaatsvinden als door de Raad is uitgevoerd ten aanzien van de collectieve lastenontwikkeling. Dit betekent dat men, naast de ontwikkeling in absolute termen, naar de ontwikkeling in relatieve termen moet kijken. Dit betekent dat de kostenquote, dus kosten gedeeld door het binnenlands inkomen, meegenomen moeten worden. Doet men dit, dan volgt het volgende beeld.



Kortom: de totale kosten van het Land uitgedrukt in percentage van het bbp laten een duidelijke daling zien, uiteraard de COVID jaren (2020-2022) weggelaten. De totale kosten bedroegen pre-COVID (2017-2019) gemiddeld 24,3% van het bbp en zijn post-COVID (2023-2025) gedaald naar gemiddeld 22,1% van het bbp.

Tabel 6: Vergelijking overheidsontvangsten, investeringen en financieringsoverschot voor de jaren 2023 en 2025

(Bedragen in Afl. mln.)	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%.

Vooraf ter voorkoming van misverstanden zij ter zake opgemerkt te worden dat de begrotingscijfers van 2025 gebaseerd zijn op economische vooruitzichten en de voorlopige realisatie van 2024. Het vergelijken van deze vooruitzichten met een (voorlopige) gerealiseerde jaar als 2023, geeft een vertekend beeld. Vooral omdat in 2023 het Land voor het eerst te maken heeft gekregen met het toepassen van het meevallersbeleid van de LAft, waardoor de eerder geraamde investeringsruimte groter is geworden en ook de ontvangsten. In deze stelling schept de Raad een incorrect beeld door een (ongecorrigeerd) meevallersbeleid jaar te vergelijken met het onderhavig ontwerp. Indien deze correctie wel verricht wordt, ontstaat het volgende beeld:

(Bedragen in Afl. mln.)	2023	2025	Δ 2025 – 2023	% Δ 2025 – 2023
Ontvangsten	1.754,4	1.864,1	+ 109,7	+6,3%
Investerings	21,4	32,5	+ 11,1	+51,9%
Financieringsoverschot	66,0	137,6	+ 71,6	+108.5%
Meevaller	117.1			

In deze tabel is duidelijk te zien dat zowel de ontvangsten als de investeringen aan het toenemen zijn (los van eventuele meevallers).

5.3.2 Personeelslasten

Conform de LAft mogen de totale personeelslasten van Aruba vanaf 31 december 2027 ten hoogste 10% van het bbp bedragen. 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. 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 is, 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.

Opgemerkt zij dat de nieuwe begrotingsnormen eind vorig jaar zijn goedgekeurd door de Staten van Aruba. Vanwege de bredere definitie is het Land nog bezig de nodige stakeholders te betrekken om (a) een ruimer beleidsplan op te stellen en (b) afspraken te maken over onder andere data-uitwisseling, zodat er periodiek gerapporteerd kan worden over de ontwikkeling van de personeelslasten. Immers, naar aanleiding van de bredere definitie zijn er nieuwe stakeholders bijgekomen, zoals gesubsidieerde onderwijsinstellingen. Desalniettemin heeft het Land tijdens het opstellen van het onderhavig ontwerp rekening gehouden met de voorgenomen ontwikkelingen inzake

personeelslasten, zoals indexering en de gevolgen van de landspakketmaatregelen, zodat aan de personeelslastennorm in 2027 en daarna kan worden voldaan. Vanwege de korte periode tussen de goedkeuring van de nieuwe begrotingsregels en het opstellen van het onderhavig ontwerp is het Land er niet in geslaagd om in de begrotingscijfers van het ontwerp al nadere toelichting te bieden op de genoemde punten van de Raad. Hoewel tijdens het opstellen van dit ontwerp wel rekening is gehouden met de voorgenomen ontwikkelingen inzake personeelslasten en de voldoening aan de personeelslastennorm vanaf 2027, zal ernaar worden gestreefd om deze gegevens binnen afzienbare tijd te kunnen delen.

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 afgenomen, maar dat de personeelslasten over deze periode slechts met 3% zijn gedaald (zie tabel 7)

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

	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	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 behoort, 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.

Opgemerkt zij dat de maatregelen van het Beleidsplan Verlaging Personeelskosten zijn na 2021 voortgezet. Een belangrijk onderdeel hiervan is het geleidelijk verlagen van het personeelsbestand (Q-component) door onder meer het beperkt vervullen van het

natuurlijk verloop en het actief bevorderen van de uitstroom van personeel (onder andere door de introductie van de VUT-regeling). Immers, een aanzienlijk aantal overheidswerknemers heeft gebruik gemaakt van de VUT-regeling, waardoor het personeelsaantal verder is afgenomen. De hiermee gemoeide besparingen zullen echter niet meteen zichtbaar zijn in de personeelslasten, aangezien de VUT-uitkering tot maximaal drie jaar nog wordt uitgekeerd. Door deze aanpak is het personeelsbestand aanzienlijk gedaald in vergelijking met eind 2017, en zijn de personeelskosten gedurende deze periode onder het plafond van Afl. 479 miljoen gebleven.

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.

Ter verhoging van de informatiegehalte van bijlage X, is ook een FTE kolom aan toegevoegd. Zodoende is de uitputting te monitoren via de uitvoeringsrapportage. Deze kolommen dienen als volgt gelezen te worden: in de "Actieve bezetting in FTE's per februari 2024" worden ook het aantal vutters (164) en vacatures (177) meegenomen. Bij het aftrekken van de laatstgenoemden komt men uit op 4.286 FTE. Het verschil tussen dit totaal aantal FTE versus de kolom "Werkzaam personeel per februari 2024" (c.q. 4.928 FTE), ad. 630, vertegenwoordigt het aantal personeel dat in deeltijd uren werkt.

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 op de personeelslasten – zoals de raming van vacatures en maatregelen ter beheersing van de personeelslasten – onderbelicht.

Ter zake kan ik opmerken dat aangezien de invoering van de indexering in 2024 is geschied, met in de daarbij horende begroting de nodige toelichting. In het onderhavige ontwerp is slechts rekening gehouden met het voljaars-effect ervan. Aan de informatiebehoefte van de Raad is desalniettemin voldaan onder punt 2.31.

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.

De ontwikkeling van de personeelslasten in het meerjarig kader van het ontwerp, betreffen slechts die van Land, en deze bevinden zich al onder de 10%. De door de Raad waargenomen stijgende tendens betreft de gevestigde nodige investeringen aan de kostenstructuur van het Land om de capaciteit bij de diensten en directies te versterken. Zodoende wordt er gewerkt aan een efficiënte en effectievere overheid. Dit gezegd hebbende en rekening houdend met het feit dat men nog bezig is met de nodige (technische) afstemmingen met de overige stakeholders behorend tot de collectieve sector, wordt gestaag gewerkt aan het incorporeren ervan in een volgende begroting.

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. 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. 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 gaan, dringt de Raad er wederom op aan om de post goederen en diensten naar beneden bij te stellen.

Bij het ramen van de kostenpost goederen en dienst is uitgegaan van de punten, zoals opgenomen zijn in de begrotingsuitgangspunten van het onderhavig ontwerp. Met andere woorden: inflatie, benodigde voorbereidingskosten om de diensten klaar te stomen om überhaupt in staat te zijn programma's van het Landspakket uit te voeren en eventueel reeds verplichte ruimte van voorgaande jaren. Ter verduidelijking: wat opgenomen staat in bijlage XV van het onderhavig ontwerp, betreft de ontvangen geormerkte middelen van Nederland en hoe deze ingezet worden ten behoeve van het Landspakket. De kosten ter voorbereidingen van de verschillende diensten om in staat te zijn deze projecten uitvoeren, worden geraamd onder deze diensten in het onderhavig ontwerp. Deze (tijdelijk) structurele lasten (tijdens de transitieperiode), zijn een inherent onderdeel geworden van de kostenstructuur van het Land. Indien hier nu bezuinigd wordt, zoals de Raad lijkt voor te stellen, zal de implementatie van het Landspakket gestremd worden. Om een efficiënt en effectief overheidsapparaat te hebben, dient eerst in de versterking van de diensten en directies geïnvesteerd te worden. Daarnaast heeft de Land al drie jaar begrotingsoverschotten met daarbij een aangevulde kostenpost goederen en diensten. Ik

deel niet de mening van de Raad dat deze kostenpost te hoog is. Eerder dient er naar onderzocht te worden wat het juiste niveau is om te hebben omwille van een goed functionerende overheid.

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. 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 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 Covidlening

(Bedragen in Afl. mln)	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.

Anders dan door de Raad wordt gesteld, wordt in het Meerjarig kader 2024-2029 in de periode 2025-2029 een afname in de overheidsschuld verwacht van Afl. 432,5 miljoen, en niet van Afl. 544,9 miljoen. De opmerking dat de rentelasten in de jaren na 2025 nauwelijks afnemen klopt en kan als volgt worden toegelicht. In Tabel 2 is te lezen dat er in die vijf jaren circa Afl. 432,5 miljoen aan overschot wordt geprojecteerd. Dat overschot zal volledig moeten worden gebruikt om preferente leningen van Nederland terug te betalen. Nederland heeft voor de door haar tijdens de pandemie uitgegeven leningen een voorrangspositie ten aanzien van aflossingen bedongen en ontvangt in de periode 2025-2029 circa Afl. 752 miljoen aan aflossingen. In die periode zullen dus geen middelen overblijven om de duurdere commerciële leningen af te betalen. Deze zullen dus telkens moeten worden geherfinancierd tegen commerciële voorwaarden. Aan de rentekosten op de commerciële inventaris aan leningen verandert niets. Naast dat de relatief dure commerciële leningen ongewijzigd zullen blijven lopen, zullen de preferente leningen met Nederland jaarlijks moeten worden vervangen met

commerciële leningen. Immers, het totaal aan overschot is slechts voldoende om 58% van de aflossingen aan Nederland terug te betalen. Het restant van circa Afl. 320 miljoen aan betalingen aan Nederland zullen uit de kapitaalmarkt moeten worden gehaald tegen een herfinancieringspercentage van minimaal 6.0%. Preferente leningen worden dus feitelijk steeds vervangen met dure leningen. De bestaande leenvoorwaarden met Nederland zorgen dus niet voor een permanente, maar voor een tijdelijke rentelastenverlichting. Dit beeld wordt anders als Nederland bereid is om aflopende buitenlandse leningen, inclusief haar eigen leningen, jaarlijks te herfinancieren. Die randvoorwaarden voor houdbare rentelastenverlichting zijn nog niet gereed en worden daarom ook niet in het meerjarig kader meegenomen. De scenario's waarin Nederland bereid zou zijn om de aflopende buitenlandse leningen van Land algeheel te herfinancieren, en waarbij de totale buitenlandse schuld jaarlijks met de helft wordt verminderd, zijn wellicht interessante exercities maar niet realistisch gezien er geen voornemens bestaan tot volledige herfinanciering van de buitenlandse schuld, maar slechts voornemens tot mogelijke gedeeltelijke herfinanciering. Het door de Raad in de overzichten naar voren gebrachte beeld is dus weliswaar ideaal, maar niet haalbaar. De inzet van Nederland ligt vooralsnog anders en de leningsvoorwaarden op de bestaande internationale leningen maken algehele herfinanciering minder wenselijk.

5.3.5 Subsidies

Het subsidiebedrag voor de Directie Ouderenzaken kent een verhoging van Afl. 2,3 miljoen ten opzichte van 2024, nadat in 2024 dit subsidiebedrag ook al een structurele verhoging kende van Afl. 4,9 miljoen. 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. 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 Ouderenzaken en adviseert om in bijlage IX 'Subsidieoverzicht' bij de Directie Ouderenzaken de drie stichtingen apart op te nemen.

De waargenomen toename van Afl. 2,3 miljoen in de subsidies ten behoeve van ouderenzorg, hebben te maken met het laten indexeren van de normsubsidies van de stichtingen.

Sommige stichtingen komen in aanmerking voor een verhogen van hun normsubsidie, eenmaal zij het daarvoor wettelijk voorgeschreven proces hebben doorlopen. In het kader daarvan is alvast een raming opgenomen daarvoor c.q. van Afl. 2,3 miljoen. Dit bedrag is ter dekking van de indexering bij de stichtingen SABA (Afl. 2,3 mln.) en Fundacion Pa nos Grandinan (Afl. 47.300,-). Stichting Cas Marie valt niet daaronder, aangezien zij een project- en dus geen normsubsidie ontvangen. De aanbeveling van de Raad inzake het apart laten opnemen van de drie gesubsidieerde stichtingen onder Directie Ouderenzorg is opgevolgd. Bijlage IX van het onderhavig ontwerp is daarop aangepast.

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. 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

(Bedragen in Afl. mln.)	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 350 wordt nog aan alle gepensioneerden (ook nieuwe gepensioneerden) uitgekeerd. De groep gepensioneerden met recht op de uitkering 350 groeit jaarlijks.

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. 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.

Ter zake kan ten eerste in navolging van de Raad worden opgemerkt dat de duurtetoeslag een aflopende regeling is. In de detailtoelichting is per abuis een niet dalende meerjarige ontwikkeling vertoond. Inmiddels zijn de noodzakelijke correcties aangebracht. Daarbij is gebruikt worden gemaakt van de prognoses van het APFA. Wat betreft de reparatietoeslag en het laten uitvoeren van een inkomenstoets door de SVb, zal dit onderwerp meegenomen worden bij de opkomende (technische) afstemmingssessies met de SVb inzake de toepassing van de begrotingsnormen op het niveau van de collectieve sector.

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. 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 wederom ervoor zorg te dragen dat deze met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

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. 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. 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.

Dienaangaande zij opgemerkt dat in het onderhavige ontwerp een eerste stap is gezet om de informatie van de collectieve sector te verbeteren. Door met de verschillende entiteiten van de collectieve sector af te stemmen, zijnmeerjarige prognoses van de entiteiten ontvangen, welke verwerkt zijn in tabel 1 van de memorie van toelichting. In het overzicht van de collectieve sector wordt voor 2025 een begrotingsoverschot van +2,6% van het bbp verwacht. De Raad vergelijkt vervolgens dit begrote overschot van 2025 met het resultaat van 2023 en uit zijn zorgen over de ontwikkeling van de collectieve sector voor de komende jaren. Daarbij houdt de Raad echter geen rekening met het feit dat 2023 een bijzonder positief jaar was,

waarin de groeiverwachtingen in de toeristische sector en voor de algehele economie ruim waren overtroffen. Dit heeft geleid tot forse meevallers bij het Land, AZV, SVb en ATA. Deze meevallers uit 2023 dienen echter buiten beschouwing te worden gelaten bij de vergelijking met het begrote overschot voor 2025. De LAft schrijft voor dat het financieringssaldo van de collectieve sector ten minste 1% van het bbp moet bedragen¹⁸. Het begrote overschot van het collectieve sector voor 2025 (+2,6% van het bbp) voldoet ruimschoots aan de wettelijke norm. Ook voor de jaren 2026-2029 laat het collectieve sector overschotten zien van ruim boven het +1,0% van het bbp. Op basis van de prognoses van het Land en die van de overige entiteiten behorende tot de collectieve sector kan worden verwacht dat Aruba ook in de komende jaren aan de begrotingsnorm van 1,0% van het bbp zal blijven voldoen.

Kortom: in het vooruitzicht staat dat het saldo van de collectieve sector in plaats van 4 keer de norm te overstijgen, zoals het in 2023 het geval is geweest, en ruim twee keer de norm, zoals voorlopig berekend wordt voor 2024, in 2025 nog altijd zeer ruimschoots boven de norm zal belanden. Tenslotte en volledigheidshalve dient hier aangegeven te worden dat de gehanteerde ramingsgrondslagen, conform de vigerende praktijk, zeer behoudend zijn geweest over de laatste jaren. Dit heeft ertoe geleid dat men in ieder geval in 2023 over een grote meevaller heeft kunnen beschikken. Naarmate te tijd verstrijkt zal de nauwkeurigheid van de ramingen toenemen waardoor mogelijk het aantal meevallers zal afnemen. Desondanks tonen ook de meerjarenramingen aan dat in ieder geval op middellange termijn de norm geen gevaar loopt. Er is dus altijd waakzaamheid nodig, maar er is vooralsnog geen reden voor alarm.

AZV

De toelichting stelt dat het in juni 2023 opgestelde en ondertekende zorgakkoord als principieel 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. De

¹⁸ LAft artikel 14 lid 1 onderdeel b.

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).

Tabel 10: Opbrengsten, kosten en exploitatieresultaat AZV 2023-2029

(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	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. 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.

Ter zake kan worden opgemerkt dat de meerjarige kostenontwikkeling bij de AZV in de juiste context geplaatst dient te worden. Aangezien de inkomsten (premies en BAZV) van de AZV gedreven worden door de ontwikkeling van de economie, is het passend om ook de uitgaven van de AZV in verhouding tot het nominaal bbp te weergeven. De onderstaande tabel¹⁹ laat zien dat de (geprojecteerde) totale kosten van de AZV uitgedrukt in percentage van het bbp vrijwel constant zullen blijven over de periode 2023-2029. Met andere woorden, de ontwikkeling van de totale kosten van de AZV worden op korte en middellange termijn trendmatig beperkt tot ca. 7,2% van het bbp, zoals in onderstaande tabel staat weergegeven.

¹⁹ 'Prognose UO AZV 2025 -2029' d.d. 21 mei 2024.

AZV	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Kosten (in Afl. mln)	489.3	523.6	541.1	557.7	575.3	587.9	600.0
Kosten in %-bbp	7.2%	7.1%	7.2%	7.2%	7.2%	7.2%	7.1%

Met betrekking tot de reserves van het AZV-fonds kan vermeld worden dat de AZV op de korte en middellange termijn financieel zelfvoorzienend verwacht wordt te zijn. Op basis van prognoses van de AZV zal de opgebouwde reserves eind 2024 Afl. 90 miljoen bedragen en naar verwachting tot 2034 nog niet zijn opgeraakt²⁰.

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

<i>(Bedragen in Afl. mln.)</i>	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 zorgkosten binnen afzienbare tijd tot negatieve exploitatieresultaten. Met het oog hierop onderschrijft de Raad het gestelde 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 opmerking 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

²⁰ 'Development in results and reserves AZV fund 2023-2034' van de UO AZV d.d. februari 2024.

– 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. 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.

Het kabinet deelt het standpunt van de Raad dat de duurzaamheid van sociale zekerheidsfondsen gewaarborgd dient te worden. Gezien de uitdaging dat die vergrijzing van de bevolking in Aruba met zich mee brengt, is dit onderwerp opgenomen in het Landspakket onder thema E.4. Beoogd wordt dat op basis van onderzoek voorstellen kunnen worden ontwikkeld.

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 2022-2029

(Bedragen in Afl. mln.)	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 de reserve – het Noodfonds Marketing en Promotie (EFMP) – overschreden wordt (zie tabel 13). Deze reserve mag maximaal 3/12e deel van de begrote jaarinkomsten bedragen.

Tabel 13: Verloop wettelijk verplichte reserve ATA 2022-2029

(Bedragen in Afl. mln.)	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
Toegestane maximum omvang reserve	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.

Ter zake kan ik opmerken dat de meerjarige opbrengsten- en kostenontwikkeling²¹ van de ATA is gebaseerd op de toevoeging van 900 hotelkamers en 680 'short-term vacation rentals' in de periode 2024-2025. Om een acceptabele bezettingsgraad te handhaven terwijl het aantal kamers toeneemt, zullen extra investeringen in marketinginspanningen in overzeese markten noodzakelijk zijn. Dit is van cruciaal belang in een steeds competitievere omgeving en zal tevens leiden tot hogere operationele kosten door de gestegen 'cost of doing business', inflatieverwachtingen, en de hogere acquisitie kosten per bezoeker uit de hogere inkomenssegmenten. Inzake de opbouw van reserves kan worden vermeld dat de ATA momenteel bezig is met een voorstel tot aanpassing van haar wetgeving. Dit betreft onder andere de mogelijkheid tot het opbouwen van een reserve voor de directe operationele activiteiten. Het is belangrijk dat ATA ook in tijden van crisis (zoals bij het COVID-19 pandemie) aan haar operationele verplichtingen kan voldoen, aangezien het huidige noodfonds (EFMP) alleen voor marketingactiviteiten mag worden aangewend en niet kan worden gebruikt voor directe operationele kosten. Het uitgangspunt van het reservefonds OPEX is dat ATA tot een maximum van 50% van haar operationele kosten kan opbouwen als reserve. In het Corporate Plan van 2024 heeft de ATA vooruitlopend op een wetswijziging, een reservering opgenomen van Afl. 6,8 miljoen voor het reservefonds OPEX. Het noodfonds voor de marketingactiviteiten (EFMP) blijft 25% van de begrote inkomsten.

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

²¹ 'Meerjarenplan 2025 ATA' d.d. 31 mei 2024

cijfers van 2023 de totale kosten stijgen, maar de opbrengsten (exclusief de dienstverleningsovereenkomst met het Land) nagenoeg gelijk blijven.²² 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.

Dienaangaande zij opgemerkt dat bij het ministerie van TINO ten behoeve van Serlimar op de post 4362 overige uitbestedingen een bedrag van Afl. 21,2 miljoen (inclusief de Afl. 2,5 miljoen aanvullende bijdrage) heeft begroot voor 2025. Met betrekking tot de financiële situatie van Serlimar kan vermeld worden dat het bedrijf de goede richting op gaat. De surseance van betaling is net een jaar geleden ingetrokken, er zijn geen nieuwe belasting achterstanden opgelopen en Serlimar heeft zich tot nu toe aan de betalingsregeling van de oude belastingschulden gehouden. De extra Afl. 2,5 miljoen die Serlimar in 2022, 2023 en als laatste in 2024 heeft ontvangen is gebruikt om, volgens afspraak met de rechter, de concurrente crediteuren te kunnen betalen. In 2022 was het bedrag van de dienstverleningsovereenkomst Afl. 20,7 miljoen en die is voor 2024 verlaagd naar Afl. 19,1 miljoen. De nieuwe dienstverleningsovereenkomst voor 2025 wordt eind 2024 opgesteld indachtig het feit dat opvoeren van de ontvangsten niet mogelijk is zonder vervanging en uitbreiding van de uitrusting.

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 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 middenkant 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

²² Serlimar (2024) Voorlopige begroting 2025 met toelichting, p. 2 - 4.

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.

Dienaangaande verwijs ik naar de meerjarige prognoses van de AZV, SVb en ATA gepresenteerd in het overzicht van de collectieve sector (tabel 1 in de memorie van toelichting), waaruit blijkt dat deze entiteiten op zowel korte als middellange termijn financieel zelfvoorzienend zullen zijn. Voor de periode 2024-2029 vertoont de collectieve sector begrote overschotten van ruim boven de begrotingsnorm van 1% van het bbp. Dit gezegd hebbende, zal het Land de ontwikkeling van de entiteiten van de collectieve sector nauw monitoren, en indien nodig tijdig ingrijpen om de financiële zelfstandigheid van de entiteiten te waarborgen. Met betrekking tot de schuldquote van de collectieve sector en het inzetten van overschotten voor schuldreductie bij de collectieve sector, kan gemeld worden dat momenteel technische afstemmingen tussen het Land en de verschillende entiteiten plaatsvinden.

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 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.

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. 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 nogmaals dat hij het van belang acht dat het Land – al dan niet in zijn hoedanigheid van aandeelhouder - maatregelen neemt om 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. 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. 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.

Vooropgesteld zij dat de toestand rond de informatievoorziening vanuit deelnemingen nimmer afdoende is geweest. Dit is geen recente ontwikkeling, noch een onbekende zaak en diverse pogingen zijn over de jaren heen gedaan om aan deze toestand een eind te maken. De bezorgdheid van de Raad wordt dan ook door mij gedeeld. Dit zal, evenals bij vrijwel alle onderwerpen die door de Raad van haar oordeel zijn voorzien, een kwestie van lange adem zijn om tot oplossingen te komen. Het zal dus niet zo zijn dat in een paar maanden zaken die decennialang fout waren gegaan opgelost zullen worden. Dat gezegd hebbende wordt thans de laatste hand gelegd aan een deelnemingenbeleid waaronder ook inbegrepen een dividendbeleid evenals regelgeving rond het beheer en de informatie-uitwisseling met het Land. Dit juist opdat (onder andere) op tijdige wijze mogelijke risico's in kaart kunnen worden gebracht. In dit kader is eveneens ondersteuning gekregen van het IMF middels haar CARTAC-sectie om een risico-beheersingskader met indicatoren op te zetten. De bijlage "Stand overheidsdeelnemingen" was slechts de eerste stap en dient

dus niet gezien te worden als eindstation. Het oordeel van de Raad over dit overzicht is dan ook iets prematuur. Tenslotte zij aangegeven dat in de Comptabiliteitsverordening geen verplichting tot opname van een overzicht rond de stand van de deelnemingen in de begroting staat opgenomen zoals door de Raad wordt beweerd.

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. 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.

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

(Bedragen in Afl. mln)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Overheidsschuld	5.146	5.652	5.716	5.563	5.397	5.260	5.124	4.987	4.856	4.715
bbp	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.

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.

In onderdeel 5.3.4. heb ik gewezen op het feit dat eventuele bereidheid van Nederland om een deel van 's Lands buitenlandse obligaties af te lossen slechts één overweging is bij de vraagstuk over de herfinanciering daarvan. Rekening moet worden gehouden met de praktijk en de regels op de internationale kapitaalmarkt, alsook de individuele leningsvoorwaarden. Voor beleggers op de obligatiemarkt is het risico op wanbetaling uiteraard het meest gewichtige risico. Maar institutionele beleggers op de obligatiemarkt hechten ook een hoge waarde aan de voorspelbaarheid van het rendement van hun investeringen. Daarom zijn spelregels en voorwaarden ontwikkeld om obligaties een vertrouwd en voorspelbaar beleggingsproduct te maken. Zogenaamde "ongeregelde" aflossingen zijn prijzig gemaakt en er zijn bijzondere voorwaarden en procedures ontwikkeld waardoor beleggers haast niet kunnen worden verplicht om vervroegde aflossingen

te aanvaarden. Beleggers in 's Lands buitenlandse schuldpapieren staan bekend als "buy-and-hold" beleggers. Eventuele afspraken met Nederland over herfinanciering van de bestaande buitenlandse leningen kunnen alleen binnen deze kaders worden uitgevoerd. Ten aanzien van dit onderwerp zij tenslotte opgemerkt dat dit geen onderdeel vormt van het toetsingskader van de begroting, maar van een afzonderlijk onderwerp waarvan het eindresultaat in de vorm van een of meer wetsvoorstellen te zijner tijd aan de Raad ter advisering voorgelegd zal worden.

Ik veroorloof mij derhalve u het gewijzigde ontwerp en de gewijzigde memorie van toelichting wederom te doen toekomen en u in overweging te geven het ontwerp aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden.

De minister van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie,
Infrastructuur en Ruimtelijk Ordening,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.