



Aan
De minister van Financiën en Cultuur

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao
Telefoon (+5999)4619081

Adres kantoor Sint Maarten
Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800

Datum
17 juni 2024
Ons kenmerk
Cft 202400065
Pagina
1/8

Uw kenmerk

Bijlage
2

E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Onderwerp
Advies bij de ontwerpbegroting 2025

Geachte mevrouw Maduro,

Op 3 juni 2024 ontving het College Aruba financieel toezicht (CAft) de ontwerpbegroting 2025 (OB) van Aruba. Hierbij ontvangt u het advies van het CAft bij de OB.¹ In bijlage 1 vindt u een nadere uitleg en cijfermatige onderbouwing.

Oordeel

Aruba begroot voor de collectieve sector in 2025 een overschot van AWG 150 miljoen, oftewel 2 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Ook in de periode 2026-2029 wordt een jaarlijks overschot gepresenteerd. De OB voldoet daarmee aan de begrotingsnorm van het financieringssaldo van de collectieve sector van minimaal 1 procent van het bbp conform de LAft en aan de voorgeschreven tekortcompensatie.² Het CAft complimenteert Aruba voor de tijdige aanlevering en de inhoudelijke verbetering van de OB.

Voor de ontwikkeling van de schuldquote en de personeelslasten is onvoldoende informatie opgenomen in de OB om te kunnen toetsen of Aruba ook voldoet aan de hiervoor geldende normen.³ Daarnaast kan het realiteitsgehalte van de OB worden verbeterd door verwerking van de inzichten uit de laatste realisatiecijfers en de meest actuele ramingen van de overige entiteiten van de collectieve sector.⁴ Om te waarborgen dat de investeringen daadwerkelijk stijgen naar AWG 140 miljoen in 2029, adviseert het CAft een meerjarige investeringsagenda op te stellen en de lasten structureel te beheersen.

Toelichting

Financieringsoverschot

De LAft schrijft voor dat het gehele begrote overschot van de collectieve sector wordt ingezet voor schuldafbouw.⁵ Aruba zal in 2025 ongeveer AWG 600 miljoen moeten aflossen. In de OB wordt alleen het begrote overschot van AWG 92 miljoen van het land geormerkt voor schuldafbouw. De rest van de aflopende leningen van het land, circa AWG 508 miljoen, zal geherfinancierd worden (financieringsbehoefte). Het CAft adviseert zo snel mogelijk afspraken te maken met de Algemene Ziektekostenverzekering (AZV) en Sociale Verzekeringsbank (SVb) om ook de overschotten bij deze entiteiten te kunnen aanwenden voor schuldafbouw. Als Aruba meer middelen kan inzetten voor schuldafbouw, hoeft het land minder te lenen en kan de budgettaire druk van de rentelasten (momenteel 17 procent van de begroting) worden verlaagd. Het CAft adviseerde dit al bij de begroting 2024.⁶

Schuldquote

Het CAft kan niet toetsen hoe de schuld van de gehele collectieve sector zich ontwikkelt. De hiervoor relevante informatie ontbreekt in de OB. De schuld van het land bedraagt conform de OB ultimo 2025 AWG 5.380 miljoen, oftewel 72 procent van het bbp. Conform de uitgangspunten van de OB ten aanzien van economische groei en jaarlijkse aflossing van de nominale schuld, daalt deze naar 60 procent in 2028 en 50 procent in 2035. De OB laat daarmee een positieve ontwikkeling van de schuldquote zien. Deze ontwikkeling heeft echter alleen betrekking op de schuld van het land, en niet op die van de gehele collectieve sector. Hierbij is het bovendien niet duidelijk wat de samenstelling van de collectieve sector voor 2025 is nu deze nog niet is vastgesteld.

Personeelslasten

Het CAft kan niet toetsen of aan de personeelslastennorm uit de LAft wordt voldaan. Deze norm schrijft voor dat de personeelslasten vanaf 2027 maximaal 10 procent van het bbp bedragen. In de OB wordt een meerjarige ontwikkeling van de personeelslasten gepresenteerd. Hierbij wordt de enge definitie van de personeelslasten (land) gebruikt. De personeelslastennorm uit de LAft is echter breder gedefinieerd. Deze omvat ook de personeelslasten van onder andere de Dienst Openbare Werken (DOW), de Hoge Colleges van Staat en de stichtingen voor bijzonder onderwijs.⁷

Actuele informatie verwerken

De OB geeft niet het meest actuele beeld van de ontwikkeling van het financieringssaldo van de collectieve sector. Zo wordt het begrote overschot bij de SVb in 2025 (AWG 51 miljoen) ook verwacht voor de jaren 2026 tot en met 2029. De SVb verwacht echter dat dit overschot geleidelijk kleiner wordt, onder andere vanwege vergrijzing die haar weerslag heeft op het resultaat van het ouderdomfonds. Daar komt bij dat het jaar 2023 positiever is afgesloten dan verondersteld werd door Aruba. De doorwerking hiervan komt evenmin onvoldoende tot uiting in de OB. Het CAft acht het noodzakelijk dat de OB op deze onderdelen wordt geactualiseerd.

Investerings

Het CAft is positief over de voorgenomen toename van de investeringen van AWG 33 miljoen in 2025 naar AWG 140 miljoen in 2029. Bij het uitblijven van een meerjarige investeringsagenda, bestaat echter het risico dat deze begrotingsruimte uiteindelijk niet wordt verzilverd en voor consumptieve uitgaven wordt ingezet. Het CAft geeft in overweging om op het gebied van investeringen aan capaciteitsverbetering te werken. Ook is lastenbeheersing onverminderd van belang om de budgettaire ruimte voor investeringen te waarborgen. Zo stijgen de lasten in 2025 met AWG 40 miljoen, terwijl de investeringen ten opzichte van 2024 met AWG 12 miljoen toenemen. Een lastenkader is een goed instrument om lasten structureel te beheersen. Om tenslotte in de uitvoering rust in het begrotingsproces te waarborgen, is het van belang dat nieuw beleid reeds in de begroting is verwerkt. De OB lijkt daar invulling aan te geven.

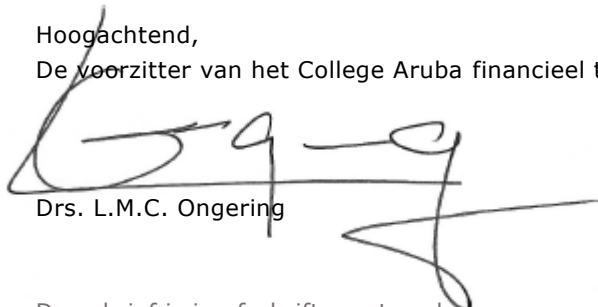
Vervolg

Het CAft adviseert u om de volgende aanpassingen in de OB aan te brengen voordat deze wordt aangeboden aan de Staten:

1. Verlaag de financieringsbehoefte voor 2025 door inzet van het overschot van de gehele collectieve sector.⁸ Hiervoor is het belangrijk dat zo spoedig mogelijk afspraken worden gemaakt met de AZV en de SVb over hoe de overschotten bij deze entiteiten gebruikt kunnen worden door het land voor schuldafbouw.
2. Presenteer in de OB de meerjarige ontwikkeling van de schuld van de gehele collectieve sector tot en met 2040.
3. Presenteer in de OB de meerjarige ontwikkeling van de personeelslasten conform de definitie van de LAft.
4. Pas de OB aan op basis van de meest actuele uitvoeringsinformatie van het land, en de actuele meerjarenraming van de SVb. Stel daarnaast de collectieve sector voor 2025 vast en verplicht de entiteiten die daartoe behoren om hun begroting tijdig vast te stellen.
5. Kom tot een meerjarige investeringsagenda, werk aan capaciteitsverbetering op dit gebied en beheers structureel de lasten via een lastenkader om te waarborgen dat de budgettaire ruimte op de middellange termijn daadwerkelijk wordt aangewend voor investeringen.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College Aruba financieel toezicht



Drs. L.M.C. Ongerling

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De minister-president van Aruba
De directeur van de Directie Financiën

Bijlage 1: Uitleg en cijfermatige onderbouwing

In tabel 1 is een overzicht opgenomen van het financieringssaldo van het land voor de periode 2023-2029. In tabel 2 wordt hetzelfde weergegeven, maar dan voor het resultaat van de gehele collectieve sector (land en de overige entiteiten die tot de collectieve sector worden gerekend).

Tabel 1: Overzicht meerjarige begroting⁹

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Baten	1716	1720	1772	1798	1831	1864	1898
Directe belastingen	621	601	621	626	633	639	646
Indirecte belastingen	743	777	808	830	856	883	910
Overige baten	352	342	342	342	342	342	342
Lasten	1501	1623	1663	1659	1664	1682	1691
Personeelslasten	457	484	508	513	518	523	528
Goederen en diensten	195	219	221	221	223	226	229
Rente	264	306	300	290	289	299	300
Subsidie	223	243	250	250	250	250	250
Overdrachten	176	179	185	185	185	185	185
Bijdragen & afschrijvingen	186	192	200	200	200	200	200
Exploitatieresultaat	214	97	108	139	167	183	207
Kapitaaldienst	-31	-5	-17	-55	-83	-108	-125
Kapitaalontvangsten	39	40	40	40	40	40	40
Kapitaalluitgaven	70	45	57	95	123	148	165
Resultaat land	183	92	92	84	84	75	82

Bron: vierde uitvoeringsrapportage 2023, ontwerpbegrotingswijziging 2024/voorjaarsnota en ontwerpbegroting 2025.

Baten

De baten in de begroting nemen toe met AWG 52 miljoen ten opzichte van 2024. Deze toename is het gevolg van hogere opbrengsten bij directe belastingen van AWG 21 miljoen en indirecte belastingen van AWG 31 miljoen. Bij de directe belastingbaten, verwacht Aruba, in lijn met de economische groei, hogere baten in 2025 voor de loonbelasting en de winstbelasting.

Onduidelijk is of de opgenomen investering voor de digitalisering van processen bij de Belastingdienst (AWG 3,8 miljoen) tot hogere opbrengsten leidt en of dit verwerkt is in de OB. De stijging bij de indirecte belastingbaten doet zich met name voor bij de invoerrechten en de belasting op bedrijfsomzetten (BBO). Dit is toe te schrijven aan de verwachte economische groei.

De overige baten blijven ongeveer gelijk op het niveau van 2024 (AWG 342 miljoen), ook voor de periode 2026 tot en met 2029. De overige baten bestaan onder andere uit winstuitkeringen van overheidsbedrijven en de toeristenheffing.

Lasten

De lasten stijgen met AWG 40 miljoen ten opzichte van 2024. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door hogere personeelslasten als gevolg van indexatie van salarissen (AWG 25 miljoen). De rentelasten dalen licht ten opzichte van 2024 met AWG 6 miljoen en dit is een bijzondere ontwikkeling. Dit is namelijk een eerste daling van de nominale rentelasten sinds de LAft is ingesteld. In de komende jaren dalen de rentelasten verder vanwege de geplande aflossingen. In 2028 stijgt de rente naar verwachting wel weer aangezien AWG 524 miljoen geherfinancierd moet worden die Nederland tijdens de coronajaren tegen een gunstige rente uitleende.¹⁰

De overige lasten, zoals voor goederen en diensten, subsidies en bijdragen, stijgen met AWG 23 miljoen ten opzichte van 2024. De noodzaak voor deze lastenstijging wordt beperkt toegelicht. Uit de OB blijkt onvoldoende in hoeverre invulling wordt gegeven aan de beleidswens om de post goederen en diensten te nivelleren. Daarnaast blijven de bijdragen aan de overheidsentiteiten Serlimar, Arubus N.V. en Post N.V. gelijk aan het begrote niveau voor 2024.¹¹ Ook wordt in de OB niet toegelicht waarom de bijdrage aan de DOW niet structureel is verlaagd nu er een oplossing is voor de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI).¹²

In tegenstelling tot goederen en diensten, worden de lasten voor subsidies, overdrachten en bijdragen meerjarig niet aangepast op basis van prijsbijstelling. Zo zijn de lasten voor publiek-private samenwerkingsprojecten (PPS) in afgelopen jaren gestegen, onder andere door jaarlijkse indexering, maar blijven deze in de OB nominaal gelijk tot 2029. Uit de OB blijkt onvoldoende of hier actief op wordt gestuurd in het kader van lastenbeheersing.

Met een aandeel van 29 procent vormen de personeelslasten het grootste deel van de begroting. Dit zijn de personeelslasten in enge zin.¹³ Vanaf 2024 kent Aruba een nieuwe norm voor personeelslasten die voorschrijft dat het totale budget voor personeelslasten (de zogenaamde *public wage bill*) vanaf 2027 onder de 10 procent van het bbp moet liggen. In de OB ontbreekt informatie waarmee het CAft kan beoordelen of er wordt voldaan aan deze personeelslastennorm.

Kapitaaldienst

De kapitaaldienst toont een tekort van AWG 17 miljoen in 2025. De kapitaalontvangsten (AWG 40 miljoen) bestaan uit studieleningen en vrijgekomen afschrijvingen. Daartegenover staan kapitaaluitgaven (AWG 57 miljoen), bijvoorbeeld investeringen. Dit tekort loopt geleidelijk op naar AWG 125 miljoen in 2029. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan investeringen die geleidelijk stijgen in de meerjarenbegroting (van AWG 33 miljoen in 2025 naar AWG 140 miljoen in 2029). Voor 2025 zijn de investeringen opgenomen en voldoende toegelicht in de OB. Een meerjarige investeringsagenda (2026-2029) ontbreekt in de OB.

Collectieve sector en overheidsentiteiten

Het financieringssaldo van de collectieve sector bestaat uit het financieringssaldo van het land (AWG 92 miljoen) en het resultaat van de overige entiteiten die tot de collectieve sector behoren (AWG 59 miljoen).

Tabel 2: Overzicht resultaat collectieve sector (in miljoenen AWG) ¹⁴

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Financieringssaldo land (A)	183	92	92	84	84	75	82
Exploitatie	214	97	108	139	167	183	207
Kapitaaldienst	-31	-5	-17	-55	-83	-108	-125
Resultaat entiteiten (B)	99	58	59	69	59	55	52
AZV	55	27	27	19	9	5	2
SVb	57	53	51	51	51	51	51
ATA	31	0	0	0	0	0	0
Serlimar	-1	0	0	0	0	0	0
SEPb	0	0	-1	-1	-1	-1	-1
UA	-2	-1	-1	0	0	0	0
Correcties	-41	-20	-18	0	0	0	0
Collectieve sector (A + B)	282	150	150	153	143	130	134
Tekort/overschot (% bbp)	4.0%	2.1%	2.0%	2.0%	1.8%	1.6%	1.6%
bbp (IMF, april 2023)	7047	7284	7483	7710	7951	8199	8455

Bron: vierde uitvoeringsrapportage 2023, ontwerpbegrotingswijziging 2024/voorjaarsnota en ontwerpbegroting 2025.

Het CAft merkt op dat het verwachte resultaat van de SVb in de periode 2025-2029 in de OB niet strookt met het resultaat dat de SVb zelf verwacht in deze periode. De SVb verwacht een daling van het overschot naar circa AWG 4 miljoen in 2029. Dit onder andere vanwege de vergrijzing en de toename in het aantal uitkeringen voor het ouderdompensioen (AOV). In de OB wordt echter een jaarlijks overschot gepresenteerd van AWG 51 miljoen tot en met 2029. Als wordt gerekend met de meerjarenraming van de SVb, is het financieringssaldo van de collectieve sector in 2029 1 procent (in plaats van 1,6 procent in de OB).

Uit de OB blijkt in onvoldoende mate wat de status is van het meerjarenkader zorguitgaven AZV. Zowel de SVb als de AZV verwachten in de komende jaren substantiële overschotten te realiseren. In de OB wordt niet toegelicht wat er met deze overschotten wordt gedaan, en hoe het land ervoor zorgt dat deze aangewend kunnen worden voor schuldafbouw zoals de LAft voorschrijft.

De collectieve sector voor 2025 had conform de LAft uiterlijk op 1 april 2024 vastgesteld moeten zijn. Op 21 maart 2023 is, conform het voorstel van Aruba, de collectieve sector voor het jaar 2022 vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor 2023 en verder is door BZK voorgesteld om de wijze van vaststelling van de collectieve sector tussen de landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) te harmoniseren. In dat kader werkt Aruba momenteel, in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek van Aruba en het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland, aan de optimalisatie van het proces van vaststelling van de collectieve sector. Het CAft blijft benadrukken dat een spoedige vaststelling van de collectieve sector, inclusief een eventuele herziening van de samenstelling van de collectieve sector (zoals het betrekken van de ziekenhuizen bij de collectieve sector), van belang is.

Bijlage 2: Eindnoten

¹ Het CAft adviseert op basis van artikel 10 lid 2 van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) bij de ontwerpbegroting 2025.

² Van het resultaat betreft AWG 73 miljoen het wettelijke vereiste overschot van 1 procent van het bbp. Met het overig deel van het begroot financieringsresultaat van AWG 77 miljoen wordt een deel van de tekorten in de periode 2015-2022 gecompenseerd. Op basis van voorlopige cijfers compenseert Aruba in de periode 2023-2025 AWG 365 miljoen van het totaal aan tekorten van AWG 1,4 miljard in de periode 2015-2022.

³ LAft, artikel 14 lid 1c en artikel 14 lid 2a.

⁴ LAft, artikel 14 lid 3a, b en c.

⁵ LAft, artikel 14 lid 1e.

⁶ Cft, kenmerk 202400014, Advies bij de vastgestelde begroting 2024, d.d. 23 januari 2024.

⁷ LAft, artikel 14 lid 2a.

⁸ In totaal gaat het in de periode 2022-2025 om een overschot van AWG 313 miljoen bij AZV en de SVb. De AZV en de SVb hebben gezamenlijk in 2022 en 2023 een overschot gerealiseerd van AWG 155 miljoen. Voor 2024 en 2025 wordt op basis van de laatste ramingen een overschot verwacht van AWG 156 miljoen.

⁹ In deze tabel is sprake van afronding op hele AWG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

¹⁰ In 2021 en 2022 heeft Nederland de aflossingen op de buitenlandse leningen (in totaal AWG 524 miljoen) gefinancierd tegen een rente van 2,64 procent. Deze leningen lopen in 2027 af, en zullen dan geherfinancierd worden. De eerste rentebetaling op deze leningen vindt in 2028 plaats.

¹¹ In de OB zijn de volgende bijdragen begroot voor de overheidsentiteiten: AWG 11 miljoen voor Arubus N.V., AWG 21 miljoen voor Serlimar en AWG 4 miljoen voor Post Aruba N.V.

¹² Op 29 mei 2024 is in de Staten het wetsvoorstel voor de overdracht van onder andere de RWZI aan Aruba Wastewater Sustainable Solutions N.V.(AWSS) aangenomen. De overheveling van afdeling Beheer Waterschappen van DOW naar AWSS vormt onderdeel van dit voorstel.

¹³ Het betreft hier onder andere personeelslasten van het land, dienst publieke scholen en uitvoerende diensten als de Korps Politie Aruba, Departamento di Aduana (douane) en Dienst Brandweer (brandweer). De LAft schrijft echter voor om voor de norm ook de personeelslasten van onder andere Dienst Openbare Werken, Hoge Colleges van Staat en externe inhuur te betrekken.

¹⁴ In deze tabel is sprake van afronding op hele AWG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.