



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
29 april 2024
Ons kenmerk
Cft 202400046
Pagina
1/9

Uw kenmerk

Bijlage
2

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

Onderwerp
Advies bij de eerste begrotingswijziging 2024 en Voorjaarsnota

Geachte mevrouw Maduro,

Op 15 april 2024 ontving het College Aruba financieel toezicht (CAft) de ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de begroting 2024 (OBW) en de Voorjaarsnota van Aruba. Hierbij ontvangt u het advies van het CAft bij de OBW.¹ In bijlage 1 vindt u een nadere uitleg en cijfermatige onderbouwing.

Oordeel

De OBW laat een financieringsoverschot van de collectieve sector van 1,8 procent van het bruto binnenlands product (bbp) zien, 0,2 procent hoger dan eerder begroot. Hiermee voldoet Aruba ruimschoots aan de norm voor het financieringssaldo van de collectieve sector, minimaal 1 procent van het bbp.

Aan de in de LAft opgenomen begrotingsregels wordt met de OBW onvoldoende invulling gegeven. De intensiveringen, zoals het indexeren van de salarissen en het verhogen van de lasten voor de ouderenzorg, worden gedekt uit de hogere belastingbaten. Op grond van de LAft is dit niet toegestaan. Er bestaat namelijk een scheiding tussen de baten en de lasten. Het CAft geeft in overweging om de structurele onderuitputting bij de post goederen en diensten te gebruiken om de intensiveringen te dekken en dit aan te passen zodat de OBW in lijn wordt gebracht met het bepaalde in de LAft. Daarmee kunnen de hogere belastingbaten, die volgens het CAft als meevaller moeten worden gezien, conform de LAft aangewend worden voor extra schuldaflossing en investeringen.

Het is positief dat de OBW een beeld van de meerjarige ontwikkeling van de personeelslasten bevat, maar de onderliggende informatie om te kunnen toetsen of aan de personeelslastennorm wordt voldaan, ontbreekt. Voor het berekenen van de schuldquote hanteert Aruba de schuld van het land, terwijl de LAft voorschrijft dat de totale schuld van de collectieve sector wordt betrokken bij het berekenen van de schuldquote. Daarnaast schrijft de LAft voor dat de financieringsoverschotten van de collectieve sector volledig worden ingezet voor schuldreductie en dat het land hierover afspraken dient te maken met de betreffende entiteiten. In de OBW worden de overschotten bij deze entiteiten niet betrokken bij de schuldreductie.

Op basis van artikel 10 van de LAft adviseert het CAft u om de volgende aanpassingen in de OBW aan te brengen, voordat deze wordt aangeboden aan de Staten:

1. Pas de begrotingsregels correct toe en zorg voor dekking van de toegenomen lasten bij personeelslasten en subsidies via inzet van structurele onderuitputting dan wel via ombuigingen elders aan de lastenkant van de begroting.
2. Gebruik de meevallers bij het land en bij de overige entiteiten van de collectieve sector voor extra aflossing en investeringen.
3. Verstrek de benodigde documentatie voor de personeelslasten om te kunnen verifiëren of deze voldoen aan de personeelslastennorm zoals opgenomen in de LAft.
4. Gebruik de totale schuld van de collectieve sector voor het berekenen van de schuldquote, overeenkomstig de definitie in de LAft. Maak de aanpassingen zichtbaar in de Najaarsnota.
5. Kom tot afspraken met de overige entiteiten van de collectieve sector, conform de LAft, zodat ook de overschotten bij deze entiteiten kunnen worden ingezet voor schuldaflossing. Maak de aanpassingen zichtbaar in de Najaarsnota.

Toelichting

Het CAft constateert dat de eerste OBW voor het tweede jaar op rij in het voorjaar is aangeboden. Dit is een belangrijke verbetering van het begrotingsproces, waarmee de uitoefening van het budgetrecht door de Staten verder wordt versterkt. De OBW toont een financieringsoverschot van de collectieve sector van AWG 134 miljoen, wat neerkomt op 1,8 procent van het bbp. Van het financieringsoverschot wordt 1 procent van het bbp begroot bij het land en 0,8 procent bij de overige entiteiten van de collectieve sector.

De OBW is gebaseerd op de realisatiecijfers van 2023 en de laatste economische prognoses van de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI) voor 2024. Daarmee geeft de OBW een voldoende actueel beeld. DEZHI gaat uit van een nominale groei van het bbp van 3 procent in 2024. Dit wijkt niet sterk af van de raming van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) van 3,4 procent. Het CAft hanteert de meest recente IMF-prognoses van april 2024 voor zowel het jaar 2024 als meerjarig bij het beoordelen van het financieringssaldo, de schuldontwikkeling en de personeelslasten, om zo consistentie te waarborgen.

De belastingbaten stijgen in de OBW met AWG 39 miljoen. Deze toename wordt in de OBW deels toegeschreven aan een bijstelling van de raming op basis van actuele realisatiecijfers en een nieuwe economische groeiraming. Het merendeel van de opwaartse bijstelling van de belastingbaten komt volgens Aruba voort uit compliance-acties en wordt aangemerkt als een beleidsmatige meevaller (AWG 30 miljoen). De LAft kent het onderscheid dat Aruba maakt tussen een autonome meevaller en een beleidsmeevaller niet. Verwachte inkomsten die voortvloeien uit beleid behoren te worden geraamd in de begroting. Indien er vervolgens in de uitvoering van de begroting extra inkomsten ontstaan, zijn dat per definitie meevallers. Meevallers horen conform de LAft ingezet te worden voor extra schuldaflossing en investeringen.

Daarbij schrijft de LAft een scheiding tussen de baten en de lasten voor. De extra baten die in de uitvoering ontstaan mogen niet worden ingezet voor de dekking van extra lasten. Tegenvallers of beleidsacties met budgettaire gevolgen aan de lastenkant van de begroting moeten worden opgevangen door meevallers of ombuigingen aan de lastenkant van de begroting. Het CAft constateert een structurele onderuitputting bij de post goederen en diensten en adviseerde Aruba reeds bij de begroting deze post structureel naar beneden bij te stellen.² Dit creëert ruimte om de stijging in de personeelslasten en subsidies op te vangen. Als alternatief kan worden overwogen om de geplande beleidsmaatregelen op te nemen in de begroting 2025, wat vanuit het oogpunt van het begrotingsproces het geschikte moment is om nieuw beleid te introduceren. Om rust in het begrotingsproces te waarborgen, dient nieuw beleid zoveel mogelijk bij de begroting te worden betrokken en niet in de uitvoering.

Het CAft uitte eerder zijn zorgen over de telkens stijgende lasten en adviseerde Aruba over te gaan tot structurele lastenbeheersing. Dit vooral gelet op de forse, en toenemende rentelasten.³ Ondanks deze aanbeveling stijgen de totale lasten in de OBW met AWG 24 miljoen en blijven beheersmaatregelen uit. In lijn met het advies bij de begroting, adviseert het CAft u daarom opnieuw te komen tot maatregelen om de lasten structureel te beheersen. Een meerjarig uitgavenkader kan hiervoor een goed instrument zijn. Dit kan in combinatie met een meerjarige investeringsagenda ook bijdragen aan de noodzakelijke verhoging van het investeringsniveau.

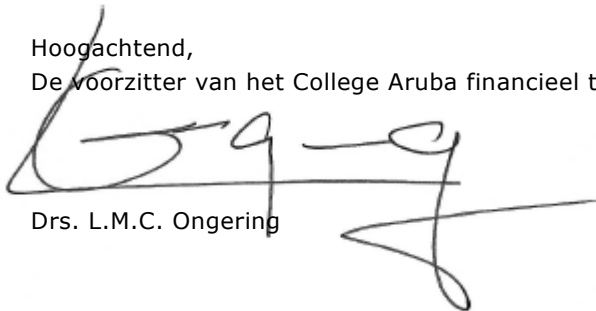
Op grond van de gewijzigde LAft moet de personeelslastennorm in 2027 onder de 10 procent van het bbp zijn. Om te kunnen toetsen of aan deze norm wordt voldaan, adviseerde het CAft bij de begroting om de ontwikkeling van de personeelslasten meerjarig inzichtelijk te maken. In de OBW is een ontwikkelpad tot en met 2028 opgenomen. De personeelslasten blijven tot en met 2028 onder het plafond van 10 procent van het bbp. Het CAft verwelkomt deze toevoeging maar constateert tegelijkertijd dat de onderliggende informatie ontbreekt om het realiteitsgehalte van dit pad (meerjarig) vast te stellen. Het CAft verzoekt Aruba om de nog missende informatie te delen met het CAft, zodat het CAft kan toetsen of aan de norm voor personeelslasten wordt voldaan. Graag treedt het CAft met u in overleg over de praktische toepassing van deze norm.⁴

Aruba verschaft inzicht in de ontwikkeling van de schuldquote van het land ten opzichte van het schuldquotereductiepad zoals opgenomen in de memorie van toelichting bij de LAft. Hiermee lijkt Aruba op koers te liggen om de in de LAft vastgestelde schuldreductie van 50 procent van het bbp in 2040 eerder te bereiken. Bij de berekening van de nominale schuld hanteert Aruba echter een enge definitie die alleen de schuld van het land omvat. Het CAft adviseerde in zijn advies bij de begroting om, conform de LAft, de totale schuld van de collectieve sector mee te nemen.⁵ Dit advies is niet opgevolgd in de OBW. Het CAft benadrukt opnieuw het belang om deze informatie op te nemen en verzoekt u om de totale schuld van de collectieve sector te gebruiken bij het berekenen van de schuldquote en deze aanpassing zichtbaar te maken in de Najaarsnota.

Conform de LAft dient het gehele financieringsoverschot van de collectieve sector aangewend te worden voor schuldreductie, alsook de helft van de meevallers. De andere helft van de meevallers mag Aruba inzetten voor investeringen. Om te kunnen voldoen aan deze verplichting, zal Aruba afspraken moeten maken met de entiteiten binnen de collectieve sector over hoe zowel de overschotten als de meevallers bij deze entiteiten kunnen worden ingezet voor schuldaflossing van het land. Het CAft adviseert Aruba om tot door de LAft voorgeschreven afspraken te komen en in de Najaarsnota een uitleg op te nemen over hoe de middelen zullen worden gebruikt voor schuldaflossing en 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 2024-2028. 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 begroting⁶

	2023	VB 2024	1e BW 2024	2025	2026	2027	2028
Baten	1659	1689	1720	1748	1781	1814	1849
Directe belastingen	548	567	601	608	616	623	632
Indirecte belastingen	723	772	777	790	815	840	866
Overige baten	388	351	342	351	351	351	351
Lasten	1522	1615	1639	1626	1626	1631	1641
Personeelslasten	467	471	484	484	484	484	484
Goederen en diensten	209	216	219	221	224	226	228
Rente	263	328	323	321	319	321	330
Subsidie	224	230	243	230	230	230	230
Overdrachten	175	179	179	179	179	179	179
Bijdragen & afschrijvingen	185	191	192	191	191	191	191
Exploitatieresultaat	137	75	80	123	155	184	207
Kapitaaldienst	-71	-4	-5	-32	-61	-76	-99
Kapitaalontvangsten	43	40	40	40	40	40	40
Kapitaaluitgaven	114	44	45	72	101	116	139
Resultaat land	66	70	75	90	94	108	109

Bron: vastgestelde begrotingswijziging 2023, vastgestelde begroting 2024 en de eerste begrotingswijziging (meerjarig) 2024 van Aruba.

Baten

De totale baten stijgen met AWG 30 miljoen ten opzichte van de begroting. Dit is het resultaat van een stijging van de belastingbaten met AWG 39 miljoen en een neerwaartse bijstelling van AWG 9 miljoen van de overige baten. De hogere belastingbaten worden in de OBW verklaard door bijstelling van de raming op basis van actuele realisatiecijfers, nieuwe economische groeiraming en door beleidsinspanningen ter verbetering van de belastingcompliance. De overige middelen dalen met AWG 9

miljoen doordat de instelling van het 'begrotingsfonds pandemische veerkracht en innovatie' vertraging heeft opgelopen, waardoor de hiermee gemoeide middelen vooralsnog niet gerealiseerd zullen worden.

Uitgangspunt bij de OBW was dat het aantal verblijfstoeristen zal toenemen met 3 procent. Uit de laatste toerismecijfers van het eerste kwartaal is de prognose dat het aantal verblijfstoeristen harder stijgt in 2024. Dit zal vermoedelijk leiden tot hogere overschotten dan begroot.

Lasten

Ten opzichte van de begroting stijgen de lasten met AWG 24 miljoen. De lastenstijging wordt voornamelijk veroorzaakt door hogere personeelslasten en subsidies.

De personeelslasten stijgen met AWG 13 miljoen als gevolg van de versterking van de koopkracht van diverse groepen per juli 2024. Met een aandeel van 30 procent vormen de personeelslasten het grootste deel van de begroting. Met de gewijzigde LAft per januari 2024 geldt een nieuwe norm voor personeelslasten. Het totale budget voor personeelslasten (de zogenaamde *public wage bill*) moet in 2027 onder de 10 procent van het bbp liggen. Aruba heeft bij de OBW de ontwikkeling van de personeelslasten tot 2028 en daarna inzichtelijk gemaakt. In de OBW ontbreekt echter informatie waarmee het CAft het realiteitsgehalte van dit pad kan toetsen.

De subsidies stijgen ook met AWG 13 miljoen, in lijn met het beleidsvoornemen van Aruba om per juli 2024 de koopkracht van verschillende bevolkingsgroepen te ondersteunen. Ook de structurele lasten voor ouderenzorg worden verhoogd. Aruba zet de meevallers, verkregen door onder meer de verhoogde belastingcompliance, in voor de compensatie van het koopkrachtverlies. Volgens de begrotingsregels van de LAft geldt er echter een strikte scheiding tussen de baten en de lasten. Tegenvallers of beleidsacties met budgettaire gevolgen aan de lastenkant van de begroting moeten worden opgevangen door ombuigingen of uitgavenmeevallers. Ook kan een meevaller aan de inkomstenkant niet worden ingezet ter dekking van intensiveringen of nieuw beleid.

Op basis van de realisatiegegevens voor de periode 2018-2023 constateert het CAft al langer dat er sprake is van een structurele onderbesteding bij de post goederen en diensten.⁷ Het CAft adviseert u dan ook om deze post te verlagen conform de realisatiegegevens van afgelopen jaren. Deze middelen kunnen dan worden ingezet voor tegenvallers elders.

Het CAft adviseerde bij de begroting om de landsbijdragen aan overheidsentiteiten structureel te verlagen. Het is van belang dat Aruba inzichtelijk maakt wat de budgettaire gevolgen zijn van de maatregelen die zien op de structurele verlaging van de landsbijdragen aan overheidsentiteiten.

Kapitaaldienst

De kapitaaldienst toont een tekort van AWG 5 miljoen in 2024. Dit tekort is het saldo van kapitaalontvangsten en kapitaaluitgaven. De kapitaalontvangsten (AWG 40 miljoen) bestaan uit studieleningen en vrijgekomen afschrijvingen. Daartegenover staan kapitaaluitgaven in de vorm van investeringen (AWG 21 miljoen), vermogensoverdrachten (AWG 4 miljoen) en te verstrekken studieleningen (AWG 20 miljoen). Het investeringsniveau stijgt geleidelijk van AWG 21 miljoen in 2024 (0,3 procent van het bbp) naar AWG 115 miljoen in 2028 (1,4 procent van het bbp).

Collectieve sector en overheidsentiteiten

Het financieringssaldo van de collectieve sector bestaat uit het financieringssaldo van het land (AWG 75 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) ⁸

	2023	VB 2024	1e BW 2024	2025	2026	2027	2028
Financieringssaldo land (A)	66	70	75	90	94	108	109
Exploitatie	137	75	80	123	155	184	207
Kapitaaldienst	-71	-4	-5	-32	-61	-76	-99
Resultaat entiteiten (B)	42	40	59	71	60	49	49
AZV	35	8	27	27	27	27	27
SVb	50	53	53	45	34	23	23
ATA	0	0	0	0	0	0	0
Serlimar	0	0	0	0	0	0	0
SEPb	0	0	0	0	0	0	0
UA	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Correcties	-43	-20	-20	0	0	0	0
Collectieve sector (A + B)	108	110	134	162	154	157	158
Tekort/overschot (% bbp)	1.6%	1.6%	1.8%	2.2%	2.0%	2.0%	2.0%
bbp	6850	7081	7081	7310	7538	7773	8015

Bron: vastgestelde begrotingswijziging 2023, vastgestelde begroting 2024 en de eerste begrotingswijziging (meerjarig) 2024 van Aruba.

De overschotten in de collectieve sector worden voornamelijk veroorzaakt door een surplus van AWG 27 miljoen bij het Algemeen Ziektekostenverzekeringsfonds en een surplus van AWG 53 miljoen bij Sociale Verzekeringsbank. Gezien de groei in de

toeristische sector is een hoger resultaat bij de Aruba Tourism Authority te verwachten, wat zal leiden tot een hoger surplus in de collectieve sector.

De collectieve sector voor 2024 had conform de LAft uiterlijk op 1 april 2023 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 heeft weinig zicht op de voortgang van dit traject en 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.

Schuldpositie

De overheidsschuld van Aruba zal conform de OBW ultimo 2024 AWG 5.545 miljoen bedragen. De schuldquote is daarmee in 2024 75 procent van het bbp. Op basis van de uitgangspunten van de OBW zal de schuldquote dalen naar 60 procent in 2028 en 50 procent van het bbp in 2035. Dat is vijf jaar eerder dan voorgeschreven in de LAft (ten hoogste 50 procent van het bbp in 2040). Verlaging van de nominale schuld blijft van belang gelet op de reeds hoge rentelasten (20 procent) en het renterisico waaraan Aruba blootgesteld is vanwege de herfinancieringsopgave in komende jaren.

Bijlage 2: Eindnoten

¹ Het CAft adviseert op basis van artikel 10 van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) bij de vastgestelde begroting. De LAft is met ingang van 1 januari 2024 gewijzigd.

² In de periode 2019-2023 is de gemiddelde onderuitputting (verschil realisatie ten opzichte van begroot) op de post goederen en diensten 9 procent.

³ Cft, kenmerk 202400014, Advies bij de vastgestelde begroting 2024, d.d. 23 januari 2024.

⁴ Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel toezicht, Memorie van toelichting, pagina 7.

⁵ Cft, kenmerk 202400014, Advies bij de vastgestelde begroting 2024, d.d. 23 januari 2024.

⁶ In deze tabel is sprake van afronding op hele AWG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

⁷ Cft, kenmerk 202400014, Advies bij de vastgestelde begroting 2024, d.d. 23 januari 2024.

⁸ In deze tabel is sprake van afronding op hele AWG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.