



Halfjaarrapportage

College Aruba financieel toezicht

januari – juni 2018

Inleiding

De Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) bepaalt dat het College Aruba financieel toezicht (CAft) eens per halfjaar schriftelijk verslag uitbrengt over zijn werkzaamheden aan de ministerraad van Aruba, de Staten van Aruba, de regering van het Koninkrijk en de beide Kamers der Staten-Generaal van Nederland. In voorliggende halfjaarrapportage wordt ingegaan op de werkzaamheden van het CAft gedurende de periode van januari tot en met juni 2018.

Deze rapportage begint met een beknopte samenvatting van de werkzaamheden van het CAft over het eerste halfjaar 2018. Vervolgens komen de onderdelen van de begrotingscyclus 2017-2019 aan de orde. Tot slot worden enkele specifieke onderwerpen behandeld.

Samenvatting werkzaamheden

In november 2017 is er een nieuwe regering op Aruba aangetreden. Deze regering heeft eind 2017 duidelijk gemaakt dat de eerder in 2017 uitgesproken zorgen van het CAft terecht waren: de tekortnorm zou in 2017 niet worden behaald. Begin 2018 constateerde het CAft al dat het niet mogelijk zou zijn de tekorten uit 2017 in het geheel te compenseren in 2018, of over meerdere jaren uit te smeren gegeven dat de LAft in 2018 afliep. Ook voor 2018 was het behalen van de LAft-norm van 0,5% bbp buiten bereik geraakt. Het CAft heeft daarom de aanbeveling gedaan om het tekort in 2018 niet hoger te laten uitkomen dan het tekort in 2017 en zo spoedig mogelijk met een nieuw normenkader te komen.

Aruba presenteerde begin 2018 naast de begroting 2018 ook een herstelpad dat tot houdbare overheidsfinanciën moet leiden. Aangezien de LAft geen wettelijk normenkader vanaf 2019 bevat, bestond er voor het CAft geen formele basis om dit meerjarig herstelpad te toetsen. De formele beoordeling van het CAft had daarom voornamelijk betrekking op de begroting 2018. Deze beoordeling leidde tot een uitgebreid hoor- en wederhoorproces. Uiteindelijk stelde het CAft in juni van dit jaar vast dat de adviezen op de vastgestelde begroting 2018 in voldoende mate waren opgevolgd. Zo heeft Aruba een plan opgesteld om de personeelsuitgaven vanaf 2018 te laten dalen. Dit plan wordt verwerkt in een begrotingswijziging 2018. De eerste uitvoeringsrapportage 2018 laat zien dat Aruba op schema ligt met de uitvoering van de aanbevelingen van het CAft. Verdere voortgang zal uit de volgende uitvoeringsrapportages moeten blijken. Het CAft heeft voorts herhaaldelijk geadviseerd om zo snel mogelijk een nieuw wettelijk normenkader voor Aruba vast te stellen en in aangepaste regelgeving LAft te verwerken. Dit wettelijk normenkader dient ertoe te leiden dat Aruba binnen afzienbare termijn tot een pad richting houdbare overheidsfinanciën komt.

In februari en juni 2018 heeft het CAft een werkbezoek gebracht aan Aruba. Het CAft heeft tijdens beide reizen gesproken met de Gouverneur, de minister van Financiën, Economie en Cultuur, de Ministerraad en met de Vaste Commissie Financiën, Economische Zaken en Cultuur van de Staten van Aruba.

De bezetting van het CAft is in 2018 gewijzigd. Mevrouw S.M. (Sybilla) Dekker (lid op voordracht van Nederland) en de heer drs. R.W. (Robert) Croes (lid op voordracht van Aruba) stoppen beiden per 1 augustus 2018. Hun plaatsen worden respectievelijk ingevuld door de heer H.G.J. (Henk) Kamp en mevrouw mr. dr. H.A. (Hellen) van der Wal. Daarmee bestaat het CAft per 1 augustus 2018 dus uit de heer prof. dr. R. H. J. M. (Raymond) Gradus (voorzitter), de heer H.G.J. (Henk) Kamp en mevrouw mr. dr. H.A. (Hellen) van der Wal.

Begrotingscyclus 2017-2019

Begrotingsafsluiting 2017

In 2017 heeft Aruba de tekortnorm van 0,5% bbp overschreden. Naar aanleiding van de derde uitvoeringsrapportage 2017 was het voorlopig tekort dusdanig opgelopen, dat het CAft het onvoldoende aannemelijk achtte dat de tekortnorm zou worden behaald. Op 5 december 2017 heeft de minister van Financiën, Economie en Cultuur inderdaad bevestigd dat de tekortnorm in 2017 niet zou worden behaald. Aanvullend hierop heeft het CAft op 16 december 2017 van Aruba vernomen dat het financieringstekort in 2017 naar verwachting zou uitkomen op 3,1% bbp¹. Het tekort van 3,1% bbp is verwerkt in een begrotingswijziging, waarvan het CAft op 16 januari 2018 heeft geoordeeld dat deze een realistisch beeld gaf van de in 2017 verwachte inkomsten en uitgaven. Op basis van de vierde uitvoeringsrapportage 2017 kwam het tekort voor de gehele collectieve sector uit op 2,8% bbp. Het definitieve tekort 2017 wordt vastgesteld nadat de jaarrekening 2017 is ontvangen.

¹ Het tekort kwam uit op AWG 155 miljoen, wat op basis van de meest recente bbp-raming van de Centrale Bank van Aruba neerkwam op 3,2% bbp. Echter, in deze prognose was door Aruba geen rekening gehouden met de overige entiteiten van de collectieve sector van Aruba. Hierop werd eind 2017 volgens de meest recente prognose een overschot van AWG 5 miljoen (0,1% bbp) verwacht. Hiermee zou het financieringstekort van de gehele collectieve sector samen naar verwachting uitkomen op 3,1% bbp in 2017.

Begrotingsvoorbereiding 2018

Het CAft heeft ondanks meerdere verzoeken in 2017 geen ontwerpbegroting of vastgestelde begroting voor het dienstjaar 2018 ontvangen. Op 16 december 2017 ontving het CAft een planning voor de (ontwerp)begroting 2018. Hierin werd gesteld dat er uiterlijk op 30 april 2018 een door de Staten vastgestelde begroting beschikbaar zou zijn. Eind januari 2018 zou de ontwerpbegroting naar het CAft worden verzonden ter advisering in het kader van artikel 10 van de LAft. Het CAft heeft op 21 december 2017 op basis van artikel 13 van de LAft de Rijksministerraad geïnformeerd over het uitblijven van de begroting. Er is toen geconcludeerd dat er zicht zou zijn op het indienen van een ontwerpbegroting binnen redelijke termijn. Om deze reden is niet overgegaan tot het geven van een advies tot een aanwijzing.

Op 2 februari 2018 heeft het CAft de ontwerpbegroting 2018 ontvangen, die uitkwam op een tekort van 5,5% bbp. Vervolgens is in aanvulling hierop op 16 februari jl. het Financieel Economisch Memorandum (FEM) ontvangen, waarin maatregelen waren opgenomen die in de ontwerpbegroting 2018 zouden worden verwerkt. Na verwerking van deze maatregelen zou het tekort uitkomen op 3,9% bbp en werd niet voldaan aan de LAft-norm van een overschot van 0,5% in 2018. Op 2 maart jl. heeft het CAft geoordeeld dat de LAft-norm buiten bereik is. Het CAft heeft daarom een aantal aanbevelingen gedaan met als doel de eerste stappen richting houdbare overheidsfinanciën te kunnen zetten. Het CAft heeft geadviseerd dat het tekort in 2018 tenminste lager moet zijn dan het tekort in 2017 (uitgaande van de gewijzigde begroting 2017) en dat in het bijzonder de intensiveringen nog eens kritisch moeten worden bezien. Daardoor zou tevens de schuldquote niet boven de 90% bbp mogen uitkomen, wat wel het geval zou zijn indien het tekort op 3,9% bbp zou uitkomen. Ook heeft het CAft geadviseerd in de begroting 2018 al stappen te nemen richting het terugdringen van de personeelslasten. Het CAft heeft hierover de Rijksministerraad op 2 maart jl. op basis van artikel 2 van de LAft gevraagd geïnformeerd en aandacht gevraagd voor de zorgwekkende financiële situatie van Aruba.

In de op 26 april 2018 ontvangen vastgestelde begroting 2018 komt het financieringstekort van het Land Aruba uit op 2,8% bbp inclusief de overige entiteiten van de collectieve sector en op basis van de meest recente bbp-prognose van de Centrale Bank van Aruba. Het CAft zette echter vraagtekens o.a. bij de niet-belastingopbrengsten van de Refineria di Aruba (RdA), waardoor het tekort mogelijk toch hoger zou uitkomen dan door het CAft werd aanbevolen bij de ontwerpbegroting. Op 11 mei jl. heeft het CAft zijn advies op de vastgestelde begroting 2018 verzonden. Hierin wordt dan ook opgemerkt dat een correctie van de inkomsten van de RdA en een mogelijke dubbeltelling bij dividendopbrengsten van Aruba Tourism Authority (ATA) het financieringstekort 2018 hoger doen uitkomen dan in 2017. Daarnaast zouden in tegenstelling tot de aanbevelingen van het CAft, de personeelskosten stijgen ten opzichte van 2017 en leek de schuldquote mogelijk hoger uit te komen dan 90% bbp. Op basis van artikel 11 lid 4 van de LAft heeft het CAft dan ook gevraagd om alsnog invulling te geven aan de aanbevelingen.

Het CAft heeft op 7 juni 2018 op basis van artikel 11 lid 5 van de LAft gereageerd op de door de minister van Financiën op 24 mei jl. verstuurde reactie. In deze brief constateerde het CAft dat de minister aannemelijk had gemaakt dat de schuldquote in 2018 niet boven de 90% bbp zou stijgen. Echter, het CAft was nog altijd niet overtuigd van het feit dat de niet-belastingopbrengsten van de RdA als realistisch konden worden gezien en daarmee het tekort niet hoger zou zijn dan in 2017. Bovendien was niet duidelijk uit de reactie op te maken of de meerjarige personeelsuitgaven zouden dalen. Op 14 juni ontving het CAft de reactie van de minister. Hieruit bleek dat de RdA inmiddels een bedrag van AWG 9,9 miljoen had overgemaakt aan Aruba en dat het overmaken van het restant van het bedrag door directie en de raad van commissarissen van de RdA in 2018 werd gegarandeerd. Op basis van deze nieuwe informatie beschouwt het CAft de begrote niet-belastingopbrengsten als voldoende realistisch en komt het tekort 2018 inderdaad lager uit dan in 2017. Daarnaast is aanvullend het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP) ontvangen, waarin zeven maatregelen zijn beschreven ter verlaging van de meerjarige personeelslasten. Aangezien de personeelslasten op basis van het BVP in 2018 met AWG 12,2 miljoen afnemen, wordt met verwerking van dit plan in een begrotingswijziging in oktober 2018 ook aan deze aanbeveling van het CAft in voldoende mate voldaan. Hierop heeft het CAft op 4 juli 2018 aan de minister en de Staten van Aruba aangegeven dat het traject op basis van artikel 12 van de LAft wordt beëindigd en dat de betreffende begrotingswijziging wordt afgewacht.

Begrotingsuitvoering 2018

Op 15 mei 2018 is de eerste uitvoeringsrapportage van Aruba over het eerste kwartaal van 2018 ontvangen. In de daarop gegeven reactie constateert het CAft dat Aruba vooralsnog op schema ligt om in 2018 uit te komen op een maximaal tekort van 3,0% bbp zoals opgenomen in de vastgestelde begroting. Op 22 mei jl. hebben de Staten van Aruba een tijdelijke crisisheffing met ingang van 1 juli 2018 goedgekeurd. Hierin wordt onder andere een nieuwe indirecte belasting ingevoerd, de Belasting Additionele Voorzieningen PPS-projecten (BAVP). Daarnaast is de Bestemmingsheffing AZV (BAZV) van 2,0% naar 3,0% gestegen en zijn de accijnzen op mineralen en oliën verhoogd. Deze drie maatregelen moeten circa AWG 80 miljoen aan extra inkomsten in het tweede halfjaar van 2018 opleveren. Ook zijn er enkele compenserende maatregelen genomen, zoals een AZV-premieverlaging voor gepensioneerden. Het CAft heeft aangegeven dat het van belang is dat de belastingverhogingen tijdig worden geïmplementeerd om deze beoogde additionele inkomsten daadwerkelijk te realiseren.

Begrotingsvoorbereiding 2019 en normenkader

Op 2 maart 2018 heeft het CAft de Rijksministerraad ongevraagd geïnformeerd op basis van artikel 2 LAft over de zorgelijke financiële situatie op Aruba. Het CAft concludeerde dat de norm voor 2018 buiten bereik is komen te liggen. Het door de regering opgestelde FEM bevat een pad dat naar een begrotingsoverschot van 0,2% bbp in 2021 zou moeten leiden. Het CAft heeft aangegeven dit als een eerste betekenisvolle stap te zien, maar het nog niet ambitieus genoeg te vinden. Het CAft adviseerde Aruba om reeds in 2020 een overschot van 0,5% bbp te bereiken. Het CAft heeft Aruba in de brief van 2 maart 2018 geadviseerd om zo snel mogelijk met Nederland in overleg te treden. Hierover is de Rijksministerraad gelijktijdig geïnformeerd. Op moment van schrijven zijn de onderhandelingen over een nieuw normenkader nog niet afgerond. Ook is de ontwerpbegroting 2019 nog niet aan het CAft verzonden voor een advies op basis van artikel 10 LAft.

Overige onderwerpen

Leningen, schuldquote en rentelasten

Het jaar 2017 is afgesloten met een schuld van AWG 4.195 miljoen. Dit komt conform het in april 2018 gewijzigde bbp-cijfer van de Centrale Bank van Aruba (CBA) voor 2017 neer op 87% bbp. In de vastgestelde begroting 2018 is een financieringsbehoefte opgenomen van AWG 487 miljoen. Hiervan is AWG 337 miljoen bestemd voor het herfinancieren van vervallende leningen. Aruba heeft aangegeven dat dit bedrag in het buitenland zal worden aangetrokken. Naar verwachting zal deze financiering in de tweede helft van 2018 plaatsvinden. Daarnaast zal Aruba op de binnenlandse markt een bedrag van AWG 150 miljoen aantrekken ten behoeve van het begrote financieringstekort in 2018. Hiervan is op 15 juni jl. reeds AWG 100 miljoen aangetrokken in de vorm van een bulletlening tegen een rentepercentage van 5,75% met een looptijd van 15 jaar. Tot slot heeft het Land aangegeven de nog niet aangetrokken middelen vanwege het financieringstekort 2017 aan te trekken door middel van kortlopende leningen, zogenoemde schatkistpromessen. Daarbij gaat het om een resterend bedrag van AWG 60 miljoen in 2018. Het totaalbedrag van de schulden neemt hiermee ceteris paribus toe tot AWG 4.405 miljoen per eind 2018. Op basis van de prognose van de CBA voor het bbp in 2018 komt dit overeen met een schuldquote van net onder de 90% bbp. Voor 2018 is totaal AWG 219 miljoen aan rentelasten begroot.

Personeelslasten

De personeelslasten (inclusief werkgeversbijdragen) komen in de vierde uitvoeringsrapportage 2017 uit op AWG 377 miljoen. Dat is AWG 2 miljoen lager dan de gewijzigde begroting 2017, maar wel AWG 8,5 miljoen hoger dan eind 2016. De ontwerpbegroting 2018 laat vervolgens een daling zien van de personeelslasten van AWG 7 miljoen ten opzichte van de begrotingswijziging 2017 inclusief nota van wijziging (NvW). Daarmee komen de personeelslasten uit op AWG 371 miljoen en blijven zo rond hetzelfde absolute niveau als in 2015 en 2016. In de periode daarvoor was er steeds sprake van een jaarlijkse stijging. De personeelslasten vormen met 33% van de totale lasten een substantieel deel van de totale lasten in de begroting. Om de overheidsuitgaven beheersbaar te houden, adviseerde het CAft bij de ontwerpbegroting 2018 om nu reeds stappen te zetten richting het terugbrengen van de personeelsuitgaven. In de vastgestelde begroting 2018 bleken de personeelslasten echter met AWG 10,5 miljoen te zijn gestegen ten opzichte van de ontwerpbegroting 2018. Bij het advies op de vastgestelde begroting heeft het CAft daarom gevraagd om de personeelsuitgaven te maximeren op het niveau van de realisatie 2017 (gewijzigde begroting 2017 inclusief NvW.) en een meerjarig plan te presenteren waaruit blijkt dat de personeelsuitgaven de komende jaren structureel gaan dalen. Eind juni 2018 heeft Aruba het eerdergenoemde BVP gepresenteerd, dat meerjarig verwerkt zal worden in de begroting en in 2018 reeds tot een afname van de personeelslasten met AWG 12,2 miljoen moet gaan leiden. Meerjarig wordt met dit plan een jaarlijkse nominale daling van 0,5% beoogd.

Financieel beheer

Door Aruba is in 2015 een eerste PEFA-self assesment (nul-meting) uitgevoerd. Een tweede PEFA-meting stond gepland voor het najaar 2017. Vanwege de kabinetswisseling van het Land vorig jaar november 2017, heeft Aruba besloten om de tweede PEFA-meting te verschuiven naar het najaar 2018. Met de tweede PEFA-meting wordt beoogd het resultaat in beeld te brengen van de tot nu toe ingezette verbeteracties. Het overgrote deel van de acties die horen bij het zestal prioritaire PEFA-indicatoren waarover in de uitvoeringsrapportages worden gerapporteerd, zijn nog in uitvoering.

Aruba heeft voornamelijk nog geen controleverklaring van de accountant bij de jaarrekening. In 2017 is in opdracht van het Land een Roadmap opgesteld door de Stichting Overheidsaccountantsbureau met als doel toe te werken naar een (goedgekeurde) controleverklaring. Het Land heeft in de eerste uitvoeringsrapportage 2018 opgenomen dat de Roadmap wordt geoperationaliseerd in deelonderzoeken met als doel een meer realistisch plan van aanpak op te stellen om te komen tot een controleverklaring bij de jaarrekening 2020. Het CAft acht het van belang dat hier hoge prioriteit aan wordt toegekend en dat in ieder geval voor eind 2018 er een

concreet plan van aanpak ligt met een tijdspad welke is afgestemd met de Centrale Accountantsdienst Aruba, Algemene Rekenkamer Aruba en directie Financiën.

Overheidsentiteiten

Met het oog op de risico's die de financiële situatie van overheidsentiteiten met zich mee kunnen brengen voor de begroting van het Land, worden de door het CAft ontvangen jaarrekeningen van entiteiten geanalyseerd. Het CAft heeft in het advies op de eerste uitvoeringsrapportage 2018 het Land verzocht om de jaarrekeningen van de overheidsentiteiten op korte termijn aan te leveren. Tot nu toe heeft het CAft slechts een beperkt aantal van de opgevraagde jaarrekeningen van de overheidsentiteiten ontvangen. Aruba heeft aangegeven dat entiteiten die geen jaarrekening hebben overgelegd zijn aangeschreven om dat alsnog te doen. In de komende periode zal het CAft de focus leggen op de aanlevering van de nog ontbrekende jaarrekeningen die risico's voor de Landsbegroting met zich kunnen meebrengen. Verder heeft het Land tijdens de collegereis van juni 2018 aangegeven dat het naar een dividendbeleid toewerkt waarin met overheidsentiteiten meerjarige afspraken zullen worden gemaakt over de uit te keren dividenden. Dit geeft zowel het Land als de entiteiten duidelijkheid en maakt de dividendramingen in de begroting meer betrouwbaar. Tot die tijd zal Aruba de te ontvangen dividenden behoedzaam moeten inschatten en begroten.

Collectieve sector

De rechtspersonen die in 2018 onderdeel uitmaken van de collectieve sector van Aruba zijn reeds in 2017 door de ministerraad van Aruba en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen. Vanaf 2017 was door Aruba in de uitvoeringsrapportages een prognose opgenomen voor het resultaat per entiteit van de collectieve sector over het gehele jaar. In de eerste uitvoeringsrapportage 2018 waren er geen eindejaarsprognoses van de entiteiten binnen de collectieve sector meer opgenomen. Hierdoor kan onvoldoende worden getoetst in welke mate de overige entiteiten binnen de collectieve sector naar verwachting zullen bijdragen aan het financieringstekort van de collectieve sector. Het CAft heeft Aruba gewezen op de afspraken die zijn gemaakt in mei 2016 ten aanzien van het opnemen van eindejaarsprognoses, en vertrouwt erop dat de prognoses vanaf de tweede uitvoeringsrapportage 2018 weer opgenomen worden.