



Halfjaarrapportage
College Aruba financieel toezicht

januari 2017 – juni 2017

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 regering van het Koninkrijk, de ministerraad, de Staten, en aan 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 2017. Na een algemeen deel wordt de stand van zaken over Aruba toegelicht voor wat betreft de begrotingscyclus 2016-2018 en overige gerelateerde onderwerpen.

Algemeen

De werkzaamheden van het CAft in de eerste helft van 2017 betroffen met name enerzijds de advisering op de vastgestelde begroting 2017 en anderzijds de reacties op de vierde uitvoeringsrapportage (UR) 2016 en de eerste UR 2017. De voorlopige realisatiecijfers 2016 die gedurende deze verslagperiode beschikbaar zijn gekomen tonen aan dat de norm van 2,0% vooralsnog behaald is. Uiteindelijk moet uit de vastgestelde jaarrekening 2016 blijken of dit inderdaad het geval is.

Begin 2017 heeft het CAft om nadere onderbouwing gevraagd van de opgenomen ramingen aan met name de middelenkant. Aruba heeft daarop aangegeven dat de aanzienlijke stijging van de geraamde middelen met name het gevolg is van het meerjarige belastingplan om de compliance te verbeteren. Deze forse middelenraming is ambitieus maar vanwege de gegeven nadere toelichting was het CAft van oordeel dat de onderbouwing voldoende was. De ontwikkelingen van de middelen in de eerste UR hebben ertoe geleid dat Aruba na drie maanden een tekortsaldo van 1,1% bbp presenteert, tegenover een maximaal toegestaan tekort van 0,5% bbp over het gehele jaar. Dat betekent dat in de komende periode een significante verbetering noodzakelijk is om alsnog aan de tekortnorm over het hele jaar te kunnen voldoen. Daarom heeft het CAft geadviseerd om nu alvast een verplichtingen- en vacaturestop in te voeren. In augustus zal de tweede UR worden gepresenteerd. Daaruit zal moeten blijken in hoeverre de compliance verbeterd is als gevolg van het belastingplan.

Een bijzonder aandachtspunt bij de beoordeling van zowel de vastgestelde begroting 2017 als het eerste kwartaal 2017 was de ontwikkeling van de heropening van de raffinaderij. De start van de renovatie van de raffinaderij staat vooralsnog gepland op 1 juli 2017. De regering van Aruba heeft aangegeven dat deze vertraging niet tot tegenvallende inkomsten zal leiden. Vanaf de derde UR zullen de effecten van de renovatie van de raffinaderij zichtbaar moeten worden in de realisatiecijfers en zal blijken of er additionele maatregelen noodzakelijk zijn om aan de tekortnorm voor 2017 te kunnen voldoen.

Tijdens het werkbezoek van het CAft aan Aruba in juni jl. heeft het CAft gesproken met de waarnemend Gouverneur, de minister van Financiën en zijn staf, de Raad van Ministers, en de Commissie Financiën, Economische Zaken en Overheidsorganisatie (CFEZO) van de Staten van Aruba. Het CAft heeft daarnaast een gesprek met de Centrale Bank van Aruba (CBA) gehad. Gedurende de eerste helft van 2017 heeft het secretariaat regelmatig met de Directie Financiën vergaderd en werden verschillende (overheids)instanties op Aruba bezocht.

Ter gelegenheid van het afscheid van de voorzitter van het CAft, prof. dr. Age Bakker is in juni een symposium georganiseerd met als thema 'Samen verder in het Koninkrijk.' Daarin zijn de mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking in het Koninkrijk besproken, alsmede de noodzaak een duidelijke toekomstvisie neer te zetten voor het Koninkrijk. Tevens is afscheid genomen van het Cft-lid op voordracht van Curaçao, drs. Alberto Romero en het Collegelid op voordracht van Bonaire, St. Eustatius en Saba, Hyden Gittens, MAcc, CPA. Per 1 juli 2017 is de voorzitter van de Colleges, de heer prof. dr. Age Bakker opgevolgd door prof. dr. Raymond Gradus. Daarnaast is per 1 juli 2017 de heer Hyden Gittens opgevolgd door de heer Herbert Domacasée als Collegelid op voordracht van Bonaire, St. Eustatius en Saba.

Daarmee bestaat het College Aruba financieel toezicht per 1 juli uit prof. dr. Raymond Gradus (voorzitter), mevrouw Sybilla Dekker (Collegelid op voordracht van Nederland) en de heer drs. Robert Croes (Collegelid op voordracht van Aruba).

Begrotingscyclus 2016-2018

Verantwoording 2016

Op 27 januari jl. heeft het CAft zijn advies op de vastgestelde begrotingswijziging (BW) 2016 aan de Minister van Financiën gestuurd. Met deze BW zijn, in lijn met het CAft advies op de ontwerp BW, met name de financiële gevolgen van de heropening van de raffinaderij verwerkt. Het CAft constateerde dat in de vastgestelde BW incidentele baten gebruikt worden om structurele verhogingen van uitgaven te dekken, wat niet bijdraagt aan het duurzaam houdbaar worden van de overheidsfinanciën. Het tekort kwam in de vastgestelde BW 2016 uit op 2,0% bbp, waarmee voldaan zou worden aan de LAft-norm voor 2016. Echter na vaststelling van de BW was de verwachting van het Land dat het resultaat van Aruba Tourism Authority (ATA) waarschijnlijk lager zou uitvallen, waardoor de tekortnorm met 0,1%-punt bbp zou worden overschreden. Hierop heeft het CAft geconcludeerd dat het resultaat hiermee nagenoeg aan de LAft-norm voldoet, en dat het daadwerkelijke tekort 2016 eerst uit de vierde uitvoeringsrapportage 2016 zal blijken en definitief zal worden bij beoordeling van de jaarrekening 2016.

Op 13 februari jl. heeft het CAft de vierde uitvoeringsrapportage 2016 ontvangen. Op basis van deze uitvoeringsrapportage komt het berekende financieringstekort van de voorlopig vastgestelde collectieve sector in 2016 uit op 2,0% bbp. Daarmee is de voorlopige conclusie dat in 2016 is voldaan aan de LAft-tekortnorm van maximaal 2,0 % bbp. Ten tijde van het opstellen van deze halfjaar rapportage was Aruba druk bezig met het opstellen van de jaarrekening, die conform de Comptabiliteitsvoorschriften tezamen met het rapport van de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA) uiterlijk 1 september 2017 bij de Staten dient te zijn ingediend voor de vaststelling. Het rapport van de ARA op het ontwerp van de jaarrekening ontvangt het CAft vervolgens van de minister van Financiën. De (concept) jaarrekening 2016 dient het CAft conform de LAft uiterlijk per 31 augustus 2017 te ontvangen. Op basis hiervan zal worden bepaald of de tekortnorm voor 2016 daadwerkelijk is behaald. Bij tegenvallende cijfers zal een eventuele overschrijding conform artikel 17 lid 6 LAft in 2017 moeten worden gecompenseerd.

Begrotingsuitvoering 2017

Vorig jaar heeft het CAft advies uitgebracht op de ontwerpbegroting (OB) 2017, waarover in de halfjaarrapportage juli 2016 – december 2016 is bericht. Aruba werd daarin geadviseerd om zowel de middelenaanwas als de kostenstijging behoedzamer te ramen in de begroting 2017.

De extra geraamde middelen, voor zover deze het gevolg zouden zijn van hogere economische groei in 2017, waren volgens het CAft namelijk onzeker. Na deze advisering is er door de regering een Nota van Wijziging (NvW) ingediend op de OB. Hierin is het financieringstekort, vanwege een door de CBA lager geraamde economische groei, met AWG 2 miljoen naar beneden bijgesteld. Daarnaast werden er enkele andere beleidsmatige wijzigingen doorgevoerd.

Op 21 december 2016 heeft het CAft de vastgestelde begroting 2017 ontvangen waarin ook de wijzigingen uit de NvW waren verwerkt. Er is geen extra behoedzaamheid in de begroting doorgevoerd. Daarnaast constateerde het CAft dat de belastingopbrengsten van het Land Aruba en het financieringssaldo van de collectieve sector onvoldoende waren toegelicht, waardoor er niet kon worden beoordeeld of zou worden voldaan aan de maximale tekortnorm uit de LAft van 0,5% bbp voor 2017.

Het CAft gaf in het advies op de vastgestelde begroting 2017 onder andere aan dat de opbrengsten van de loonbelasting en de belasting op bedrijfsomzetten (BBO) in de begroting 2017 met respectievelijk 25% en 33% stijgen ten opzichte van de realisatie 2015. Bovendien ontbrak een actueel overzicht van het verwachte financieringssaldo van de overige entiteiten van de collectieve sector. Hierop is Aruba gevraagd om conform artikel 11 lid 4 van de LAft te reageren op de in het advies op de begroting 2017 opgenomen aanbevelingen. Daarnaast is er additionele informatie gevraagd over een actuele prognose van het verwachte financieringssaldo van de overige entiteiten van de collectieve sector, de heropening van de raffinaderij en de meerjarige begroting.

Op 25 januari zijn de gevraagde aanvullende toelichtingen in een reactie van Aruba ontvangen. In deze reactie gaat de minister van Financiën uitgebreid in op de aanbevelingen van het CAft. Op basis van de nadere toelichting op de begroting 2017 heeft het CAft geoordeeld dat de begroting voldeed aan de tekortnorm van 0,5% bbp in 2017. Daarbij is het noodzakelijk dat de door de regering voorgenomen verscherpte compliance acties ook daadwerkelijk gerealiseerd worden, met name bij de loonbelasting en de BBO. Het CAft heeft geadviseerd om de belastingopbrengsten nauwgezet te monitoren en corrigerende acties klaar te hebben voor het geval de compliance maatregelen van met name de loonbelasting en BBO onvoldoende effect sorteren.

Op 21 mei heeft het CAft de eerste UR 2017 van Aruba ontvangen. Het financieringstekort van het Land Aruba komt uit op 1,5% bbp over de eerste drie maanden van 2017. Inclusief het saldo van de collectieve sector is het tekort over het eerste kwartaal 1,1% bbp. Weliswaar zijn de opbrengsten van zowel de loonbelasting als de belasting op bedrijfsomzetten (BBO) gestegen ten opzichte van de realisatie in het eerste kwartaal 2016, maar deze blijven tegelijkertijd sterk achter bij de begrote stijging van deze belastingopbrengsten. Daarnaast is de prognose van AZV voor het jaar verder verslechterd in plaats van de verwachte verbetering vanwege de heropening van de raffinaderij. Het CAft heeft de regering in overweging gegeven om nu al een algehele verplichtingenstop en vacaturestop in te voeren. Indien het beeld in de tweede UR niet sterk is verbeterd, zal in de tweede UR moeten worden aangegeven welke maatregelen worden genomen in 2017 om aan de tekortnorm te voldoen conform artikel 17 lid 3 LAft.

Een belangrijk aandachtspunt in 2017 is de renovatie en heropening van de raffinaderij op Aruba. De start van de renovatie stond gepland voor het laatste kwartaal 2016, maar is meermaals uitgesteld. Inmiddels is de verwachting dat de investeringen die samenhangen met de renovatie in juli 2017 zullen starten.

Deze investeringen zijn echter wel nodig om de economische groei die in 2017 wordt verwacht te behalen, en daarmee samenhangend de overheidsinkomsten die benodigd zijn om de begrotingsnormen te halen. Daarnaast heeft de realisatie van de in 2017 geplande verkoop van Fuels Marketing & Sales Aruba de aandacht van het CAft, aangezien deze als incidentele baat van AWG 40 miljoen in 2017 is begroot.

Begrotingsvoorbereiding 2018

Voor 2018 dient conform de LAft een begrotingsoverschot van minimaal 0,5% bbp te worden bewerkstelligd. Het CAft heeft in het advies over de begroting 2017 aangegeven een voorbehoud te maken op de meerjarige begroting.

In 2018 is na de forse compliance verhoging in 2017 namelijk nog een additionele stijging van de belastingopbrengsten van AWG 131 miljoen begroot, ofwel een stijging van 12% ten opzichte van de begroting 2017. Het CAft heeft aangegeven dat er een plafond zit aan de potentiële opbrengsten van compliance verhogende maatregelen.

Derhalve is er een voorbehoud gemaakt op de meerjarige begroting. Tijdens de beoordeling van de begroting 2018 later dit jaar zal de realisatie van belastingopbrengsten 2017 beter inzicht geven over de haalbaarheid van de begrote belastingopbrengsten 2018.

Overige onderwerpen

Collectieve sector inclusief sociale fondsen

In lijn met wet- en regelgeving en op basis van afspraken tussen het CAft en de minister van Financiën en Overheidsorganisatie van Aruba, heeft het Centraal Bureau voor Statistiek van Aruba op 22 februari jl. een advies uitgebracht over de samenstelling van de collectieve sector van Aruba voor de jaren 2017 en 2018. De collectieve sector is hierbij uitgebreid met de stichting Educacion Profesional Basico¹ (SEPB). De overige entiteiten van de collectieve sector zijn ongewijzigd gebleven ten opzichte van de voorlopige samenstelling van de collectieve sector per 1 januari 2016. Vervolgens is de samenstelling van de collectieve sector door de ministerraad van Aruba en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk vastgesteld. De in de LAft aangegeven tekortreeks tot en met 2018 is namelijk gedefinieerd als het resultaat voor de collectieve sector. Vanaf de tweede uitvoeringsrapportage 2017 wordt door Aruba gerapporteerd over dit resultaat conform de nu vastgestelde samenstelling. De collectieve sector van Aruba ziet er nu als volgt uit:

- Overheid in enge zin
 - Land Aruba
- Sociale zekerheid en zorg
 - Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekosten Verzekering (UOAZV)
 - Sociale Verzekerings Bank (SVB)
- Overige collectieve sector
 - Servicio di Limpieza di Aruba (Serlimar)
 - Aruba Tourism Authority (ATA)
 - Universiteit van Aruba
 - Stichting Educacion Profesional Basico (SEPB)

¹ De Stichting Educacion Profesional Basico (SEPB) is de overkoepelende Stichting, in Nederland vergelijkbaar met een bevoegd gezag in het voortgezet onderwijs, die het beheer en management van het lager beroepsonderwijs op Aruba voert. Het SEPB is verantwoordelijk voor 2 schoolbesturen met 1.600 leerlingen en 190 docenten en onderwijs ondersteunende medewerkers.

Leningen, rentelasten en schuldquote

Op grond van de begroting 2017 is er door de Staten van Aruba een machtiging gegeven aan de minister van Financiën en Overheidsorganisatie om in 2017 AWG 439 miljoen te lenen waarvan AWG 414 miljoen bestemd zal zijn voor aflossingen. Op 3 februari jl. heeft de minister het Leenprogramma 2017 aangekondigd, waaruit blijkt dat de staatsobligaties gedurende 2017 in vier tranches op de binnenlandse markt zullen worden aangetrokken voor een maximale rente van 4,75%. Op 24 februari is de eerste tranche van AWG 125 miljoen aangetrokken voor 10 jaar met 4,25% rente. De tweede tranche is op 28 april 2017 aangetrokken voor de historisch lage rente van 4%. De staatsschuld van Aruba op basis van de huidige schuldenportefeuille bedraagt eind juni 2017 84% bbp. De resterende tranches zullen volgens planning op 30 juni en 25 augustus worden aangetrokken. Aangezien het zwaartepunt van aflossingen in de tweede helft van het jaar ligt, zal de schuldquote in de loop van 2017 licht dalen. In 2016 is circa AWG 217 miljoen aan rente betaald (4,6% bbp, 17% overheidsinkomsten), waardoor een primair overschot (exclusief rentebetalingen) van 2,6% bbp is gerealiseerd. De rentebetalingen zullen naar verwachting in 2017 licht teruglopen naar AWG 215 miljoen vanwege de lagere rentes op leningen die de afgelopen jaren zijn afgesloten.

PPP normering

Het CAft heeft medio 2016 in het advies op de vastgestelde begroting 2016 aangedrongen op de introductie van een PPP normering. De noodzaak voor een normering van de public-private partnership (PPP) uitgaven op Aruba is gelegen in het aanvankelijke grote aandeel (geplande) PPP-projecten die, indien volledig gematerialiseerd, ertoe leiden dat Aruba zich voor langere tijd committeert aan het betalen van jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen en er zodoende voor een aanzienlijk deel van de begroting voor langere periode verplichtingen worden aangegaan. Met name de twee grote infrastructurele PPP-projecten, de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard leiden ertoe dat de voorgestelde norm van 1,5% tot 2,0% van de totale collectieve uitgaven reeds bereikt is. Vooralsnog heeft Aruba niet (formeel) aangegeven of en hoe de voorgestelde normering bij de beleidsvorming betrokken wordt. De financial close van de Watty Vos Boulevard heeft op 23 februari plaatsgevonden met opleverdatum in het derde kwartaal van 2019. De oplevering van de Green Corridor is vertraagd van eind april naar verwachting medio november 2017.

Personeelsuitgaven

De personeelslasten en werkgeversbijdragen van Aruba beslaan tezamen 33% van het totaal aan begrote lasten in 2017, waarmee het de grootste uitgavenpost is in de begroting. In het advies bij de 1^e UR 2017 heeft het CAft aangegeven dat ondanks beperkende maatregelen op de instroom van nieuwe medewerkers bij een deel van de ambtelijke organisatie, dit de afgelopen jaren niet heeft geleid tot een zichtbare terugloop in de personeelsuitgaven. Het CAft heeft dan ook geadviseerd aanvullende maatregelen te nemen om de personeelsuitgaven van Aruba te beperken. Daarbij zijn concrete voorbeelden aangedragen zoals het beperken van instroom van nieuwe medewerkers in de gehele organisatie en het normeren van de hoogte en frequentie van overwerkvergoedingen. Daarnaast juicht het CAft het toe dat de regering voorbereidingen treft voor het invoeren van een functiehuis.

Overheidsentiteiten

Het CAft heeft Aruba begin 2017 middels een artikel 8 brief verzocht om de jaarrekeningen van een geselecteerd aantal overheidsentiteiten ter beschikking te stellen.

De (te) ontvangen jaarrekeningen worden door het CAft gebruikt om na te gaan of er bij de overheidsentiteiten onder meer sprake is van (structurele) negatieve operationele resultatenverontrustende schuldverhoudingen, en of een (dreigend) negatief eigen vermogen die risico's voor de begroting inhouden.

Indien nodig gaat het CAft in overleg met de betreffende entiteiten om vast te kunnen stellen of de in de begroting opgenomen concessies, dividend en overige afdrachten realistisch zijn, en of er eventuele herstelplannen opgezet moeten worden.

Het CAft heeft op verzoek van Aruba een nadere toelichting gegeven op het begrip overheidsentiteiten en toegelicht waarvoor deze informatie zal worden gebruikt. Aruba heeft toegezegd de gevraagde jaarrekeningen beschikbaar te stellen en tot op heden zijn drie van de tien opgevraagde jaarrekeningen ontvangen.

Gedurende de eerste helft van 2017 zijn enkele overheidsentiteiten door het CAft bezocht om inzicht in hun huidige financiële situatie te kunnen krijgen. In de komende periode zullen meerdere overheidsentiteiten worden bezocht, en zal onder andere nadruk worden gelegd op de aanlevering van de nog ontbrekende jaarrekeningen die risico's voor de Landsbegroting bevatten, en de noodzaak tot het komen tot vastgesteld dividendbeleid bij de overheidsentiteiten.

Financieel beheer

Uit de in de verslagperiode ingediende uitvoeringsrapportages wordt over de voortgang in het financieel beheer gerapporteerd. Daarbij wordt tevens een koppeling gelegd naar de diverse PEFA-indicatoren waar de verbeteracties mee samenhangen. Uit de rapportage blijkt dat er diverse acties ter verbetering van het financieel beheer in planning dan wel in uitvoering zijn, maar dat er inmiddels ook een aantal acties gereed zijn. In de diverse overleggen is door Aruba bevestigd dat het in de tweede helft van 2017 een update van de PEFA-inventarisatie wil uitvoeren. Op deze wijze moet duidelijk worden wat het uiteindelijke resultaat is van de tot nu toe ingezette verbeteracties. Het CAft wil na deze inventarisatie, in samenspraak met Aruba, kijken naar het ambitieniveau van de dan nog uit te voeren verbeteracties. Daarnaast is, op ambtelijk niveau tijdens de onlangs gehouden Financieel beheerdag, met Aruba van gedachten gewisseld hoe te komen tot een concreet stappenplan voor het bereiken van een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening. Binnen de diverse geledingen binnen Aruba wordt thans geïnventariseerd wat er aan noodzakelijke stappen gezet moet worden om tot een controleerbare jaarrekening te komen. Tenslotte hebben zowel de Centrale Accountants Dienst als de Algemene Rekenkamer in het kader van de verbetering van het financieel beheer meerdere keren de voor hun organisaties geldende (onder)bezetting onder de aandacht gebracht.