



Halfjaarrapportage
College Aruba financieel toezicht

januari 2016 – juni 2016

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 2016.

Na een algemeen deel wordt de stand van zaken over Aruba toegelicht voor wat betreft de begrotingscyclus 2015-2017 en overige gerelateerde onderwerpen.

Algemeen

Het eerste halfjaar van 2016 stond voor het CAft voornamelijk in het teken van het advies op de vertraagde begroting 2016 en de reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2016. De conclusie van het CAft is dat de begroting 2016 min of meer in lijn is met de tekortnorm uit de LAft van maximaal 2,0% BBP. Daarmee is een verdere stap gezet naar het op termijn gezond maken van de overheidsfinanciën. Wel zijn er financiële risico's die gedurende de rest van het jaar gemonitord worden, mede als gevolg van de achterblijvende economische groei. Als gevolg van dit noemereffect en het tekort voor 2016 zal de schuldquote verder stijgen naar 83% BBP. Daarnaast is er een dreigend tekort bij de Algemene Ziektekosten Verzekering (AZV) van AWG 16 miljoen waar dekking voor zal moeten worden gezocht.

Het College heeft tijdens het eerste half jaar werkbezoeken afgelegd in Aruba (maart en juni) en Nederland (april). In Aruba heeft het CAft tijdens beide bezoeken gesproken met de Gouverneur, de minister van Financiën en zijn staf, de Raad van Ministers en de financiële commissie van de Staten van Aruba. Ook werd de Centrale Bank van Aruba bezocht. In Nederland heeft het College gesproken met Commissies van de Eerste en Tweede Kamer, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en zijn ambtelijke ondersteuning waaronder de Secretaris-Generaal. Daarnaast heeft het CAft gesprekken gevoerd met de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën. Bij het laatste gesprek was ook Rijkswaterstaat aanwezig; het CAft heeft zich toen laten bijpraten over "best practices" ten aanzien van public-private partnerships (PPP).

Begrotingscyclus 2015-2017

Verantwoording jaarrekening 2015

De vastgestelde jaarrekening 2015 dient het CAft conform de LAft uiterlijk per 31 augustus 2016 te ontvangen. Aruba is momenteel bezig met het opstellen van deze jaarrekening. Conform de Comptabiliteitsvoorschriften dient de jaarrekening uiterlijk op 1 juni bij de Algemene Rekenkamer van Aruba te worden ingediend, en uiterlijk 1 september bij de Staten voor de vaststelling. De jaarrekening is inmiddels bij de Algemene Rekenkamer van Aruba ingediend. Op basis van de cijfers in de vierde uitvoeringsrapportage 2015 is de voorlopige conclusie dat voldaan wordt aan de LAft-norm voor 2015 van maximaal 3,7% BBP. De officiële vaststelling van het behalen van deze norm zal op basis van de cijfers uit de jaarrekening 2015 plaatsvinden.

Uitvoering begroting 2016

Eind januari 2016 ontving het CAft bericht van Aruba dat het voornemens was onderhands een geldlening in het buitenland aan te trekken voor een totaalbedrag van USD 100 miljoen (ca. AWG

180 miljoen) met een looptijd van 11, 12 of 13 jaar op basis van een vaste rente. Aruba gaf aan dat de aan te trekken lening aangewend zou worden om bestaande leningen te herfinancieren en rentebetalingen te kunnen doen. Het CAft heeft een positief advies gegeven op de door Aruba voorgenomen lening; dit advies is door de Rijksministerraad overgenomen. Voor het gehele jaar 2016 heeft Aruba AWG 209 miljoen nodig om aflopende leningen (buitenlands en binnenlands) te kunnen aflossen (exclusief de rollover van schatkistpapier). De voor 2016 geraamde rentelasten van Aruba bedragen ook AWG 209 miljoen.

Over de begroting 2016 is in februari jl. geadviseerd en vervolgens is begin juni een nader advies gegeven op de begroting waarbij tevens een reactie is gegeven op de eerste uitvoeringsrapportage. Er was bij ontvangst van de vastgestelde begroting in het begin van het jaar nog onvoldoende zicht op het realiteitsgehalte van met name de ontvangstenramingen, mede als gevolg van wijzigingen in de belastingwetgeving. Daarnaast deed zich de uitzonderlijke situatie voor van een mogelijke heropening van de olieraffinaderij die reeds in 2016 financiële gevolgen kan hebben voor de begroting.

Op 18 mei jl. heeft het CAft de eerste uitvoeringsrapportage 2016 van Aruba ontvangen. Het CAft heeft deze rapportage, samen met de begroting 2016 en andere op verzoek verkregen overzichten en informatie, geanalyseerd. Het CAft heeft geconcludeerd dat op basis van de ontvangen informatie de eerste kwartaalcijfers min of meer in lijn zijn met de tekortnorm in de LAft van 2,0% van het BBP die is geraamd in de vastgestelde begroting 2016. De geringe overschrijding van de LAft-norm met 0,1%, als deze zich materialiseert, is het gevolg van de geactualiseerde fors lagere BBP-projectie van de Centrale Bank van Aruba. Het CAft constateert echter dat de begroting van Aruba nog financiële risico's kent die gedurende het begrotingsjaar nauwlettend gemonitord worden. Met name de onderbouwing van de middelenaanwas, de personeelsuitgaven van Aruba en de meerjarige financiële consequenties van de heropening van de olieraffinaderij, zullen door het CAft nauwgezet worden gevolgd. Het achterlopen op schema van de voorgenomen besparingen op personeelsuitgaven vormt een substantieel risico voor het op termijn kunnen realiseren van duurzaam houdbare overheidsfinanciën.

Om de financiële risico's te kunnen monitoren heeft het CAft verzocht om in de uitvoeringsrapportage over het tweede kwartaal 2016 in ieder geval vier aanbevelingen op te volgen. De eerste aanbeveling ziet op het tijdig beschikbaar stellen van de bijgewerkte en onderbouwde meerjarenramingen van de middelen, uitgaven en consolidatiemaatregelen voor de periode 2017-2020, met daarin opgenomen de mogelijke financieel economische gevolgen van de heropening van de olieraffinaderij. Daarnaast geeft het CAft aan dat het noodzakelijk is om te beschikken over een gedegen onderbouwing van de verwachte middelen, onderverdeeld naar belastingsoort, waarbij duidelijk naar voren dient te komen of en hoeveel de middelen aan structurele inkomsten genereren. De laatste twee aanbevelingen zien op het spoedig opnemen van de jaarcijfers van de vastgestelde collectieve sector in de verantwoording van Aruba en het opvolgen van het CAft advies over de normering voor PPP-uitgaven.

Aruba heeft aangekondigd een 'Halfjaarsnota' te presenteren waarin onder andere een kwalitatieve toelichting op de implicaties van de heropening van de olieraffinaderij is opgenomen. In de begrotingswijziging 2016 worden de financiële effecten voor het lopende jaar verwerkt. De 'Halfjaarsnota' stelt het CAft naar verwachting in staat om tijdig te blijven monitoren of en hoe

Aruba aan het eind van het jaar nog steeds voldoet aan de maximale tekortnorm van 2,0% BBP voor 2016.

Rentelasten en schuldquote

Het totaal aan leningen van Aruba bedroeg ultimo 2015 AWG 3.984 miljoen (82% BBP). Aangezien het financieringstekort eind 2016 naar verwachting op AWG 103 miljoen zal uitkomen, neemt de staatsschuld hiermee verder toe tot 4.087 miljoen (83% BBP¹). Het totaal aan rentelasten op deze omvangrijke schuldenomvang is aanzienlijk. In 2015 is ruim AWG 200 miljoen aan rente betaald (15% van de totale begrotingsuitgaven), waarbij dit bedrag in 2016 zal oplopen tot AWG 209 miljoen (16% van de begrotingsuitgaven). In 2017 zal tevens een zeer groot pakket aan leningen geherfinancierd worden (AWG 414 miljoen) waarbij nader zal moeten worden geanalyseerd welk deel hiervan op de lokale markt geherfinancierd kan worden en welk deel buitenlands aangetrokken moet worden. Uit de systematiek van de LAft vloeit voort dat Aruba enkel mag lenen indien de begroting voldoet aan de normen uit de LAft.

Vorbereiding begroting 2017

De ontwerpbegroting 2017 is op 7 juli jl. ontvangen. Een van de belangrijkste constatering is dat de ontwerpbegroting met name steunt op extra overheidsinkomsten als gevolg van de heropening van de raffinaderij en dat er nauwelijks nog effecten zichtbaar zijn van de eerder aangekondigde saneringsmaatregelen. Daarnaast zijn de meerjarige financieel economische effecten van de heropening van de raffinaderij nog niet volledig inzichtelijk opgenomen in de ontwerpbegroting. Een belangrijke aanbeveling in de reactie op de ontwerpbegroting betreft dan ook het volledig inzichtelijk maken en toelichten van alle risico's en gevolgen, zowel aan de middelen- als de uitgavenkant, van de heropening van de raffinaderij voor de begroting en meerjarenramingen. De ontwerpbegroting 2017 wordt met zowel het advies van het CAft als het advies van de Raad van Advies naar de Staten verzonden. Deze begroting is een belangrijk ijkpunt voor het pad naar duurzame overheidsfinanciën; het maximale begrotingstekort voor 2017 is conform de LAft 0,5% BBP.

Overige onderwerpen

Heropening raffinaderij

Tijdens het bezoek van het College in juni 2016 heeft Aruba bevestigd dat er een overeenkomst is getekend voor de heropening van de olieraffinaderij te San Nicolas. Het CAft heeft aangegeven zo snel mogelijk alle consequenties (inclusief gedetailleerde overzichten van de te verwachten middelen, uitgaven, en financiële risico's voor de begroting) van de heropening van de raffinaderij inzichtelijk te willen krijgen. Daarnaast wil het CAft een milieueffectrapportage ontvangen waarin de investeringen die door Aruba gedaan moeten worden om een veilige herstart van de raffinaderij waar te kunnen maken, worden gespecificeerd. Het CAft zal de onderbouwing en kwantificering van de verwachte middelenaanwas als gevolg van de herstart van de raffinaderij grondig bestuderen en meenemen in zijn advisering.

¹ Op basis van een verwacht BBP in een scenario zonder heropening van de raffinaderij. In geval van heropening van de raffinaderij, zal het BBP in 2016 toenemen, hetgeen naar verwachting tot een daling van de schuldquote zal leiden.

Vaststelling collectieve sector

De minister van Financiën en Overheidsorganisatie heeft in onderhavige rapportageperiode de samenstelling van de collectieve sector van Aruba kenbaar gemaakt aan het CAft. Deze samenstelling is per 1 januari 2016 van kracht. Conform het protocol van 2 mei 2015, tussen Aruba en Nederland, zal het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Aruba, eventueel in samenwerking met het CBS Nederland, voor het einde van het jaar hierop een advies uitbrengen en zal deze samenstelling zo nodig aangepast worden. Het CAft is van mening dat een stap in de goede richting is gezet. Ook is in goed overleg met Aruba afgesproken dat het verwachte resultaat van de collectieve sector zo spoedig mogelijk - in ieder geval in de tweede uitvoeringsrapportage 2016 - geleverd wordt.

Financieel beheer

Op het gebied van financieel beheer is een aantal stappen gezet. Onder meer de actualisering van de administratieve organisatie is in gang gezet, de financiële functie in het algemeen is versterkt, er zijn verbetermaatregelen getroffen op het gebied van compliance, en er is een omslag gemaakt in de uitvoering en invordering van belastingen. Het CAft heeft aangegeven dat het uiteindelijke doel van het verbeteren van het financieel beheer verkrijging van een goedkeurende controle verklaring van de accountant is, met als uiterste streefdatum 2020. Het CAft zal in overleg met Aruba treden om te bezien welke stappen daartoe genomen moeten worden.

PPP normering

Het CAft heeft een overzicht ontvangen van de meerjarige beschikbaarheidsvergoedingen van PPP-projecten, zowel op het gebied van infrastructuur als van gebouwen. Deze verplichtingen, in combinatie met de langlopende periode waarvoor de PPP-contracten worden afgesloten, leiden ertoe dat de bestedingsruimte van de overheid voor een lange periode aan banden wordt gelegd. Om te voorzien in duurzaam houdbare overheidsfinanciën heeft het CAft geadviseerd om een normering van de uitgaven aan PPP-projecten op te stellen. Gedacht kan worden aan een percentage in de orde van maximaal 1,5% tot 2% aan totale (off-balance-sheet) uitgaven aan beschikbaarheidsvergoedingen voor PPP-projecten, afgezet tegen de overheidsuitgaven van Aruba inclusief de collectieve sector. In het najaar zal het CAft verder met de minister van Financiën en Overheidsorganisatie bespreken hoe Aruba dit advies in de begroting kan implementeren.

Sociale fondsen

De sociale fondsen die worden beheerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVb), laten na het eerste kwartaal 2016 een verloop zien dat min of meer in lijn is met de verwachting conform de begroting 2016. Het Ouderdomsfonds laat na het eerste kwartaal een flink overschot zien ten opzichte van de begroting, maar dit zal enigszins worden getemperd in de tweede helft van het jaar. Vanwege de verhoging van de pensioensleeftijd van 60,5 jaar naar 61 jaar, vindt er dan een additionele instroom plaats. Dit leidt tot hogere kosten in de tweede helft van het jaar. Per saldo is de verwachting dat de prognose uit de begroting wordt gehaald.

Het Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekosten Verzekering (UO AZV) heeft in de prognose na het eerste kwartaal haar verwachting bijgesteld van een sluitende begroting naar een tekort van AWG 15,9 miljoen. Dit tekort is voor AWG 8,5 miljoen veroorzaakt door een lagere vaststelling van de Landsbijdrage van Aruba aan de AZV. Daarnaast is er sprake van zowel tegenvallende bedrijfsinkomsten in 2015 die doorwerken in de prognose van de Bestemmingsheffing AZV voor 2016, als van lagere premieopbrengsten in de eerste maanden van 2016. Het CAft heeft in zijn

reactie op de eerste uitvoeringsrapportage aangegeven dat dit tekort in de landsbegroting 2016 zal moeten worden verwerkt.