



College financieel toezicht

Aan
De minister van Financiën van Aruba

Adres kantoor Curaçao

De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao

Telefoon (+5999) 4619081

Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten

Fronstreet
Convent Building 26
Philipsburg, Sint Maarten

Telefoon (+1721) 5430331

Telefax (+1721) 5430379

E-mail info@cft.cw

Internet www.cft.cw

Contactpersoon
Nadya van Putten / Evisra Carolina

Telefoonnummer
+5999 4619081

Datum
4 juni 2015
Ons kenmerk
Cft 201500108

E-mail
info@cft.cw
Uw kenmerk

Pagina
1/8

Bijlagen
-

Onderwerp

Reactie op de vastgestelde begroting 2015, uitvoeringsrapportage eerste kwartaal, voortgangsrapportage 2014-2018 en leningverzoek Aruba

Geachte heer Bermudez,

Op 22 mei jl. heeft u het College financieel toezicht (Cft) verzocht advies uit te brengen over de begroting 2015, de uitvoeringsrapportage over het eerste kwartaal en de voortgangsrapportage 2014-2018. Dit was een onderdeel van de afspraken die gemaakt zijn met Nederland over de structurele vormgeving van het toezicht. Het Cft en de regering van Aruba hebben daarnaast in een brief van 13 mei jl. afgesproken dat het voornemen om te lenen wordt betrokken in dit advies op de begroting. Concreet gaat het dan om het verzoek dat u op 21 mei 2015 bij de Rijksministerraad (RMR) heeft ingediend en andere voorgenomen leningen. Hiermee wordt dan al gewerkt op de wijze die in de Landsverordening wordt opgenomen (Cft201500084). Het Cft is dan ook verbaasd dat u inmiddels, ondanks deze afspraak, op 28 mei toch een lening (binnen het Koninkrijk) afgesloten heeft.

Dit advies wordt, zoals vastgelegd in uw afspraken met Nederland op 2 mei jl., tevens aan de RMR gezonden.

Oordeel en toelichting

Het Cft constateert dat er in beperkte mate tegemoet is gekomen aan de aanbevelingen van het Cft uit december 2014 en april 2015. Er zijn grote risico's verbonden aan de uitvoering van de begroting en het is zeker niet vanzelfsprekend dat het tekort 2015 op 3,7% van het BBP uitkomt. De voorgenomen verhoging van de health tax met 1% is in dit verband een positieve eerste stap.

Dat geldt ook voor uw aankondiging tijdens de begrotingsbehandeling dat de regering niet aarzelt additionele maatregelen te nemen indien de tekortdoelstelling van 3,7% in gevaar komt. Het Cft is van mening dat, om de gesignaleerde risico's te voorkomen, nu additionele maatregelen in voorbereiding genomen moeten worden.

Het Cft doet de volgende aanbevelingen:

1. Om de begroting 2016 op tijd aan de Staten aan te bieden, resteren conform de Staatsregeling nog drie maanden. Rekening houdend met de periode die de Raad van Advies nodig heeft, betekent dit dat er hooguit twee maanden resteren voor het opstellen van de ontwerpbegroting 2016. Het Cft adviseert dan ook om met grote voortvarendheid van start te gaan met de begrotingsvoorbereiding, eens te meer daar de voorziene verdere verlaging tot een begrotingstekort van maximaal 2% in 2016, een uitdaging is en beleidsprioritering in de raad van ministers noodzakelijk zal maken.
2. Als inderdaad gekozen wordt voor een tweejarige begroting, dan zal op korte termijn een Landsverordening daartoe opgesteld moeten worden. Het Cft verwacht niet dat dit voor 1 september zijn beslag zal krijgen. Daarom adviseert het Cft om deze optie geen prioriteit te geven.
3. Het Cft adviseert u op korte termijn een traject gericht op het terugdringen van de structurele groei van de uitgaven op te starten en om concrete technische bijstand van Nederland daarbij te vragen.
4. Het Cft adviseert u alles in het werk te stellen om de BAZV-verhoging zo spoedig mogelijk door te voeren. Met nog maar een kleine maand te gaan is het onwaarschijnlijk dat een verhoging per 1 juli a.s. haalbaar is. Daarom adviseert het Cft om in de wetgeving die wordt voorbereid de verhoging van 1% naar 1,5% (+ 0,5%) aan te passen, om een besparingsverlies te vermijden.
5. Daarnaast adviseert het Cft u om een verdere verhoging van de BAZV of de BBO alvast politiek en juridisch in voorbereiding te nemen, zodat in de tweede helft van het jaar niet weer onnodige vertragingen ontstaan als een extra heffing noodzakelijk blijkt. De realisatiecijfers tot nu toe rechtvaardigen een dergelijke voorzorgmaatregel.
6. Het Cft adviseert u om op korte termijn een aanvang te maken met de PEFA self-assessment zoals eerder met u afgesproken. Deze assessment kan als basis dienen van concrete en duidelijke verzoeken om technische bijstand die u uiterlijk 1 augustus a.s. bij Nederland kunt indienen. Zoals aangegeven op 13 mei kan het Cft u ondersteunen bij een dergelijke assessment.

Algemeen

Het Cft is zich ervan bewust dat het voor het eerst is dat Aruba een kwartaalrapportage heeft gemaakt en wil u hierbij complimenteren voor de tijdige en zakelijke wijze waarop deze tot stand is gekomen. Het secretariaat is te spreken over de professionaliteit en medewerking die door de medewerkers bij de Directie Financiën van Aruba is getoond, zowel tijdens overleg met het secretariaat als nadien bij het verschaffen van additionele informatie op de ingezonden stukken en bij het beantwoorden van de vragen.

Tijdens de begrotingsbehandeling in de Staten is lang gesproken over het realiteitsgehalte van de voorliggende begroting. Reden daarvoor waren de op 2 mei jl. gemaakte afspraken met Nederland en dan met name afspraak 3 en 4:

3. In de begroting 2015 [zullen] de aanbevelingen van het College financieel toezicht (Cft), zoals neergelegd in de reactie van 29 december 2014, worden vertaald naar

concrete en deugdelijk onderbouwde maatregelen, die tijdig in het lopende jaar kunnen worden geïmplementeerd. [...]

4. De aanbevelingen uit de hiervoor genoemde reactie van het College financieel toezicht op de concept-ontwerpbegroting 2015 die niet direct betrekking hebben op de begroting worden uitgevoerd en [...] de concrete invulling hiervan wordt vormgegeven in samenspraak met het hierna te noemen: College Aruba financieel toezicht CAft.

Discussie ontstond over de vraag of afspraak 3 betekende dat er een Nota van Wijziging opgesteld moest worden om de aanbevelingen te verwerken. Een dergelijke Nota van Wijziging is niet opgesteld, maar in de plaats daarvan hebben de Staten door middel van een amendement de ontvangstenraming opwaarts bijgesteld. Daarmee werd invulling gegeven aan het advies van het Cft om een solidariteitsheffing in te voeren. Een dergelijke heffing (d.m.v. de BAZV of BBO) is namelijk eenvoudig in te voeren en de opbrengsten kunnen met een redelijke mate van zekerheid voorspeld worden. Helaas is een deel van de opbrengsten meteen besteed aan lastenverlichting via de AZV, waardoor het netto-effect beperkt is gebleven. U heeft in de Staten aangegeven dat, indien nodig, in de tweede helft van het jaar additionele maatregelen genomen zullen worden als de norm van 3,7% in gevaar komt.

Over de invulling van afspraak 4 zijn onderlinge afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in een brief van het Cft van 13 mei jl.. In het vervolg van deze brief wordt nader teruggekomen op deze afspraken.

Vastgestelde begroting 2015

De in de Staatsregeling vastgestelde datum waarop de begroting bij de Staten ingediend moet worden (1 september) is wederom niet gehaald. De vaststelling van de begroting vond dan ook pas plaats ver in mei 2015. Niet alleen wordt hiermee gehandeld tegen de eigen wetgeving in, ook is dit een teken van een tekortschietend financieel beheer en financiële discipline. Het Cft adviseert om dit jaar tijdig aan te vangen met de begrotingsvoorbereiding 2016. De begroting zal in de komende twee maanden tot stand gebracht moeten worden.

Aruba heeft het voornemen om een tweejarige begroting op te stellen. De Staatsregeling maakt dat ook mogelijk, maar dat moet dan wel bij Landsverordening geregeld worden. Het Cft verwacht niet dat dit op korte termijn geregeld kan worden, dus adviseert om hierop niet te wachten bij het opstellen van de begroting 2016. Sowieso zal een meerjarige begroting een groter beslag leggen op tussentijdse monitoring en noodzaken tot meer begrotingswijzigingen. De voordelen ervan zijn dan ook niet evident.

Op 29 december 2014 en op 10 april 2015 heeft het Cft advies uitgebracht op de begroting 2015. De aanbevelingen van het Cft waren als volgt:

1. Roep de structurele groei van de overheidsuitgaven een halt toe door diverse (automatische) indexeringen stop te zetten;
2. Neem een beperkt aantal eenvoudig door te voeren maatregelen bijvoorbeeld in de vorm van een solidariteitsheffing, die op korte termijn de problematiek terugdringen;
3. Maak een uitwerkt (stappen)plan hoe de voorgenomen maatregelen geïmplementeerd worden. Betrek daarbij ook de (tijdelijke) maatregelen zoals genoemd in de tweede aanbeveling.

Rapporteer daarnaast elk kwartaal over de uitvoering van de begroting en de voortgang van de maatregelen en leg begrotingswijzigingen tijdig voor aan de staten. Versterk het ownership door het instellen van een ministeriële stuurgroep onder voorzitterschap van de minister-president;

4. Geef prioriteit aan het administratieve systeem, de opzet van de meerjarencijfers en de inrichting van de financiële infrastructuur, inclusief de juridische inbedding ervan (de comptabiliteitsvoorschriften) bij het op orde brengen van het financiële beheer;

Onderstaand zal de stand van zaken rond deze aanbevelingen langsgelopen worden.

1. Structurele groei uitgaven

In de vastgestelde begroting 2015 wordt deze aanbeveling niet ingevuld. Geconstateerd moet worden dat ondanks de vijf maanden tussen het eerste advies op de ontwerpbegroting en het moment van vaststellen, onvoldoende stappen hiertoe zijn gezet. In de brief van 13 mei jl. heeft het Cft voorgesteld om deze automatische uitgavengroei in de begroting 2016 stop te zetten. Concrete maatregelen daartoe zullen in de komende periode genomen moeten worden. Het Cft herhaalt zijn suggestie uit zijn brief van 13 mei jl. om ten behoeve van een dergelijk traject technische bijstand aan Nederland te vragen.

Het secretariaat heeft vernomen dat er een landsverordening in voorbereiding is die o.a. ziet op het stoppen van automatische bevorderingen. Het Cft adviseert om prioriteit te geven aan deze landsverordening voor een spoedige behandeling in de Staten.

2. Neem een aantal snel te implementeren maatregelen

De ontwerpbegroting is door de regering niet aangepast voor deze aanbeveling. Later is hier tijdens de begrotingsbehandeling in de Staten wel, gedeeltelijk, via een amendement aan tegemoet gekomen. Het amendement verhoogt de BAZV (health tax) met 1% waardoor de financieringsbehoefte voor 2015 met AWG 31,2 miljoen afneemt. Het effect van deze inkomstenverhogende maatregel is wel voor een deel ingeperkt door het tegelijk nemen van een lastenverlichtende maatregel. Een tweede amendement werd namelijk aangenomen welke ten doel heeft lastenverlaging te creëren door de premie van het AZV met 1% te verlagen voor een aantal specifieke groepen zoals werknemers die het minimumloon verdienen, personen die een bijstandsuitkering ontvangen en AOV-gerechtigden. Per saldo neemt de financieringsbehoefte voor 2015 dus met AWG 15 miljoen af.

Het Cft is positief gestemd met de genomen maatregel om de BAZV te verhogen, omdat hierdoor de risico's op het niet behalen van de tekortdoelstelling voor 2015 verkleind worden. Tegelijkertijd wijst het Cft er op dat met een besparing van slechts AWG 15 miljoen er nog steeds een aanzienlijk risico is dat in de loop van het jaar additionele lastenverzwarende stappen gezet moeten worden als de begrotingsuitvoering daartoe aanleiding geeft. De begroting 2015 is door het amendement aangepast voor de verhoging van de BAZV, maar de verhoging zelf moet nog wettelijk geregeld worden.

Gezien de voorziene vertraagde invoering van de verhoging van de BAZV, adviseert het Cft om de in voorbereiding zijnde wetgeving aan te passen van 1% naar 1,5% om een besparingsverlies te voorkomen. Daarnaast adviseert het Cft u om een verdere verhoging politiek en juridisch in voorbereiding te nemen, zodat in de tweede helft van

het jaar niet weer onnodige vertragingen ontstaan. Dit kan gelijktijdig met de verhoging als gevolg van de begrotingsbehandeling.

3. Uitvoering van de voornemens

Het Cft heeft kennis genomen van de uitvoeringsrapportage van het eerste kwartaal en de monitoring van de voortgang van de maatregelen om het begrotingstekort terug te dringen. In zijn algemeenheid complimenteert het Cft u met deze rapportages die voor het eerst inzicht bieden in de voortgang van de begrotingsuitvoering en daarmee ook een belangrijk instrument vormen voor de Staten om zijn controlerende taak te kunnen vervullen. Wel is het nog steeds lastig om aan de hand van deze rapportages uitspraken te doen over de begrotingsrealisatie aan het einde van het jaar. Er zijn in ieder geval eerste stappen gezet in de goede richting.

In de uitvoeringsrapportage van het eerste kwartaal van 2015 komt naar voren dat zowel qua middelen als qua kosten ongeveer 25% van de begroting is gerealiseerd. De informatie uit de uitvoeringsrapportage is aangevuld met informatie over de voortgang van de maatregelen in het eerste kwartaal van 2015, zoals opgenomen in de Voortgangsrapportage MRJ 2014-2018 (zie Tabel 1).

Tabel 1 Overzicht Realisatie eerste kwartaal 2015

Algemene dienst	Realisatie	Begroting*	%
Middelen	296,8	1167,8	25,4
Kosten (incl. verplichtingen)	-318,3	-1341,7	23,7
Exploitatietekort	-21,5	-173,9	12,4
Voortgang consolidatiemaatregelen	Realisatie	Target/projectie	
Voorziene opbrengst	68,7	355,6	19,3
Middelen	15,0	79,5	18,8
-Invorderingsactie	15,0	79,5	18,8
Kosten	-53,7	-276,1	19,4
-Personeelskosten	-16,5	-81,1	20,3
-Goederen en diensten	-8,3	-15,2	54,6
-Investerings- en kapitaaluitgaven	0,0	-35,0	0,0
-AZV	-12,5	-66,0	18,9
-Subsidies en overdrachten	-16,4	-78,8	20,8

*Bron: ontwerpbegroting 2015.

Op het eerste gezicht lijkt de voortgang van de begroting op schema te liggen, echter om hier een definitieve uitspraak over te kunnen doen, is het van belang om de uitputting te kunnen confronteren met een seizoenspatroon. Bovendien is van belang dat het financieel beheer niet van die kwaliteit is, dat vertrouwd kan worden op de volledigheid van, vooral, de middelenrealisaties. Voorzichtigheid bij het interpreteren van deze cijfers is dus geboden.

Voor wat betreft de maatregelen om het tekort terug te dringen wordt gerapporteerd dat 18,8% van de doelstelling aan de middelenkant gerealiseerd is, en 19,4% aan de kostenkant. De cijfers aan de middelenkant zijn slechts gebaseerd op de maatregel "Invorderingsactie". Daarnaast wordt aangegeven dat naar verwachting voor heel 2015 niet meer dan 77% (AWG 61,3 miljoen) van de geprojecteerde middelendoelstelling bereikt zal

worden. Op het gebied van de kosten valt de realisatie van de maatregelen ook tegen (19,4%). De maatregelen die het meest achter op schema liggen zijn op het gebied van personeelskosten, voornamelijk "Halvering van arbeidscontracten en natuurlijk verloop" (14%) en op het gebied van AZV is dit "Verlaging landsbijdrage AZV" (18,9%).

De tegenvallende resultaten op het gebied van de maatregelen versterken de mening van het Cft dat voorzichtigheid geboden is. Het gebrek aan duidelijke aansluiting tussen de realisatie en de voortgang van het pakket aan maatregelen, maakt het lastig om een goed beeld te kunnen vormen van hoe realistisch het is dat het financieringstekort van 3,7% van het BBP in 2015 gehaald zal worden. Tegelijkertijd maakt de achterblijvende implementatie van de maatregelen duidelijk dat volledige inboeking van de hierdoor te realiseren besparingen onwaarschijnlijk is. Van de voorziene opbrengst van de consolidatiemaatregelen van ANG 355,6 miljoen is in het eerste kwartaal 19,3% gerealiseerd (ANG 68,7 miljoen).

De door de regering aangenomen verhoging van de BAVZ met 1% is zeker een stap in de goede richting om te proberen de tekortdoelstelling toch niet te overschrijden. Echter, de mate van onzekerheid over de realisatie en de voortgang van de consolidatiemaatregelen van het lopende begrotingsjaar 2015 maakt het nodig om nu al rekening te houden met aanvullende maatregelen die in het derde kwartaal van 2015 genomen zullen moeten worden. Dit om te voorkomen dat indien de cijfers uit de uitvoeringsrapportage van het tweede kwartaal tegenvallen, dan pas acties worden voorbereid waardoor kostbare tijd verloren zal gaan en de aanvullende maatregel minder zal opleveren.

Het Cft adviseert, gezien de wetgeving die nog in voorbereiding is en nog niet naar de Raad van Advies is gestuurd, om de BAZV/BBO met een additionele 0,5% te verhogen.

In de vastgestelde begroting 2015 zijn, conform artikel 15 lid 1 van de concept Lv, de voornemens tot het aantrekken van geldleningen opgenomen. Op 21 mei 2015 heeft Aruba aan de RMR een verzoek gestuurd om toestemming tot het aangaan van een geldlening buiten het Koninkrijk. De regering van Aruba geeft aan dat haar totale financieringsbehoefte voor het jaar 2015 USD 165 miljoen bedraagt, waarvan zij maximaal USD 134 miljoen (81,5%) in het buitenland wil lenen.

De opbrengst van deze buitenlandse lening is volgens Aruba volledig bestemd voor de aflossing van reeds aangegane verplichtingen (hoger renderende leningen) en rentekosten. Voor het restant, USD 31 miljoen, heeft Aruba op 28 mei jl. een binnenlandse leningsovereenkomst afgesloten. In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de leningen.

Tabel 2 Overzicht leningen

	USD	AWG
Financieringsbehoefte:*	-165	-297
-waarvan exploitatietekort	-88	-159
-waarvan tekort kapitaaldienst (herfinanciering)	-76	-138
Geprojecteerde leningen:	165	297
-buitenlandse lening(en)	134	242
-binnenlandse lening(en)	31	55
Aflossingen:*	112	201

* Bron: vastgestelde begroting 2015.

In de afspraken van 2 mei jl. is opgenomen bij punt 9 dat de RMR in zal stemmen met een verzoek tot een buitenlandse lening ten behoeve van de herfinanciering van de bestaande schulden. Het verzoek van 21 mei betreft echter een hoger bedrag dan strikt noodzakelijk is voor herfinanciering, aangezien het ook ziet op de dekking van het exploitatietekort. Over leningen ten behoeve van het dekken van een tekort, zijn geen afspraken gemaakt. Van belang is dat er met Aruba geen gulden financieringsregel overeen is gekomen, waardoor een lening voor exploitatietekorten tot de mogelijkheden behoort. Het bedrag dat Aruba wil lenen past binnen het voor 2015 vastgestelde financieringstekort.

Artikel 15 lid 4 van de ontwerp-Lv stelt dat het Cft op basis van voornemens tot het aantrekken van een lening beoordeelt of de begroting voldoet aan de normen van artikel 14. Het Cft is van mening dat de begroting de nodige risico's kent en dat de in artikel 14 genoemde norm van 3,7% in 2015 niet zonder een versterkte beleidsinspanning en mogelijk additionele maatregelen gerealiseerd zal worden. Aan de andere kant is het Cft van mening dat het te vroeg in het jaar is om nu al te zeggen dat de norm niet gerealiseerd zal worden; de verhoging van de BAZV en de bereidheid om verdere stappen te zetten vergroot daarnaast het vertrouwen dat de norm van 3,7% gerealiseerd zal worden.

Derhalve ziet het Cft geen reden om afwijzend te adviseren ten aanzien van het verzoek dat aan de RMR is aangeboden. Wel betreurt het Cft het dat, ondanks de gemaakte afspraken, Aruba is overgegaan tot het afsluiten van een binnenlandse lening zonder het advies op de vastgestelde begroting af te wachten.

4. Financieel beheer

Het Cft constateert dat de druk op de directie Financiën sterk toeneemt, maar dat de middelen om verbeteringen door te voeren beperkt blijven. De aanbevelingen uit het advies van december en april zijn niet in uitvoering genomen. Het Cft heeft ook afgesproken om samen te werken in een uit te voeren PEFA-self-assessment; dit staat ook beschreven in onze brief van 13 mei jl. Helaas is ook deze assessment nog niet opgestart. Het was juist de bedoeling om aan de hand daarvan de kwetsbaarheden en tekortkomingen in het financieel beheer helder te krijgen zodat de basis gelegd kan worden voor plannen ter verbetering en het aanvragen van technische bijstand. In de afspraken met Nederland is immers onder punt 1 en 2 opgenomen dat concrete en heldere verzoeken voor technische bijstand voor 1 augustus bij Nederland neergelegd kunnen worden. Gezien de beperkte tijd tot aan 1 augustus, adviseert het Cft u om op korte termijn een aanvang te maken met de self-assessment. Zoals aangegeven op 13 mei jl. kan het Cft u daarbij ondersteunen.

Concluderend

Het Cft is van mening dat de uitvoering van de begroting 2015 niet automatisch zal leiden tot een tekort van 3,7%. Veel werk is nog nodig, maar er is wel vertrouwen gekweekt. Het Cft adviseert u om de nodige additionele stappen te zetten, ook ten aanzien van het financieel beheer, om snel de noodzakelijke verbeteringen tot stand te brengen.

Kenmerk

Cft 201500108

Blad

8/8

Ook herinnert het Cft u eraan dat alle (binnenlandse en buitenlandse) voornemens tot het aangaan van leningen opgenomen moeten worden in de begroting (swijziging) die ter advisering aan het Cft voorgelegd moet worden. Over aangegane leningen zal in uitvoeringsrapportages gerapporteerd moeten worden.

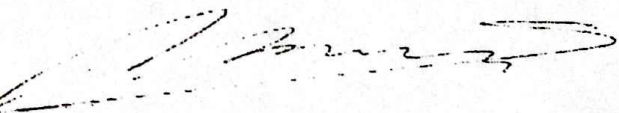
Tot slot wil het Cft u nogmaals verzoeken om haast te maken met het voordragen van een lid namens Aruba en het in behandeling nemen van de ontwerplandsverordening die het toezicht een structurele basis biedt. De afspraken van mei om uiterlijk 1 augustus a.s. de concept Landsverordening in werking te hebben, zijn in de ogen van het Cft een goede gelegenheid om nu stappen te zetten in het belang van de financiële situatie van het land Aruba.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is dit uiteraard mogelijk.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De voorzitter van het College financieel toezicht



prof. dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verzonden aan:
De voorzitter van de Ministerraad van Aruba
De voorzitter van de Rijksministerraad