



Halfjaarrapportage
College Aruba financieel toezicht

juli 2016 – december 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 van Aruba, 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 juli tot en met december 2016. Na een algemeen deel wordt de stand van zaken toegelicht voor wat betreft de begrotingscyclus 2015-2017 en overige gerelateerde onderwerpen.

Algemeen

De werkzaamheden van het CAft in de tweede helft van 2016 stonden vooral in het teken van de advisering op de tweede en derde uitvoeringsrapportages 2016, de ontwerp begrotingswijziging 2016 en de ontwerp begroting 2017. Het verkrijgen van inzicht in de effecten van de door de Centrale Bank van Aruba (CBA) neerwaarts bijgestelde economische groeiprojecties voor 2016 en 2017 op de verwachte middelenramingen stond hierbij centraal. Daarnaast is bijzondere nadruk gelegd op het verhogen van de inzichtelijkheid in de verwachte financiële implicaties van de heropening van de olieraffinaderij op de meerjarenramingen van Aruba. Deze brengt enerzijds groeikansen met zich mee, maar gaat ook gepaard met risico's. De regering is gevraagd een financiële risicoanalyse van de heropening van de raffinaderij op te stellen. Op basis van de ontvangen rapportages en begrotingsstukken concludeerde het CAft dat er financiële risico's blijven bestaan, die de komende periode nauwlettend moeten worden gemonitord. Deze vloeien vooral voort uit het achterblijven van de voorgenomen saneringsmaatregelen, waardoor realisatie van de begrotingsnormen in toenemende mate afhangt van het realiseren van incidentele baten. In zijn adviezen signaleerde het CAft dat om de door de Arubaanse regering gestelde doelstelling om haar overheidsfinanciën te verduurzamen waar te kunnen maken, de implementatie van de voorgenomen structurele ombuigingen op korte termijn moet worden geïntensiveerd. Voor het financieel beheer is structurele aandacht noodzakelijk waarbij het uiteindelijke doel een goedkeurende controleverklaring door de accountant is. Over een concreet en realistisch tijdpad daartoe wordt met de betrokken actoren overleg gevoerd.

Tijdens de werkbezoeken van het CAft aan Aruba in september en december jl. bezocht het CAft telkens de 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 bracht tevens in september een bezoek aan de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA). Gedurende het tweede halfjaar van 2016 heeft het secretariaat regelmatig met de Directie Financiën vergaderd, en werden verschillende (overheids)instanties op Aruba bezocht.

Begrotingscyclus 2015-2017

Verantwoording 2015

Op 24 september 2016 is de conceptjaarrekening 2015 van Aruba aan het CAft aangeboden. Op 8 november heeft de ARA haar rapport met bevindingen op de conceptjaarrekening gepubliceerd. Een rapport van de Centrale Accountantsdienst van Aruba (CAD) met zijn bevindingen op de conceptjaarrekening 2015 heeft het CAft, binnen de verslagperiode juli – december 2016, niet ontvangen. Deze is in januari alsnog ontvangen.

De LAft schrijft voor dat zowel de ARA als de CAD een oordeel moet uitspreken over het ontwerp van de conceptjaarrekening. Het CAft benadrukt het belang dit ook zo vast te leggen in de comptabele wetgeving van Aruba. De huidige Comptabiliteitsverordening 1989 voorziet hierin niet. Overigens is het ook van groot belang dat Aruba inzet op de versterking van de capaciteit van de ARA en de CAD.

Uit de door het CAft ontvangen jaarrekening 2015 blijkt een financieringstekort van het Land Aruba in enge zin¹ van 2,0% van de laatste BBP-raming van de CBA voor 2015². Dit is aanmerkelijk lager dan de financieringstekortnorm van maximaal 3,7% BBP in 2015 die overigens betrekking heeft op de collectieve sector, zoals bepaald in artikel 14 van de LAft. In het begin 2017 uitgebrachte advies op de vastgestelde jaarrekening 2015 concludeert het CAft dat de realisatie van Aruba in 2015 daadwerkelijk voldoet aan de LAft tekortnorm, ook als gecorrigeerd wordt voor een transfer binnen de collectieve sector van de SVB naar het land.

De ARA constateert in zijn rapport dat er verbeteringen zijn in de resultaten van het jaar 2015, maar dat deze niet te danken zijn aan structurele kostenbeheersing. Op het gebied van het financieel beheer zijn daarentegen concrete verbeterstappen gezet, echter blijven de zorgen rondom de financiële verantwoording bestaan. Ondanks de maatregelen die door de regering zijn genomen, is volgens de ARA op een aantal kernelementen voor houdbare overheidsfinanciën nog weinig resultaat zichtbaar.

Uitvoering begroting 2016

Op 3 november 2016 heeft het CAft zijn advies op de ontwerp begrotingswijziging (BW) 2016 aan de Minister van Financiën van Aruba gestuurd. De BW is voornamelijk opgesteld om de financiële gevolgen van de heropening van de raffinaderij op de begroting 2016 van het Land in kaart te brengen. Uit de in de BW opgenomen cijfers blijkt dat de in het laatste kwartaal van 2016 verwachte middelenaanwas voornamelijk bestaat uit meevallende winstbelasting alsmede leaseopbrengsten en kapitaalontvangsten voortvloeiend uit de Settlement Agreement tussen Valero en Aruba. Het algemeen beeld van het CAft op de BW was dat incidentele baten gebruikt worden om structurele verhogingen van uitgaven te dekken, wat niet bijdraagt aan het duurzaam houdbaar worden van de overheidsfinanciën.

Ook in zijn advisering op de tweede en derde uitvoeringsrapportages (UR) 2016 van Aruba heeft het CAft geconstateerd dat de saneringsmaatregelen vooralsnog onvoldoende effect sorteren. Volgens het CAft zal de mogelijke realisatie van de tekortnorm in 2016 van 2,0% BBP mede te danken zijn aan inkomsten voortvloeiend uit de heropening van de olieraffinaderij en incidentele inkomsten. Bijgevolg heeft het CAft bijzondere nadruk gelegd op de noodzaak van het treffen van structurele ombuigingen aan de uitgavenkant dan wel structurele maatregelen aan de middelenkant, om de overheidsfinanciën duurzaam te kunnen maken. Het CAft stelt vast dat de kwaliteit van de uitvoeringsrapportages van Aruba gedurende het jaar is verbeterd.

Vorbereiding begroting 2017

Het CAft bracht op 21 juli jl. advies uit op de ontwerp begroting (OB) 2017. In dit advies heeft het CAft gesignaleerd dat de effecten van de reeds genomen saneringsmaatregelen slechts in beperkte mate zichtbaar zijn in de OB 2017, terwijl de aanpak van voorgenomen maatregelen achterblijft.

¹ In afwijking van wat in de LAft is opgenomen, is met land Aruba afgesproken dat voor 2015 alleen gekeken wordt naar het Land in enge zin. Vanaf 2016 zijn afspraken gemaakt over een voorlopige vaststelling van de collectieve sector, zie pagina 4 voor uitgebreidere toelichting.

² CBA Economic Outlook september 2016.

Daarnaast bevat de OB 2017 volgens het CAft een groot aantal financiële risico's waarvoor onvoldoende waarborg kan worden gevonden. Tegenover de in 2017 verwachte middelenaanwas, welke grotendeels gerelateerd is aan de heropening van de raffinaderij, zijn bijna even hoge extra kosten geraamd. Het CAft constateerde tevens dat de extra geraamde middelen, voor zover deze het gevolg zouden zijn van hogere economische groei in 2017, onzeker zijn. Daarom adviseerde het CAft Aruba om méér behoedzaamheid toe te passen bij de raming van zowel de middelenaanwas als de kostenstijging in de begroting 2017. Het CAft heeft de regering tevens aangeraden om de uit de heropening van de raffinaderij verwachte meeropbrengsten zo veel mogelijk ten goede te laten komen aan een versnelde schuldafbouw in plaats van aan verhoging van de overheidsuitgaven.

Uit de OB 2017 blijkt dat ruim AWG 215 miljoen moet worden betaald aan rentelasten op uitstaande langlopende leningen, gelijk aan circa 16% van de exploitatiekosten. De totale financieringsbehoefte van het Land in 2017 bedraagt AWG 441 miljoen, waarvan AWG 414 miljoen bedoeld is voor de herfinanciering van aflopende leningen, en AWG 27 miljoen voor het dekken van het exploitatietekort. Het in 2017 te herfinancieren bedrag komt overeen met 30% van de totale begrotingsuitgaven en ruim 8% van het BBP. Aangezien het grootste deel van de in 2017 vervallende leningen op de lokale markt is aangetrokken, acht het CAft het van groot belang dat tijdig inzichtelijk wordt gemaakt welk deel opnieuw op de lokale markt gefinancierd kan worden en welk deel op de buitenlandse markt zal moeten worden aangetrokken. Het advies van de CBA aan het Land over de gewenste verdeling van de financieringsbehoefte tussen binnenlandse en buitenlandse leningen speelt hierbij een belangrijke rol. Een goed inzicht in hoe en waar de vervallende leningen zullen worden aangetrokken is ook van belang met het oog op het te volgen proces. Buitenlandse leningen vereisen immers instemming van de Rijksministerraad, en het CAft heeft een adviserende rol bij het aangaan van onderhandse leningen.

Nadat het CAft het advies op de OB 2017 heeft uitgebracht is er een Nota van Wijziging (NvW) op de begroting opgesteld en aan de Staten verzonden. Op deze NvW is geen separaat advies van het CAft verzocht. Op 21 december 2016 heeft het CAft de vastgestelde begroting ontvangen waarin ook de wijzigingen uit de NvW zijn verwerkt. Begin 2017 zal het CAft haar advies hierop uitbrengen.

Overige onderwerpen

Heropening raffinaderij

Tijdens het bezoek van het CAft in juni jl. gaf Aruba aan dat er een overeenkomst is bereikt met CITGO en dat de heropening van de olieraffinaderij te San Nicolas per 1 augustus 2016 zou plaatsvinden. Hierop verzocht het CAft om zo snel mogelijk, aan de hand van een risicoanalyse, inzicht te krijgen in alle financiële gevolgen van de heropening van de raffinaderij. Deze analyse zou onder andere gedetailleerde overzichten van de verwachte middelen en uitgaven en van de financiële risico's voor de begroting moeten bevatten. Daarnaast vroeg het CAft om een milieueffectrapportage, waarin de investeringen die door Aruba gedaan moeten worden om een veilige herstart van de raffinaderij waar te kunnen maken, worden gespecificeerd.

De heropening van de raffinaderij vond uiteindelijk plaats op 1 oktober 2016. Op eigen verzoek kreeg het secretariaat begin november jl. inzage in de overeenkomsten tussen het Land Aruba en CITGO. Ten aanzien van de verhoudingen tussen de Refineria di Aruba N.V. (RDA) en het Land zijn de precieze details nog niet bekend. Het is daarom nog onvoldoende inzichtelijk wat de door het Land te verwachten geldstromen zullen zijn op de korte en de lange termijn. Met name de realisatie van

de geboekte eenmalige ontvangsten op de kapitaaldienst in 2017, als gevolg van de verkoop van de 'Sales en Marketing' Valero ter waarde van AWG 40 miljoen, is nog onduidelijk.

Door Aruba is aangegeven dat de toegezegde milieueffectrapportage naar verwachting begin 2018 zal worden aangeleverd. In zijn advisering op de vastgestelde begroting 2017, zal het CAft ingaan op de aangeleverde onderbouwing en kwantificering van de meerjarig verwachte middelenaanwas als gevolg van de herstart van de raffinaderij en op de betreffende financiële risicoanalyse.

Collectieve sector incl. sociale fondsen

In de eerste helft van het jaar heeft de minister van Financiën en Overheidsorganisatie de voorlopige samenstelling van de collectieve sector per 1 januari 2016 van Aruba kenbaar gemaakt aan het CAft. Het CBS Aruba zal voor het einde van het jaar hierop (in het bijzonder de samenstelling) een advies uitbrengen. Indien dit advies daartoe aanleiding (substantiële afwijking in de samenstelling met materiële gevolgen) geeft, zal de collectieve sector voor de jaren 2017 en 2018 worden aangepast. Hierbij is tevens de afspraak gemaakt dat dit advies niet in consultatie met CBS Nederland tot stand hoeft te komen.

Gedurende dit jaar bestaat de collectieve sector uit het Land(sorgaan), de Sociale Verzekeringsbank (SVb), het Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekosten Verzekering (UO AZV), de Aruba Tourism Authority (ATA), de Universiteit van Aruba (UA) en Serlimar. Vanaf de tweede UR 2016 rapporteert Aruba over het resultaat van de verschillende entiteiten van de collectieve sector. Aangezien een dergelijke rapportage een nieuwe ontwikkeling is voor Aruba, betreft het hier op dit moment nog een groeiproces. Zo konden de cijfers van de ATA nog niet worden opgenomen en dient er in volgende rapportages nog een toelichting te worden toegevoegd waaruit op grond van de realisaties de prognose van de collectieve sector over het gehele jaar blijken.

Over het gehele uitvoeringsjaar 2016 is de laatste verwachting van Aruba dat de collectieve sector, exclusief het Land, een financieringsoverschot van 0,1% BBP zal kennen. In de ontwerp BW heeft Aruba daarnaast, op advies van het CAft, de Landbijdrage aan de AZV verhoogd met AWG 7,5 miljoen.

Het verwachte resultaat van ATA was in de tweede en derde UR nog niet bekend, terwijl in de ontwerp BW een verwacht financieringsoverschot van +0,2% BBP is opgenomen voor deze entiteit. Om deze raming voldoende te kunnen toetsen heeft het CAft Aruba om aanvullende informatie over dit overschot gevraagd.

Leningen, rentelasten en schuldquote

Het totaal aan leningen en betalingsachterstanden (zowel langlopende als kortlopende schulden) van het Land Aruba bedraagt per 1 juli 2016 AWG 4.004 miljoen (84% van het BBP). Dit is inclusief de in het tweede kwartaal afgesloten buitenlandse leningen ter waarde van AWG 180 miljoen, maar exclusief de eind september jl. afgesloten binnenlandse lening ter waarde van AWG 132 miljoen. Schuld cijfers per 1 juli 2016 voor het totaal van de vijf entiteiten die tot de collectieve sector behoren, zijn momenteel nog niet voorhanden. Hetzelfde geldt voor de rentelasten van deze entiteiten. Voor het Land Aruba komen de rentelasten in 2016 uit op AWG 209 miljoen. Ultimo 2016 komt de schuldquote van het Land Aruba, inclusief de in september afgesloten lening, uit op 86%. De schuldquote is mede gestegen als gevolg van het noemereffect van een in nominale termen gedaald BBP in 2016.

Financieel beheer

Het rapportageformat van Aruba, voor wat betreft het financieel beheer, is sterk verbeterd en geeft een goed inzicht over de gereed zijnde, lopende en nog te plannen acties. Hieruit is te concluderen dat er diverse verbeteringen en implementatietrajecten in de planningsfase of de uitvoering zitten, met name bij de douane en op HR-gebied. Daarnaast is een audit van de CAD afgerond naar de betrouwbaarheid van de ontvangstenstaat van de Departamento di Impuesto (DIMP) en loopt nog een EDP-audit naar de salarisadministratie.

Het CAft heeft aangegeven dat een goedkeurende controleverklaring van de accountant mede bijdraagt aan het verder op orde krijgen van het financieel beheer. In overleg met de hierbij betrokken actoren is Aruba in de rapportageperiode van start gegaan met het opstellen van een concreet en realistisch stappenplan om dat te bereiken.

PPP-normering

Bij het advies op de vastgestelde begroting 2016 en de reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2016 was een notitie toegevoegd met betrekking tot Public Private Partnerships (PPP). Dit in verband met de uitvoering / planfase van twee grote PPP-projecten op Aruba, namelijk de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard, en de gevolgen van " off-balance sheet" financiering voor de begroting van het Land. In die notitie is ook een advies over een normering gegeven. Deze normering houdt in dat de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding voor off-balance sheet gefinancierde projecten gemaximeerd zou moeten worden op 1,5% à 2,0% van de totale collectieve uitgaven. In het Nader Rapport bij de OB 2017 is Aruba ingegaan op de meerjarige PPP-kosten en hoe deze passen binnen de PPP-norm. Een formele reactie op het advies van het CAft om een normering te introduceren, is niet ontvangen.

De financial close voor de Watty Vos Boulevard, welke oorspronkelijk stond gepland voor begin 2016, is vooralsnog vertraagd. Dit hing samen met gewijzigd beleid bij de financier, die in eerste instantie het hele project zou financieren, maar nu slechts een deel van de financiering voor zijn rekening neemt. De vertraging van de financial close heeft op korte termijn een kostenverhogend effect, door langere inhuur van externe kennis. Anderzijds leidt de vertraging tot een latere betaling van de eerste beschikbaarheidsvergoeding voor dit project.