



Halfjaarrapportage
College Aruba financieel toezicht

Januari - juni 2019

Versie 27 september 2019

Inleiding

Het College Aruba financieel toezicht (CAft) brengt conform de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) eens per halfjaar schriftelijk verslag over zijn werkzaamheden uit 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 2019 tot en met juni 2019. De rapportage begint met een beknopte samenvatting van de werkzaamheden. Vervolgens komen de onderdelen van de begrotingscyclus 2018-2019 aan de orde. Tot slot worden enkele specifieke onderwerpen behandeld.

Samenvatting werkzaamheden

De eerste helft van 2019 stond voor Aruba in het teken van de beoordeling van de begroting 2019, de uitvoeringsrapportages over het vierde kwartaal 2018 en het eerste kwartaal van 2019.

Het hoor en wederhoortraject naar aanleiding van de vastgestelde begroting 2019 leidde tot een bericht aan de Rijksministerraad (RMR) op 15 maart waarin het CAft oordeelde dat het onvoldoende informatie had verkregen van Aruba om het realiteitsgehalte van de begroting te kunnen vaststellen. Het CAft kon evenmin beoordelen of Aruba met de vastgestelde begroting 2019 inclusief de meerjarenraming, zich begaf op het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën.

Ook de eerste uitvoeringsrapportage 2019 leidde tot een hoor en wederhoortraject mede omdat aan geen van de genoemde voorwaarden uit het CAft-bericht aan de RMR van 15 maart werd voldaan. Bij ontvangst van de eerste uitvoeringsrapportage 2019 ontving het CAft geen meerjarig integraal belastinghervormingsplan, waardoor het realiteitsgehalte van de meerjarige belastingramingen wederom niet kon worden vastgesteld. Het CAft constateerde tevens, rekening houdend met de begrote personeelslasten van het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisis Plan (IBSCP), dat Aruba in 2019 nog steeds niet voldeed aan de personeelslastennorm van AWG 479 miljoen uit het protocol. Ook was er nog geen aparte norm voor de personeelslasten van de Hoge Colleges van Staat en de Dienst Openbare Werken.

In het hoor en wederhoortraject naar aanleiding van de eerste uitvoeringsrapportage 2019 zei Aruba toe dat er bij de tweede uitvoeringsrapportage een verbeterde onderbouwing van het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP) zal komen en dat een meerjarig belastinghervormingsplan zal worden aangeboden. Verder gaf Aruba aan dat er een beleidsdoorlichting bij de Algemene Ziektekostenverzekering zal worden uitgevoerd. Ten aanzien van de personeelslastennorm was Aruba van mening dat het IBSCP buiten de personeelslastennorm valt van AWG 479 miljoen. Ook zag Aruba geen aanleiding om te komen tot een aanvullende norm voor de personeelslasten van de Hoge Colleges van Staat en de Dienst Openbare Werken.

In juli zond de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Aruba een bericht, mede namens de voorzitter van de RMR, waarin hij verzocht de begroting 2019 aan te passen aan de aanbevelingen van het CAft. Het CAft heeft Aruba bericht dat het de reactie hierop afwacht en na ontvangst daarvan beoordeelt of de RMR bericht dient te worden en indien dat het geval is, of dat bericht gepaard dient te gaan met een advies tot het geven van een aanwijzing.

Begrotingscyclus

Verantwoording 2016, 2017 en 2018

Medio 2019 hebben de Staten de jaarrekening 2016 en 2017 nog niet vastgesteld. Ten aanzien van de jaarrekening 2018 is de verwachting dat deze in de tweede helft van 2019 beschikbaar komt. Het CAft zal een advies uitbrengen over de jaarrekeningen 2016, 2017 en 2018 gezamenlijk.

Uitvoering begroting 2018

In het advies op de ontwerpbegroting 2018 van 2 maart 2018 oordeelde het CAft al dat de door de LAft voorgeschreven compensatie van het tekort 2017 niet in 2018 gerealiseerd kon worden en dat daarmee de LAft-norm in 2018 buiten bereik was. Het CAft heeft aanbevolen dat het tekort in 2018 tenminste lager diende te zijn dan het tekort in 2017. Aruba had voor 2018 een begroting gepresenteerd met een tekort van 3,0 procent van het bbp, waarmee niet was voldaan aan de LAft-norm voor dat jaar (overschot van minimaal 0,5 procent van het bbp). Uit de vierde uitvoeringsrapportage 2018 bleek dat 2018 werd afgesloten met een financieringstekort van de hele collectieve sector van AWG 123,0 miljoen, hetgeen overeenkwam met een tekort van 2,5 procent van het bbp. Hiermee lijkt te zijn voldaan aan de aanbeveling van het CAft ter zake. Na ontvangst van de definitieve jaarrekening 2018 kan het CAft beoordelen hoe groot het definitieve financieringstekort is.

Begroting 2019

Op vrijdag 28 december 2018 ontving het CAft de vastgestelde begroting 2019. Op 14 januari 2019 bracht het CAft advies uit op de vastgestelde begroting 2019. In dit advies constateerde het CAft dat Aruba in beperkte mate invulling had gegeven aan de aanbevelingen bij de ontwerpbegroting 2019 en dat de vastgestelde begroting 2019 in onvoldoende mate controleerbaar was. Weliswaar had Aruba een meerjarige begroting voor de jaren 2020 en 2021 aan de begroting 2019 toegevoegd, maar het realiteitsgehalte hiervan kon onvoldoende worden vastgesteld. Het was voor het CAft niet mogelijk om onderbouwd te beoordelen of Aruba zich met de begroting 2019 op een pad richting duurzame overheidsfinanciën begaf. Met name de onderbouwing van de meerjarige belastingramingen in de vastgestelde begroting 2019 was te beperkt om een onderbouwd oordeel te geven over de realiseerbaarheid van deze ramingen.

Hoewel de personeelslasten in de begroting van het land werden aangepast tot onder AWG 479 miljoen, werden de personeelslasten van het IBSCP onvoldoende toegelicht. Hierdoor kon het CAft niet vaststellen of de hoogte van de personeelslasten in 2019 binnen de grens van AWG 479 miljoen bleef.

Op basis hiervan heeft het CAft Aruba geadviseerd (alsnog) invulling te geven aan de volgende aanbevelingen:

- Geef inzage in het belastinghervormingsplan, waarin de onderbouwing, planning en beoogde resultaten van de algemene belastinghervorming alsmede de meerjarige doorwerking nader worden toegelicht.
- Stel een gedetailleerde begroting op voor het IBSCP, waaruit duidelijk blijkt aan welke projecten de middelen worden besteed en wanneer Aruba voornemens is om deze bestedingen te verrichten. Ook dient uit deze begroting duidelijk te blijken dat eventueel extra personeel voor het Sociaal Crisis Plan de realisatie van de doelstelling om de personeelslasten nominaal te laten dalen vanaf 2019 in gevaar brengt en derhalve elders dient te worden gecompenseerd.
- Stel op korte termijn de collectieve sector vast voor de jaren 2019 - 2021. Pas na vaststelling van de collectieve sector kan het CAft feitelijk toetsen of de gehele collectieve sector in 2019 aan de wettelijke normen voldoet. Het CAft verzocht om daarbij de nog niet aangeleverde begrotingen van de entiteiten binnen de collectieve sector alsnog aan te leveren.
- Neem een additionele toelichting op voor de meerjarenramingen. Indien het nog onduidelijk is wat de toekomstige financiële consequenties zijn van beleidseffecten op begrotingsposten, dan dient dat vermeld te worden. In ieder geval dient behoedzaam te worden geraamd.

Het naar aanleiding van de vastgestelde begroting opgestarte hoor en wederhoortraject resulteerde op 12 februari uiteindelijk in een bericht van het CAft op basis van artikel 11 lid 5 van de LAft. Hierin oordeelde het CAft dat, ondanks de door Aruba verstrekte aanvullende informatie, het CAft nog steeds cruciale informatie miste om het realiteitsgehalte van de vastgestelde begroting 2019 te kunnen beoordelen. Bij de belastingramingen voor 2019 was voor het CAft de onderbouwing van met name de mutaties die samenhangen met de belastinghervorming nog steeds onvoldoende. Ook ontbrak een integraal plan voor de belastinghervormingen. Daardoor kon het CAft niet beoordelen in hoeverre de in de (meerjaren)begroting opgenomen mutaties in belastinginkomsten realistisch waren.

Ook kon het CAft niet vaststellen of de hoogte van de personeelslasten in 2019 binnen de grens van AWG 479 miljoen bleef. Wel was meer duidelijkheid verschaft over de ontwikkeling van de Public Private Partnership (PPP)-beschikbaarheidsvergoedingen: deze bleken in voldoende mate in de meerjarenbegroting te zijn verwerkt.

Op 15 maart heeft het CAft de RMR bericht op basis van artikel 12 lid 1 van de LAft. Het CAft stelde dat het niet kon vaststellen dat de begroting 2019 van Aruba (inclusief meerjarenbegroting) voldeed aan de normen zoals overeengekomen in het protocol en de LAft. Voorts adviseerde het CAft om bij de eerste uitvoeringsrapportage 2019 te beoordelen of werd voldaan aan het in overeenstemming brengen van de begroting aan de personeelslastennorm van AWG 479 miljoen inclusief de personeelslasten van het IBSCP. Daarnaast zou bij de eerste uitvoeringsrapportage 2019 worden bezien of tussen Aruba en Nederland een aanvullende norm overeengekomen was voor de personeelslasten voor de Hoge Colleges van Staat en de Dienst Openbare Werken en of de meerjarige belastingramingen inzichtelijk waren gemaakt met een integraal belastinghervormingsplan.

Uitvoering begroting 2019

Uit de eerste uitvoeringsrapportage 2019 bleek dat niet werd voldaan aan de voorwaarden zoals opgenomen in het bericht aan de RMR. Het CAft berichtte Aruba hierover middels de brief van 27 mei 2019. Bij het aanbieden van de eerste uitvoeringsrapportage 2019 had het CAft geen meerjarig integraal belastinghervormingsplan ontvangen. De meerjarige belastingramingen waren onvoldoende onderbouwd. De maatregelen zoals opgenomen in het BVP waren in de eerste uitvoeringsrapportage 2019 eveneens onvoldoende onderbouwd en toonden geen aansluiting bij de overeengekomen personeelslastennorm. Het CAft kon niet vaststellen of de besparingen realistisch waren en of in 2019 voldaan zal worden aan personeelslastennorm. Ook was de tekortnorm van de collectieve sector geprognoseerd op -0,6 procent van het bbp. Het CAft startte een hoor en wederhoortraject, dat opnieuw uitmondde in een aantal aanbevelingen. Deze richtten zich in hoofdzaak op de volgende punten:

- Aanpassen van de begrotingen van het land en/of het IBSCP zodat de begrote personeelslasten (inclusief werkgeversbijdragen) van het land en het IBSCP conform het protocol in totaal maximaal AWG 479 miljoen bedroegen.
- Verbeteren van de onderbouwing van de besparingsmaatregelen in het BVP. Deze onderbouwing diende aan te sluiten op de personeelslastennorm van AWG 479 miljoen in 2019 en een nominale daling daarna.
- Op korte termijn presenteren van een meerjarig integraal belastinghervormingsplan.
- Aangeven welke acties ondernomen werden om te voldoen aan de voor dit jaar geldende norm voor het financieringssaldo van -0,5 procent van het bbp, gezien het risico van de stijgende zorgkosten.

In de reactie van Aruba op de eerste uitvoeringsrapportage 2019 stelde Aruba zich op het standpunt dat het IBSCP buiten het kader van de personeelslastennorm valt. Ook gaf Aruba aan dat er geen aanleiding was voor een aanvullende norm voor de personeelslasten van de Hoge Colleges van Staat en de Dienst Openbare Werken. Ten aanzien van de aanbeveling de onderbouwing van het BVP te verbeteren zei de minister te verwachten dit bij de tweede uitvoeringsrapportage te zullen doen. Deze tweede uitvoeringsrapportage zou volgens Aruba ook voorzien worden van een meerjarig belastinghervormingsplan. Voor wat betreft de te nemen acties om voor dit jaar aan de geldende norm voor het financieringssaldo te kunnen gaan voldoen, gaf Aruba aan dat er een beleidsdoorlichting komt voor de Algemene Ziektekosten Verzekering.

Overige onderwerpen

De aangepaste LAft en het protocol 2019-2021

In het protocol tussen Aruba en Nederland van 2 mei 2015 was overeengekomen dat er toezicht zou komen voor het bereiken van een duurzaam begrotingsevenwicht. Het toezicht kreeg een wettelijk basis met de LAft.

De LAft trad op 2 september 2015 in werking, met terugwerkende kracht vanaf 1 augustus 2015 en zou aflopen eind 2018 als duurzaam aan de normen zou zijn voldaan. Op 22 november 2018 tekenden Aruba en Nederland een samenwerkingsprotocol tot voortzetting van het financieel toezicht voor een periode van drie jaar. Dit samenwerkingsprotocol geeft een vernieuwde inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van het land Aruba. Het nieuwe protocol beschrijft normen voor de financieringssaldi voor 2019, 2020 en 2021 en begrotingsregels die onder andere voorschrijven dat de personeelslasten (inclusief werkgeversbijdragen) jaarlijks nominaal moeten dalen waarbij het ijkpunt per 1 januari 2019 AWG 479 miljoen is. Verder beschrijft het protocol afspraken over eventuele inschrijving door Nederland op leningen Aruba, een accountantsverklaring (zie Financieel beheer) en PPP-constructies.

Tevens beschrijft het protocol de afspraak dat de bestaande LAft aangepast zal worden op basis van het protocol en eind 2018 vastgesteld zal worden na het ondertekenen van het protocol tussen Nederland en Aruba. De nieuwe LAft voor de jaren 2019–2021 is begin mei 2019 door de regering ingediend met twee aanpassingen; de vervanging van de begrotingsnormen bedoeld in artikel 14, tweede lid en de aanpassing van artikel 4, eerste lid, onderdeel d, waardoor ook ex-politici lid van het CAft kunnen worden. De Raad van Advies heeft erop gewezen dat de landsverordening in strijd is met het Statuut en de constitutie van Aruba.

Op 6 juni hebben de Staten van Aruba de Landsverordening houdende wijziging van de LAft aangenomen met verschillende amendementen. Door deze amendementen zou de LAft zodanig gewijzigd worden dat het CAft aan de Staten en de regering van Aruba zal rapporteren en niet meer aan de RMR, waardoor de RMR op basis van de LAft geen autoriteit meer zal hebben betreffende het toezicht op de openbare financiën van Aruba. In het protocol hebben Aruba en Nederland afgesproken dat de LAft uiterlijk 1 januari 2019 in werking moet treden, maar niet voordat de RMR heeft ingestemd. Inwerkingtreding van de LAft zal in hoofdzaak betekenen dat de positie en de rol van de RMR en van het CAft fundamenteel wijzigen en deze wijziging is aangehouden. Gezien de ontstane situatie heeft het geplande bezoek van het CAft aan Aruba in juni 2019 geen doorgang gevonden. De behandeling van de geamendeerde LAft in de RMR is verschoven naar na het zomerreces 2019.

Leningen, schuldquote en rentelasten

In de begroting 2019 is een financieringsbehoefte opgenomen van AWG 282,2 miljoen. De financieringsbehoefte bestaat uit de financiering van het begrote financieringstekort van het land van AWG 24,8 miljoen en uit herfinanciering van aflopende leningen van AWG 257,4 miljoen. De eerste uitvoeringsrapportage 2019 laat zien dat in het eerste kwartaal AWG 138,3 miljoen aan nieuwe leningen is aangegaan om aflopende leningen te herfinancieren. De totale schuldstand aan het einde van het eerste kwartaal 2019 bedroeg AWG 4.316,3 miljoen. Ten opzichte van het vierde kwartaal 2018 is de schuldstand gestegen met AWG 17,5 miljoen. Dit werd veroorzaakt doordat Aruba in het eerste kwartaal 2019 meer heeft geleend dan nodig was voor herfinanciering. De hoogte van het geleende bedrag is echter binnen de wettelijke toegestane machtiging van AWG 282,2 miljoen. Het CAft veronderstelde dat deze 'overfinanciering' in de volgende kwartalen van 2019 teniet zal worden gedaan.

Financieel beheer

In het protocol is overeengekomen dat over het boekjaar 2020 een accountantsverklaring wordt verkregen bij de financiële verantwoording in overeenstemming met een financieel stelsel voor bijzondere doeleinden. Om deze doelstelling te realiseren werkt het land Aruba aan een nulmeting om te komen tot een controleerbare jaarrekening. Medio februari heeft Aruba de waarderingsgrondslagen voor de bijzondere financiële verantwoording aan de staatssecretaris van BZK aangeboden. De insteek was dat deze grondslagen als toetsingskader worden aangehouden bij de controle van de bijzondere financiële verantwoording over het jaar 2020. De staatssecretaris van BZK dient nog te reageren op de aangeboden waarderingsgrondslagen door Aruba.

Bij de eerste uitvoeringsrapportage 2019 heeft Aruba aangegeven de nulmeting en de controlebaarheid van de jaarrekeningen prioriteit te geven. De Centrale Accountantsdienst (CAD) voert

de nulmeting uit om te komen tot een controleerbare en gecontroleerde jaarrekening. De Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) zal Aruba ondersteunen met het traject financiële verantwoording in overeenstemming met een financieel stelsel voor bijzondere doeleinden. Het CAft heeft aan Aruba verzocht om in de uitvoeringsrapportages uitgebreider te rapporteren over de voortgang van deze twee trajecten, inclusief deelonderzoeken van het CAD ten aanzien van de nulmeting en de voorgenomen audits die de SOAB zal verrichten ten aanzien van de bijzondere financiële verantwoording.

Collectieve sector

De collectieve sector van Aruba voor de jaren 2019 tot en met 2021 was in het eerste halfjaar van 2019 nog niet vastgesteld. Het CAft heeft geadviseerd in de reactie op de vastgestelde begroting 2019 en de eerste uitvoeringsrapportage 2019 om op korte termijn, in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Aruba en met het CBS Nederland, de samenstelling van de collectieve sector van Aruba voor de jaren 2019 tot en met 2021 te actualiseren. Aruba gaf aan dat CBS Aruba beperkte capaciteit had. De staatssecretaris van BZK heeft Aruba verzocht om hem en het CAft op uiterlijk 30 juni 2019 te informeren over de uitkomsten van een gezamenlijk onderzoek van CBS Aruba en CBS Nederland naar de samenstelling van de collectieve sector. De staatssecretaris van BZK en het CAft hadden op 30 juni 2019 nog geen bericht van Aruba ontvangen.