



## College Aruba financieel toezicht

---

Aan  
De Minister van Financiën en Overheidsorganisatie van Aruba

Adres kantoor Curaçao  
De Rouvilleweg 39  
Willemstad, Curaçao  
Telefoon (+5999) 4619081  
Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten  
Frontstreet 26  
Convent Building  
Philipsburg, Sint Maarten  
Telefoon (+1721) 5430331  
Telefax (+1721) 5430379

Contactpersoon  
Evisra Carolina  
Datum  
27 november 2015  
Ons kenmerk  
Cft 201500297  
Pagina  
1/6

Telefoonnummer  
+5999 4619081  
E-mail  
info@cft.cw  
Uw kenmerk  
Bijlage  
-

Adres kantoor Aruba  
L.G. Smith Boulevard 68  
La Piccola Marina  
Oranjestad, Aruba  
E-mail info@cft.cw  
Internet www.cft.cw

Onderwerp  
Reactie op de derde uitvoeringsrapportage 2015 Aruba

Geachte heer Bermudez,

Op 17 november jl. ontving het College Aruba financieel toezicht (CAft) de derde uitvoeringsrapportage 2015 van Aruba, waarin verslag wordt gedaan van de begrotingsuitputting tot en met het derde kwartaal van 2015. In de uitvoeringsrapportage worden tevens ramingen gepresenteerd van de verwachte realisatie aan het eind van 2015, gebaseerd op de cijfers van de eerste drie kwartalen van het jaar. De advisering van het CAft op de uitvoeringsrapportage van Aruba geschiedt op basis van artikel 17.7 van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft).

Conform artikel 17.1 LAft dienen uitvoeringsrapportages ook aan de Staten van Aruba te worden verzonden. Omwille van de volledigheid van de informatievoorziening aan de Staten van Aruba is deze brief in afschrift aan de voorzitter van Staten verstuurd.

### **Oordeel**

De derde uitvoeringsrapportage schetst een relatief duidelijk beeld van de begrotingsrealisatie tot en met het derde kwartaal van 2015, en de verwachtingen tot en met het eind van het jaar. Het CAft is van mening dat de inhoud van de derde uitvoeringsrapportage vollediger is dan de voorgaande rapportages, en dat in voldoende mate aan de aanbevelingen van het CAft in het kader van de verbetering van de rapportage zijn voldaan. Met name de toevoeging van prognoses voor 2015 en de uitgebreidere presentatie van de resultaten van de consolidatiemiddelen zijn een vooruitgang. De technische weergave van de huidige rapportage is ook verbeterd, waardoor het CAft concludeert dat aan het merendeel van de inhoudelijke punten die conform de LAft in de rapportage opgenomen moeten zijn, wordt voldaan. De onderbouwing van de begrote middelen en uitgaven blijft echter een verbeterpunt, zowel in de uitvoeringsrapportages als de begroting.

Duidelijke en toereikende onderbouwing is noodzakelijk opdat de ramingen objectief beoordeeld kunnen worden, wat ten goede komt van het voorspoedige verloop van het begrotingsuitvoeringsproces.

Uit de derde uitvoeringsrapportage kan worden geconcludeerd dat de begrotingsuitputting tot en met het derde kwartaal van 2015 enigszins achter op schema ligt. Het financieringstekort tot en met september 2015 bedraagt AWG 185 miljoen, oftewel 3,7% van het voor 2015 geraamde BBP. De implementatie van de consolidatiemaatregelen lag per eind september jl. nog achter op schema, met een realisatie van 73,6% aan de middenkant en slechts 51,4% aan de uitgavenkant. Daarnaast blijkt uit de voorgenomen begrotingswijziging van Aruba dat de totale uitgaven in 2015 hoger uit zullen vallen dan begroot. Deze overschrijding zal naar verwachting worden gefinancierd met overwegend incidentele middelen. Daar komt bij dat de voorgenomen maatregelen nog zeer prematuur zijn, en is het onwaarschijnlijk dat ze in 2015 tot voldoende besparingen zullen leiden. Het CAft concludeert nogmaals dat indien de groei van de uitgaven niet structureel wordt teruggedrongen, het financieringstekort van 3,7% van het BBP in 2015, en de tekortnormen van de komende jaren moeilijk haalbaar zullen zijn. Daarnaast vraagt de tekortoverschrijding van AWG 45 miljoen welke uit de jaarrekening 2014 van Aruba blijkt om vereffende maatregelen in 2015 en verder, in lijn met het door Aruba zelf ingezette beleid van behoedzaam begroten. In dit kader doet het CAft de volgende aanbevelingen:

- 1. Dam de verwachte uitgavengroei in de rest van 2015 zoveel mogelijk in, en bereid additionele maatregelen voor om binnen de vastgestelde financiële kaders te blijven;*
- 2. De verwachte middelen zijn niet toereikend onderbouwd en daardoor niet toetsbaar door het CAft. Met name de kwijtschelding van de pro forma lening van de SVB van circa AWG 60 miljoen heeft nadere onderbouwing om te kunnen toetsen of dit een realistische inschatting is. Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat met name de aanpassing van de wetgeving tot uitkering van wettelijke vastgestelde reserves, en de wijziging van het dividendbeleid van overheidsNV's op korte termijn kunnen worden geëffectueerd. Derhalve adviseert het CAft om niet uit te gaan van de realisatie van het maximum aan extra middelen;*
- 3. Gebruik een recentere raming van het BBP in 2015 van de Centrale Bank van Aruba, om te vermijden dat een tegenvaller in het BBP tot overschrijding van de tekortnorm van 3,7% leidt;*
- 4. Intensiveer het traject om de groei van de uitgaven, met name op het gebied van personeel, zo spoedig mogelijk structureel terug te dringen.*

### **Toelichting**

#### *Algemene dienst*

De realisatiecijfers uit de uitvoeringsrapportage laten zien dat de begrotingsuitputting tot en met het derde kwartaal van 2015 enigszins achter op schema ligt. Eind juni jl. leek de uitvoering van de begroting nog op schema te liggen, gezien de realisatie van circa 48% van zowel de middelen als de uitgaven. Echter, per eind september 2015 is slechts 69,1% aan de middenkant ingeboekt, tegenover 74,9% aan de kostenkant. Op basis van deze cijfers bedroeg het financieringstekort 3,7% van het voor 2015 geraamde BBP.

De onderschrijding bij de middelen gedurende de eerste drie kwartalen van 2015 is voornamelijk toe te schrijven aan tegenvallende opbrengsten (33,0%) uit de terugvordering van aan Arubaanse studenten verstrekte studietoelagen. De uitgavenposten met de grootste procentuele overschrijdingen zijn bijdragen (89,8%) en personeel (78,0%). De laatstgenoemde overschrijding is ondermeer te wijten aan hoger dan verwachte uitgaven aan 'overwerkvergoeding' en 'salarissen en toelagen' door verschillende ministeries.

Uit de ramingen die voor heel 2015 gemaakt zijn valt af te leiden dat de totale uitgaven een overschrijding van maximaal AWG 35 miljoen zullen laten zien vergeleken met de AWG 1.349 miljoen zoals opgenomen in de begroting 2015. Dit houdt in dat de uitgaven in 2015 naar schatting AWG 1.383 miljoen zullen bedragen. Met name de posten 'overdrachten' en 'personeel' zijn debet aan deze hoger dan verwachte uitgaven. Hoewel Aruba ook rekening houdt met een lagere uitgavenrealisatie van minimaal AWG 1.319 miljoen in 2015, lijkt dit te optimistisch vergeleken met zowel de begroting als de realisatie tot en met september 2015. Aruba lijkt echter voornamelijk uit te gaan van het hoogste bedrag aan uitgaven van AWG 1.383 miljoen.

Om de verwachte overschrijding in de uitgaven en de tegenvallende opbrengsten in 2015 op te kunnen vangen, is een voornemen om een begrotingswijziging (BW) door te voeren, met AWG 63 miljoen aan extra middelen van voornamelijk incidentele aard. Deze bestaan voornamelijk uit schenkingen (AWG 61 miljoen) en de verkoop van onroerende goederen en grond (AWG 11 miljoen). Gebaseerd op de realisatie van het maximum aan zowel de extra middelen als uitgaven, berekent Aruba een financieringstekort van AWG 140 miljoen (2,8% van het BBP) voor 2015. Indien conform dezelfde analogie uitgegaan wordt van een minimale realisatie van de middelen en uitgaven, zal het financieringstekort AWG 159 miljoen bedragen (3,2% van het BBP). Beide ramingen liggen onder de voor 2015 vastgestelde tekortnorm van 3,7% van het BBP. (Zie tabel 1 voor een overzicht van begrotingsuitputting en raming 2015.)

**Tabel 1 Overzicht Begrotingsuitputting en raming 2015 (in mln. AWG)**

	Uitputting kw. 1 t/m 3 2015	Vrije ruimte begroting 2015	Begroting 2015	Voorstel BW	Begroting 2015 incl. Voorstel BW		Worst case scenario
					Min	Max	
Middelen	816 (69,1%)	364 (30,9%)	1.180 (100%)	+63	1.160	1.244	1.160
Uitgaven	1.002 (74,3%)	347 (25,7%)	1.349 (100%)	+35	1.319	1.383	1.383
Financieringssaldo % BBP	-185 <b>-3,7%</b>	17 <b>0,3%</b>	-168 <b>-3,4%</b>		-159 <b>-3,2%</b>	-140 <b>-2,8%</b>	-224 <b>-4,5%</b>

Het CAft signaleert dat de geraamde meeropbrengsten van AWG 63 miljoen niet onderbouwd en dus niet toetsbaar zijn. Naast het feit dat deze middelen veelal van incidentele aard zijn, is een aantal volgens het CAft niet haalbaar op korte termijn. Met name de kwijtschelding van de pro forma lening van de SVB, de aanpassing van de wetgeving tot uitkering van wettelijke vastgestelde reserves, en de wijziging van het dividendbeleid van overheidsNV's lijken niet realiseerbaar op korte termijn.

Derhalve is het CAft van mening dat Aruba ervan uit moet gaan dat een minder positieve combinatie van de verwachte middelen- en uitgavenrealisatie tot stand zal komen, welke wel tot een overschrijding van het financieringstekort van 3,7% kan leiden. In het uiterste geval ('worst case scenario') wordt het maximum aan uitgaven gerealiseerd terwijl slechts het minimum aan middelen wordt gegenereerd, waardoor het financieringstekort 4,5% van het BBP zal bedragen wat een overschrijding van de vastgestelde tekortnorm inhoudt.

Om te voorkomen dat de tekortnorm van 3,7% in het geding komt is Aruba gebaat bij het indammen van de verwachte groei in de uitgaven. In het Balanced Budget Akkoord (BBA) van 2013 is door de Arubaanse regering zelf vastgelegd dat de verschillende ministeries eventuele tegenvallers aan de uitgavenkant zullen compenseren. In de praktijk lijkt hier weinig of geen sprake van te zijn. De gerealiseerde en/of verwachte kostenoverschrijdingen leiden op hun beurt tot het zoeken naar veelal incidentele middelen om tekorten te voorkomen. Dit is niet in lijn met de afspraken uit het BBA, en getuigt tevens van ontoereikend financieel beheer. Derhalve is het CAft van mening dat Aruba de voorziene stijging in de uitgaven in 2015 zoveel mogelijk in moet dammen en/of additionele maatregelen moet nemen om binnen de vastgestelde financiële kaders te blijven. Tevens vraagt de tekortoverschrijding van AWG 45 miljoen welke blijkt uit de jaarrekening 2014 om vereffende maatregelen in 2015 en verder, in lijn met het door Aruba zelf ingezette beleid van behoedzaam begroten.

Tot slot is het CAft net zoals in zijn advies op de ontwerpbegroting 2016 van mening dat Aruba uit moet gaan van een recentere schatting van het BBP. Het BBP dat nu voor 2015 wordt gebruikt is in januari 2015 voor het laatst door de Centrale Bank van Aruba bijgewerkt, en in april 2015 gepubliceerd. Indien zich gedurende 2015 tegenvallende economische ontwikkelingen hebben voorgedaan zal het BBP in 2015 lager uitvallen, waardoor het gerealiseerde financieringstekort dus hoger zal zijn in termen van het BBP.

#### *Voortgang consolidatiemaatregelen*

De Arubaanse regering heeft besloten vanwege de termijnen, het rendement en aflopende effectperiode van de consolidatiemaatregelen om een nieuw meerjarenkader MRJ 2017-2020 te introduceren in plaats van het bestaande MRJ 2014-2018. Het MRJ 2017-2020 bestaat uit 7 maatregelen bedoeld om de meerjarige normen conform artikel 14 van de LAft te behalen. De verwachting is dat dit meerjarenkader een meer realistische rendement zal opleveren. In zijn advies op de ontwerpbegroting (Cft201500223) heeft het CAft reeds aangegeven positief te staan tegenover het beleid van Aruba om een vereenvoudigd en eenduidig meerjarig financieel kader te gaan gebruiken. Derhalve wordt in de derde en vierde uitvoeringsrapportage 2015 voor het laatst gerapporteerd over het MRJ 2014-2018.

De implementatie van de consolidatiemaatregelen lag per eind september 2015 achter op schema, met 73,6% aan de middelenkant en slechts 51,4% aan de uitgavenkant. In het derde kwartaal van 2015 heeft de consolidatiemaatregel "Invorderingsactie" AWG 17,3 miljoen opgeleverd, AWG 8,8 miljoen minder vergeleken met het voorgaande kwartaal. Het algehele beeld dat deze cijfers presenteren is dat er gaandeweg minder wordt binnengehaald dan geprognosticeerd. Het CAft relateert dit aan het verzadigingseffect en de hoge inspanningskosten.

Aan de uitgavenzijde blijkt dat in de eerste negen maanden van 2015 slechts 51,4% van de originele doelstelling van AWG 276 miljoen voor het jaar is gerealiseerd. Vooral de inboeking op het gebied van de consolidatiemaatregelen "Subsidies en overdrachten" en "Goederen en diensten" valt tegen door een stijging van de uitgaven in plaats van besparingen. Op basis van de middelen en uitgaven bedroeg de algehele realisatie gedurende de eerste drie kwartalen van 2015 samen 56,3% van de target. Indien de intensiveringen worden meegerekend komt dit uit op 59,0% van de van doelstelling voor 2015.

Gezien de achterblijvende implementatie van de consolidatiemaatregelen, is het CAFT van mening dat de tekortnorm van 3,7% in 2015 moeilijk haalbaar is. Het CAFT adviseert derhalve dat gezien de korte tijd die nog rest in het lopende jaar, additionele uitgavenverlagende en/of inkomstenverhogende maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de tekortnorm in het geding komt. (Zie tabel 2 voor een overzicht van de realisatie van de consolidatiemaatregelen in het eerste tot en met het derde kwartaal van 2015.)

**Tabel 2 Overzicht consolidatiemaatregelen eerste t/m derde kwartaal 2015**

	Realisatie (mln. AWG)	Target (mln. AWG)	%
Middelen	59	80	73,6
Uitgaven	-142	-276	51,4
Totaal Middelen + Uitgaven	200	355	56,3
Totaal Middelen + Uitgaven + Intensiveringen	192	325	59,0

#### *Financiering en schuld*

Volgens de vastgestelde begroting 2015 van Aruba bedraagt de totale financieringsbehoefte AWG 297 miljoen (USD 165 miljoen). Aruba gaat op basis van de in voorbereiding zijnde begrotingswijziging uit van een financieringstekort van AWG 140 miljoen (2,8% van het BBP), en een financieringsbehoefte van AWG 316 miljoen. Dit houdt een stijging van de financieringsbehoefte in met circa AWG 20 miljoen vergeleken met de vastgestelde begroting. Aruba verwacht dit relatief geringe bedrag op de binnenlandse markt aan te kunnen trekken gedurende het vierde kwartaal van 2015.

De schuld cijfers uit de uitvoeringsrapportage geven aan dat de schuld van Aruba gestegen is van AWG 3,882 miljard (81,4% van het BBP) per eind 2014, naar AWG 3,909 miljard (79,0%)<sup>1</sup> per eind september 2015. Deze stijging is toe te schrijven aan een toename in de buitenlandse component van de overheidsschuld van Aruba (met AWG 96 miljoen). De binnenlandse schuld van Aruba is gedurende de eerste drie kwartalen van 2015 met AWG 69 miljoen gedaald vergeleken met eind 2014.

---

<sup>1</sup> Gebaseerd op 75% van de nominale economische groei die geraamd is voor 2015.

*Financieel beheer*

In de derde uitvoeringsrapportage wordt aangegeven dat er met de bevindingen afkomstig uit de in juli 2015 gepubliceerde rapport "self-assessment PEFA inventarisatie Financieel Beheer Aruba" gekozen is voor een hybride aanpak, een samenhangend stelsel op basis van Core-score, Platform aanpak en Risico Management omdat hiermee het beste van de methoden wordt gebruikt en meer tegemoet wordt gekomen aan het bestuur, management en medewerkers bij het realiseren van de gestelde doelen door kansen (of mogelijkheden) te benutten en risico's te beheersen. In het voornoemde rapport werd aangegeven dat er op een zestal deelgebieden binnen het financieel beheer van Aruba het self-assessment werd uitgevoerd.

In de derde uitvoeringsrapportage wordt aangekondigd dat er middels verbeteracties PEFA indicatoren positief worden beïnvloed zijnde:

1. PI-2 Kosten-Samenstelling ten opzichte van goedgekeurde begrotingen per ministeries
2. PI-6 Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting
3. PI-9 Inzicht in financiële risico's van overige publieke sector entiteiten
4. PI-12 Beleidsmatige meerjarenramingen
5. PI-17 Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties
6. PI-20 Interne procedures financiële administratie
7. PI-21 Interne audits
8. PI-24 Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportage
9. PI-25 Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening

Het is noodzakelijk dat aan het financieel beheer van Aruba gewerkt wordt. Ook de Algemene Rekenkamer van Aruba (ARA) heeft in hun rapport over de jaarrekening 2014 aangegeven dat er behoorlijk wat moet gebeuren op het gebied van financieel beheer. De voorlopige score van de self-assessment van 42% liet zien dat het financieel beheer nog niet op orde is en dat er enkele talrijke verbeteracties noodzakelijk zijn om dit te bereiken.

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 Aruba financieel toezicht



Prof. dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
de Directeur van Directie Financiën van Aruba