



Aan
De minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur

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

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

Contactpersoon
Cluster Aruba
Datum
2 december 2019
Ons kenmerk
Cft 201900163

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

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800
E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Pagina
1/7

Bijlage
1

Onderwerp

Advies op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de begroting 2019

Geachte mevrouw Ruiz-Maduro,

Het College Aruba financieel toezicht (CAft) heeft op 15 november jl. de Najaarsnota (NJN) 2019 ontvangen en op 22 november jl. de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de begroting 2019 (BW). Conform artikel 10 lid 1 van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) ontvangt u in deze brief het advies van het CAft op de BW, waarbij het CAft ook de NJN heeft betrokken.

Toetsingskader

Het samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland 2019-2021 van 22 november 2018 geeft een inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba. De afspraken uit het protocol betekenen voor de toetsing van de BW dat:

- Het financieringssaldo van de collectieve sector in het jaar 2019 maximaal -0,5 procent van het bbp mag bedragen.
- De personeelslasten (inclusief werkgeversbijdragen) in het jaar 2019 maximaal AWG 479 miljoen mogen bedragen. Aruba zal ten tijde van het protocol sturen op een jaarlijks nominale daling van de personeelslasten. Op 22 november jl. is door de Rijksministerraad (RMR) besloten dat de personeelslasten van het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan (IBSCP) vanaf de begroting 2020 onderdeel zullen vormen van deze norm¹.
- Er wordt een scheiding gemaakt tussen inkomsten en uitgaven en indien er sprake is van meevallers ten tijde van een financieringstekort, komen deze volledig ten gunste van de tekortreductie. Verder hanteert Aruba zodanige compensatieregels dat structurele overschrijdingen in uitgaven of onderschrijdingen in middelen, structureel gedekt worden. En incidentele overschrijdingen in uitgaven of onderschrijdingen in middelen, incidenteel gedekt worden.

¹ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Oordeel

Het verwachte financieringssaldo van het land in 2019 blijft na verwerking van de BW met AWG -24,8 miljoen (-0,4 procent van het bbp) ongewijzigd ten opzichte van de vastgestelde begroting 2019. Met de in de derde UR beschreven verwachte resultaten van de collectieve sector voor 2019 verwacht het CAft dat Aruba binnen de norm van het financieringssaldo blijft van -0,5 procent van het bbp. De BW geeft derhalve voldoende invulling aan de tekortnorm uit het protocol.

Aan de afspraken van de begrotingsregels uit het protocol wordt met de BW gedeeltelijk voldaan. In de BW worden de personeelslasten verlaagd met AWG 0,5 miljoen en daardoor komen de begrote personeelslasten in 2019 uit op AWG 478,1 miljoen. Dit is exclusief de personeelslasten van het IBSCP. Inmiddels is besloten in de RMR van 22 november jl. dat de personeelslasten van het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan (IBSCP) vanaf de begroting 2020 onderdeel zullen vormen van deze norm.

Met de BW worden incidentele meevallers in de middelen met een omvang van AWG 14,3 miljoen ingezet ter dekking van een verhoging van de lasten voor AWG 11,3 miljoen en uitgaven op de kapitaaldienst voor AWG 1,8 miljoen. Hiermee wordt geen invulling gegeven aan de afspraken uit het protocol die stellen dat er, indien er sprake is van meevallers ten tijde van een financieringstekort, deze volledig (100%) ten gunste komen van de tekortreductie (onderdeel II, sub 5) en dat er een scheiding moet worden gemaakt tussen overheidsinkomsten en overheidsuitgaven (onderdeel II, sub 8). Dit is noodzakelijk om de schuld van het land te beheersen en te verlagen. De BW sluit overigens in het gepresenteerde cijferbeeld van mee- en tegenvallers onvoldoende aan op de NJN en de in de BW vermelde mutaties zijn op dit vlak onvoldoende toegelicht. Daarom is van de NJN uitgegaan.

Voorts dient Aruba compensatieregels te hanteren binnen het uitgavenkader met als doel structurele tegenvallers structureel te compenseren en incidentele tegenvallers incidenteel te compenseren (onderdeel II, sub 7). U geeft in uw brief van 22 november jl. aan dat het toepassen van deze begrotingsregel vertraging heeft opgelopen in verband met het uitblijven van een eindafstemming met Nederland over de uitgewerkte begrotingsregels. Daarnaast vergt het toepassen van de begrotingsregels een andere werkwijze voor Aruba. Het protocol is echter al op 22 november 2018 overeengekomen en de begrotingsregels zijn vanaf 2019 van toepassing. Het CAft is van mening dat een eventuele eindafstemming van de uitwerking van de begrotingsregels met Nederland niet van invloed hoeft te zijn op het naleven van de begrotingsregels.

Het CAft adviseert om in de BW die aan de Staten wordt aangeboden de volgende aanpassingen te verwerken:

- Wendt de meevallers in de middelen aan voor tekortreductie volgens het meevallersbeleid uit het protocol. Dit betekent dat de incidentele meevaller in de middelen met een omvang van AWG 14,3 miljoen niet ingezet mag worden ter dekking van een verhoging van de lasten en uitgaven op de kapitaaldienst en dat elders dekking moet worden gevonden;

- Dek de hogere uitgaven door middel van lagere kostenrealisaties of ombuigingen aan de kostenkant. De hogere uitgaven van structurele aard dienen gecompenseerd te worden door ombuigingen van structurele aard.
- Verbeter de onderbouwing van de mutaties in de BW opdat deze te categoriseren zijn conform de begrotingsregels (meevallers, tegenvallers, beleidsmatige wijzigingen, incidenteel, structureel) en daaraan getoetst kunnen worden en zorg voor aansluiting tussen de BW en de NJN;

De onderhavige BW dient op grond van artikel 10 lid 2 van de LAft, vergezeld van dit advies, door u aan de Staten te worden aangeboden. In de memorie van toelichting bij de BW dient u aan te geven op welke wijze rekening is gehouden met dit advies. Overigens vraagt het CAft u om in de toekomst eerder een BW in te dienen, zodat de uitgaven tijdig door de Staten geautoriseerd kunnen worden.

Toelichting

Financieringssaldo land Aruba en collectieve sector

Het verwachte financieringssaldo van het land in 2019 blijft na verwerking van de BW met AWG -24,8 miljoen (-0,4 procent van het bbp) ongewijzigd ten opzichte van de vastgestelde begroting 2019. De huidige verwachting van Aruba is dat het financieringssaldo van de gehele collectieve sector² over 2019, op basis van de prognose in de derde uitvoeringsrapportage 2019, uitkomt op een tekort van AWG 0,6 miljoen (0 procent van het bbp³). Dit is inclusief het resultaat van ATA in 2019⁴. Het financieringssaldo van de gehele collectieve sector laat hiermee geen wijziging zien ten opzichte van de vastgestelde begroting omdat de BW saldoneutraal is. Hiervan uitgaande concludeert het CAft dat naar verwachting in 2019 aan de overeengekomen norm van een maximaal tekort van 0,5 procent van het bbp zal worden voldaan. In bijlage 1 worden de mutaties van de BW en de mutaties van de NJN weergegeven.

Personeelslasten

In de BW worden de personeelslasten verlaagd met AWG 0,5 miljoen en komen daardoor in 2019 uit op AWG 478,1 miljoen. Dit is exclusief de personeelslasten van het IBSCP. De BW geeft geen invulling aan de eerdere adviezen van het CAft om de begrote personeelslasten (inclusief werkgeversbijdragen) van het land inclusief het IBSCP aan te laten sluiten op de overeengekomen personeelslastennorm. De RMR heeft op 22 november jl. echter besloten dat de personeelslasten van het IBSCP vanaf de begroting 2020 onderdeel zullen vormen van de personeelslastennorm.

² De gehele collectieve sector bestaat uit het financieringssaldo van het land en het verwacht resultaat van de overheidsentiteiten behorende tot de collectieve sector.

³ Bij toetsing aan de tekortnorm wordt vooralsnog uitgegaan van het bbp gebaseerd op de Nationale Rekeningen 2011 van het CBS. Op basis van de geactualiseerde Nationale Rekeningen t/m 2017 van het CBS en de groeiramingen van de CBA voor 2018 en 2019 zou het financieringstekort van de collectieve sector uitkomen op 0% (bbp: AWG 5.871 miljoen).

⁴ In het financieringssaldo van de collectieve sector is de dubbeltelling van de Aruba Tourism Authority (ATA) dat nader wordt toegelicht in de reactie van het CAft op de derde uitvoeringsrapportage 2019 meegenomen (kenmerk CAft 201900159).

Met de BW worden de budgetten voor overwerk bij de uitvoerende diensten verhoogd vanwege dreigende overschrijding van de huidige budgetten. Deze hogere uitgaven worden gedekt binnen de personeelslasten. Met verwijzing naar het op 27 september jl. door het CAft uitgebrachte rapport "Analyse overwerkkosten Aruba"⁵ adviseert het CAft u om beheersmaatregelen te treffen die tot een betere beheersing van de overwerkkosten leiden.

Begrotingsregels

Het CAft acht het gebruik van een NJN om verder toelichting te geven bij de BW positief. De NJN sluit echter cijfermatig niet aan bij de BW (zie ook bijlage 1). Zo bedraagt het financieringssaldo in de NJN AWG 1,2 miljoen en in de BW AWG 0 miljoen. Het niet invoeren van de suikerbelasting (accijns op water met toegevoegde suiker) is in de NJN benoemd als een tegenvaller van AWG 16,7 miljoen. Deze tegenvaller wordt gecompenseerd door hogere opbrengsten van de directe en indirecte belastingen en de niet-belastingopbrengsten. Per saldo leidt dit volgens de NJN tot hogere belastingopbrengsten van AWG 2 miljoen. Dit is niet terug te zien in de BW. Het is voor het CAft onduidelijk of de tegenvaller van de suikerbelasting en de hogere opbrengsten van de andere belastingsoorten zijn opgenomen in de BW.

De toelichting zoals opgenomen in de BW geeft het CAft onvoldoende informatie om de mutaties in de BW te kunnen identificeren als mee- of tegenvallers (van incidentele of structurele aard) of als beleidsmatige wijzigingen. De BW biedt veelal geen duidelijke verklaring of een bovenmatige raming veroorzaakt wordt door een meevaller of het gevolg is van een beleidsmatige wijziging met dienovereenkomstige aanpassing van de raming. Het CAft kan derhalve de in de NJN benoemde mee- en tegenvallers niet volledig controleren. Het CAft adviseert u dringend verbetering aan te brengen in de aanlevering van informatie over mee- en tegenvallers, zodat in 2020 beter inzicht bestaat in de (door u geïdentificeerde) mee- en tegenvallers. Het CAft gaat daarover op ambtelijk niveau graag met u nader in gesprek.

Tabel 1: budgettaire wijzigingen BW 2019 en NJN 2019

	NJN 2019	BW 2019
Middelenkant totaal	-14,3	-12,8
Meevallers wv		
- Hogere dividenduitkering AAA	-0,2	
- Agio op obligaties	-12,2	
- Hogere opbrengsten deviezenprovisie	-2,0	
Diverse tegenvallers en beleidswijzigingen	0,1	
Kostenkant totaal	11,3	11,9
Meevaller Beschikbaarheidsvergoeding Watty Vos Blvd.	-3,8	
Diverse tegenvallers en beleidswijzigingen	15,1	
Kapitaaldienst totaal	1,8	0,9
Investerings - Investerings ROIM	1,8	
Saldo	-1,2	0,0

⁵ Kenmerk: CFT 201900130

De gepresenteerde mee- en tegenvallers en beleidswijzigingen zijn weergegeven in tabel 1. Uitgaande van de NJN betreffen de meevallers aan de middelenkant AWG 14,3 miljoen. Aan de kostenkant is er een meevaller van AWG 3,8 miljoen. De meevaller aan de kostenkant wordt conform de begrotingsregels ingezet voor tegenvallers aan de kostenkant.

Een korte toelichting bij een aantal mutaties uit tabel 1:

- De meevallers aan de middelenkant betreffen een hogere waarde van de uitgifte van staatsobligaties (agio) van AWG 12,2 miljoen, een hogere dividenduitkering van Aruba Airport Authority (AAA) van AWG 0,2 miljoen, een hogere deviezenprovisie⁶ van AWG 2 miljoen en diverse tegenvallers en beleidswijzigingen die optellen tot AWG 0,1 miljoen.
- Een meevaller aan de kostenkant betreft de lager dan begroot uitgevallen beschikbaarheidsvergoeding van het PPP-project Watty Vos Boulevard, vanwege een vertraagde oplevering. Het CAft merkt op dat in de komende jaren de omvang van de benodigde beschikbaarheidsvergoedingen zullen stijgen en daarmee een aanzienlijk structureel beslag zullen leggen op de meerjarenbegroting.
- De hogere uitgave op de kapitaaldienst betreft met name investeringen gerelateerd aan de verbouwing van een bestuurskantoor en het onderhoud van wegen en klaslokalen.

In de BW worden meevallers aan de middelenkant gesaldeerd met hogere lasten en hogere kapitaaluitgaven. Het CAft constateert dat hiermee niet wordt voldaan aan de begrotingsregel dat er een scheiding moet worden gemaakt tussen overheidsinkomsten en overheidsuitgaven. Ook wordt hiermee geen invulling gegeven aan de begrotingsregel dat meevallers volledig ten gunste komen van tekortreductie ten tijde van een financieringstekort. Zo worden de meevallers aan de middelenkant (agio, dividenduitkering AAA, hogere deviezenprovisie) ingezet voor hogere uitgaven aan de kostenkant en wordt vervolgens het saldo van de exploitatie ingezet voor de hogere investeringen op de kapitaaldienst.

Verder worden in de BW incidentele meevallers ingezet voor structurele uitgaven. Hiervan is in ieder geval sprake bij de reparatietoeslag⁷ van AWG 8,3 miljoen. De reparatietoeslag is een beleidswijziging die per 1 juli 2018 in werking is getreden. Het CAft is van mening dat de kosten die voortvloeien uit deze beleidswijziging van structurele aard zijn. Derhalve dient dit conform de begrotingsregels op een structurele wijze gedekt te worden door middel van ombuigingen of lagere kostenrealisaties in de uitgaven en niet op een incidentele wijze.

⁶ Een commissie die afgedragen wordt aan het land met tussenkomst van de Centrale Bank Aruba bij het wisselen van guldens in buitenlands geld.

⁷ De reparatietoeslag is sinds 1 juli 2018 verhoogd met AWG 25 naar AWG 125 per maand per pensioengerechtigde. De toeslag is bedoeld voor gepensioneerden van wie het individuele inkomen en het ouderdomspensioen (AOV-uitkering) tezamen niet meer bedraagt dan AWG 1822 per maand voor gehuwden en voor ongehuwden AWG 1082 per maand. De SVb betaalt de toeslag vooruit voor het land en keert dit uit aan de uitkeringsgerechtigden. Vooruitlopend op een wijziging van de landsverordening reparatietoeslag, heeft de regering besloten om over de jaren 2018 en 2019 geen inkomensstoets toe te passen.

Kenmerk
Cft 201900163
Blad
6/7

Het CAft is van mening dat zonder adequate maatregelen de hogere kosten aan Serlimar ook meerdere jaren zullen beslaan. De hogere kosten komen (mede) voort uit de niet kostendekkende tarieven en de gebrekkige heffings- en invorderingsacties van Serlimar, zoals vermeld in de memorie van toelichting van de ontwerp-landsverordening (Olv) omtrent de vernieuwde afvalwetgeving⁸. Een hogere bijdrage van het land aan Serlimar is te vermijden door verbetering van de tarievenstructuur, heffing en inning en het laten vervallen van de plicht van het land om tekorten te compenseren.

Tot slot

Met een landsverordening tot het vaststellen van (een wijziging van) de begroting van het land verkrijgt de regering van de Staten vooraf een machtiging tot het doen van uitgaven voor de daarbij genoemde doelstellingen en tot het daarin genoemde bedrag. Het tijdstip van vaststelling van de onderhavige ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsbegroting (i.c. aan het einde van het jaar 2019) maakt dat artikel 31 van de Comptabiliteitsverordening 1989 een 'dode letter' is geworden: de Staten zullen op moment van vaststelling van het ontwerp feitelijk de begrotingsmutaties en de al gedane uitgaven die niet waren begroot, met terugwerkende kracht goedkeuren. Het CAft wijst erop dat dit een oneigenlijke procedure is; een begroting is immers een machtiging vooraf om uitgaven te doen en adviseert derhalve om voortaan het begrotingswijzigingstraject eerder in het jaar in te zetten.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het CAft graag bereid die te geven.

Vertrouwende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College Aruba financieel toezicht



Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De minister-president van Aruba
De directeur van de Directie Financiën van Aruba

⁸ Ontwerplandsverordening houdende wijziging van de Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba (AB 2005 no. 5) en de Landsverordening bijzondere belasting verblijf in timeshareresorts, logementen en hotels (AB 2013 no. 43) (regeling exclusief recht en bestemmingsheffing Serlimar voor het beheer van afval), versie 4 september 2019

Bijlage 1: Mutaties BW 2019 en NJN 2019

	Vastgestelde begroting 2019	Mutaties BW 2019	Mutaties NJNI 2019	Verschil BW t.o.v. NJN
GEWONE DIENST				
Middelen				
Directe belastingen	588.400.000	0	2.900.000	-2.900.000
Indirecte belastingen	613.886.700	0	-2.700.000	2.700.000
Retributies, leges & rechten	28.730.500	-750.000		-750.000
Rechten, boeten & overig	35.521.400	-475.000	-2.100.000	1.625.000
Renten	296.000	0		0
Niet-belastingopbrengsten	99.935.100	-208.500	1.980.000	-2.188.500
Landsbedrijven & fondsen	5.728.700	0		0
Overige ontvangsten	50.122.100	14.230.000	14.200.000	30.000
Subtotaal	1.422.620.500	12.796.500	14.280.000	-1.483.500
Kosten				
Personeel	379.789.100	-433.000	0	-433.000
Werkgeversbijdrage	98.842.500	-99.800	0	-99.800
Goederen en diensten	183.080.200	387.500	6.810.000	-6.422.500
Rente	232.309.000	0	0	0
Subsidies	212.954.200	1.303.400	0	1.303.400
Overdrachten Binnen en buitenland	146.424.000	8.425.000	8.300.000	125.000
Afschrijvingen	36.096.500	0	0	0
Verrekeningen en bijdragen	137.538.600	2.319.000	-3.800.000	6.119.000
Subtotaal	1.427.034.100	11.902.100	11.310.000	592.100
Totaal exploitatiesaldo (-tekort)	-4.413.600	894.400	2.970.000	-2.075.600
KAPITAALDIENST				
Investeringsen en kapitaaluitgaven				
Investeringsen	27.318.000	1.894.400	1.800.000	94.400
Lokale vermogensoverdrachten	5.475.000	-1.000.000	0	-1.000.000
Lokale kredietverlening	30.000.000	0	0	0
Rolover schatkistpromessen	203.000.000	0	0	0
Aflossing LV & VV	257.444.000	0	0	0
Subtotaal	523.237.000	894.400	1.800.000	-905.600
Financieringsmiddelen				
Kapitaalontvangsten	0	0	0	0
Lokale kredietaflossing	6.360.000	0	0	0
Rolover schatkistpromessen	203.000.000	0	0	0
Vrijgekomen afschrijvingen	36.096.500	0	0	0
Subtotaal	245.456.500	0	0	0
Saldo kapitaaldienst	-277.780.500	-894.400	-1.800.000	905.600
Aflossingen	257.444.000	0	0	0
Netto saldo kapitaaldienst	-20.336.500	-894.400	-1.800.000	905.600
Financieringstekort	-24.750.100	0	1.170.000	-1.170.000