



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

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800

Datum
20 november 2020
Ons kenmerk
Cft 202000173
Pagina
1/9
Onderwerp
Advies bij de jaarrekeningen Aruba 2016 tot en met 2018

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

E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Bijlage

-

Geachte mevrouw Ruiz-Maduro,

Op 25 september 2019 ontving het College Aruba financieel toezicht (CAft) het bestuursverslag en de voorlopige jaarrekening 2018 van het land Aruba. Op 10 augustus 2020 heeft de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA) het rapport bij deze jaarrekening gepubliceerd. De bevindingen van de Centrale Accountantsdienst (CAD) bij de jaarrekening zijn nog niet aan het CAft aangeboden.

De jaarrekeningen 2016 tot en met 2018 zijn tot op heden niet goedgekeurd door de Staten en vastgesteld door de Gouverneur. Gezien de vertraging die het proces tot vaststelling van de jaarrekeningen heeft opgelopen ontvangt u met deze brief het advies van het CAft bij de nog niet vastgestelde jaarrekeningen 2016 tot en met 2018.

Toetsingskader

Conform artikel 17 lid 4 van de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) dient Aruba uiterlijk op 31 augustus van ieder jaar een kopie van de vastgestelde jaarrekening over het voorafgaande jaar aan het CAft te verstrekken. Indien de jaarrekening op dit tijdstip nog niet is vastgesteld, verstrekt de minister conform artikel 17 lid 5 van de LAft de in voorbereiding zijnde jaarrekening naar de stand van dat tijdstip aan het CAft. Het CAft beoordeelt of aan de norm voor het financieringsaldo uit de LAft (artikel 14 lid 2) wordt voldaan, door advies uit te brengen op de gerealiseerde baten, lasten en de mutaties in de balansposten. Daarnaast doet het CAft aanbevelingen op het gebied van financieel beheer (artikel 19 lid 2).

Oordeel

Aruba heeft met een tekort van de collectieve sector van 1,6 procent van het bruto binnenlands product (bbp) over het begrotingsjaar 2016 voldaan aan de gestelde norm uit artikel 14 van de LAft (maximaal tekort van 2 procent van het bbp).

In het begrotingsjaar 2017 had de collectieve sector van Aruba een tekort van 2,1 procent van het bbp waardoor niet is voldaan aan de LAft-norm voor een maximaal tekort van 0,5 procent van het bbp. De ontwerpbegroting 2018 is in april aan de Staten aangeboden en op basis daarvan heeft het CAft geconstateerd dat de LAft-norm voor het financieringssaldo (overschot van 0,5 procent van het bbp) uit zicht was. Daarop heeft het CAft geadviseerd om het financieringstekort maximaal gelijk te laten zijn aan het tekort in het begrotingsjaar 2017 of lager dan dit tekort. Met een financieringstekort van 2,1 procent van het bbp in 2018 is het tekort gelijk aan het tekort uit begrotingsjaar 2017 maar wordt dus niet aan de initieel gestelde overschotnorm uit de LAft voldaan.

Over de jaarrekeningen 2016 tot en met 2018 is geen accountantsverklaring afgegeven waardoor de hoogte van het gerapporteerde financieringssaldo onzeker is. Daarnaast zijn verschillende resultaten van de overige entiteiten binnen de collectieve sector gebaseerd op niet gecontroleerde jaarrekeningen, waardoor de onzekerheid over het werkelijke resultaat van de gehele collectieve sector nog verder toeneemt.

De belastingen laten in de jaren 2016 en 2017 een lagere realisatie zien ten opzichte van de ramingen in de begroting. Dit wordt deels verklaard door tegenvallende economische groei. Het hanteren van te optimistische groeiramingen heeft bijgedragen aan de gerealiseerde financieringstekorten. Een andere oorzaak van de tekorten is de overschrijding van de begrote lasten in de jaren 2016 en 2018. Het gaat daarbij met name om hogere bijdragen en verrekeningen.

De vermogenspositie van het land Aruba is in de jaren 2016 tot en met 2018 aanzienlijk verslechterd en bedraagt eind 2018 AWG 2,9 miljard negatief. Het is belangrijk dat de omvang van het negatieve vermogen verbetert zodat toekomstige tegenvallers als gevolg van economische schokken opgevangen kunnen worden.

Het financieel beheer van Aruba dient te verbeteren. Belangrijke onderdelen van de interne beheersing functioneren onvoldoende, een interne auditfunctie ontbreekt en de jaarrekeningen van het land worden niet gecontroleerd door een accountant. Daardoor zijn de gepresenteerde cijfers in de jaarrekeningen onbetrouwbaar. Het is van belang dat de jaarrekeningen een getrouw beeld geven van het vermogen en resultaat per balansdatum en dat transacties rechtmatig hebben plaatsgevonden. Het bestuur van Aruba heeft betrouwbare cijfers nodig om besluiten te kunnen nemen. Daarnaast kunnen de Staten hun controlerende taak en budgetrecht alleen uitoefenen als zij kunnen vertrouwen op de juistheid van de cijfers waarover de regering verantwoording aflegt. Aruba is gestart met een nulmeting om te komen tot een controleerbare jaarrekening, maar de voortgang op de uitvoering is nog beperkt.

Op 22 januari jl. heeft het CAft u schriftelijk verzocht het proces van het vaststellen van de jaarrekeningen te verbeteren en te versnellen, zodat op korte termijn de jaarrekeningen 2016 tot en met 2018 kunnen worden goedgekeurd door de Staten en worden vastgesteld door de Gouverneur. Het CAft constateert dat tot op heden geen opvolging is gegeven aan dit verzoek.¹ Het CAft heeft u gevraagd om voor 1 december aanstaande om de jaarrekeningen over de jaren 2016 tot en met 2018 vast te stellen.²

Aanbevelingen

Samenvattend komt het CAft op basis van artikel 19 lid 2 van de LAft tot de volgende aanbevelingen:

- Versterk de financiële functie, zowel bij de Directie Financiën als bij de diverse beleidsdirecties.
- Richt een interne controlefunctie in en versterk de (externe) auditfunctie.
- Zorg voor voldoende mandaat bij de Directie Financiën daar waar het gaat om het opstellen en aanleveren van bijdragen aan de planning en control cyclus (jaarrekeningen, begrotingen en kwartaalrapportages).
- Werk toe naar het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring.
- Beleg de verantwoordelijkheid voor de beheersing van de rechtmatigheid van de besteding van subsidies en het personeelsbudget bij de Directie Financiën.
- Verkrijg inzicht in de financiële positie van (noodlijdende) overheidsentiteiten en stel alleen aanvullende begrotingsmiddelen beschikbaar op basis van een sanerings- en hervormingsplan dat toekomstige dotaties voorkomt.
- Kom - analoog aan het Besluit Begroting Verantwoording BES (BBV-BES)- zo snel mogelijk tot een actualisatie van het verslaggevingsstelsel van Aruba.
- Versterk het invorderingsproces van de studieleningen.
- Schoon de tussenrekeningen die betrekking hebben op de belastingbaten periodiek op en boek zoveel mogelijk direct op de juiste grootboekrekening.
- De rapporten van de CAD bij de jaarrekening 2017 en 2018 met het CAft te delen.

Toelichting

Financieringstekort

Voor de collectieve sector mag het tekort voor het begrotingsjaar 2016 maximaal 2,0 procent bedragen (conform artikel 14 van de LAft). Uit de nog niet vastgestelde jaarrekening 2016 blijkt een financieringstekort van de collectieve sector van AWG 86 miljoen, dat neerkomt op 1,6 procent van het bbp.³ Dit betekent dat de wettelijke tekortnorm voor het jaar 2016 is behaald. Uit de jaarrekening 2017 blijkt een financieringstekort van de collectieve sector van AWG 116 miljoen, dat neerkomt op 2,1 procent van het bbp.⁴ Dit betekent dat de tekortnorm voor het jaar 2017 uit de LAft van maximaal 0,5 procent van het bbp is overschreden.

¹ Cft, Kenmerk Cft 202000006, Vaststelling jaarrekeningen 2016-2018, d.d. 22 januari 2020.

² Cft, Kenmerk Cft 202000114, Reactie op de tweede uitvoeringsrapportage 2020 Aruba, d.d. 2 september 2020.

³ Gebaseerd op de CBS reeks, bbp AWG 5.309.

⁴ Gebaseerd op de CBS reeks, bbp AWG 5.471.

Ook voor het begrotingsjaar 2018 dient het overschot volgens de LAft 0,5 procent van het bbp te bedragen. Uit de jaarrekening 2018 blijkt een financieringstekort van de collectieve sector van AWG 119 miljoen, dat neerkomt op 2,1 procent van het bbp.⁵ Ook voor het jaar 2018 is de wettelijke norm niet behaald. Een accountantscontrole van de jaarrekeningen 2016 tot en met 2018 heeft niet plaatsgevonden. Hetzelfde geldt voor de jaarrekeningen van de overige entiteiten in de collectieve sector. Het ontbreken van controleerbare financiële verantwoordingscijfers beïnvloedt daardoor de effectiviteit van het financieel toezicht.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de begrote bedragen voor de verschillende onderdelen van de collectieve sector en de daadwerkelijk in de jaarrekening gerealiseerde bedragen.

Tabel 1: Resultaten collectieve sector jaren 2016-2018

| Resultaat (in mln. AWG) | B 2016 | JR 2016 | B 2017 | JR 2017 | B 2018 | JR 2018 |
|-------------------------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Exploitatier rekening | -103 | -105 | -153 | -130 | -98 | -144 |
| Kapitaaldienst | 5 | 7 | -2 | 10 | -52 | 9 |
| Subtotaal Land Aruba | -98 | -98 | -155 | -120 | -150 | -135 |
| AZV | -10 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| SVb | 5 | 6 | 0 | 12 | 8 | 18 |
| ATA | 8 | 6 | 6 | 0 | 11 | 0 |
| UA | 0 | 1 | -1 | -1 | -1 | -1 |
| Serlimar | -1 | -2 | 0 | -6 | -5 | -1 |
| Stichting EPB | 0 | 0 | 0 | -1 | 0 | 0 |
| Subtotaal overige entiteiten | 2 | 11 | 5 | 4 | 14 | 16 |
| TOTAAL collectieve sector | -96 | -86 | -150 | -116 | -136 | -119 |

Bron: Begrotingen en jaarrekeningen 2016 tot en met 2018 land Aruba

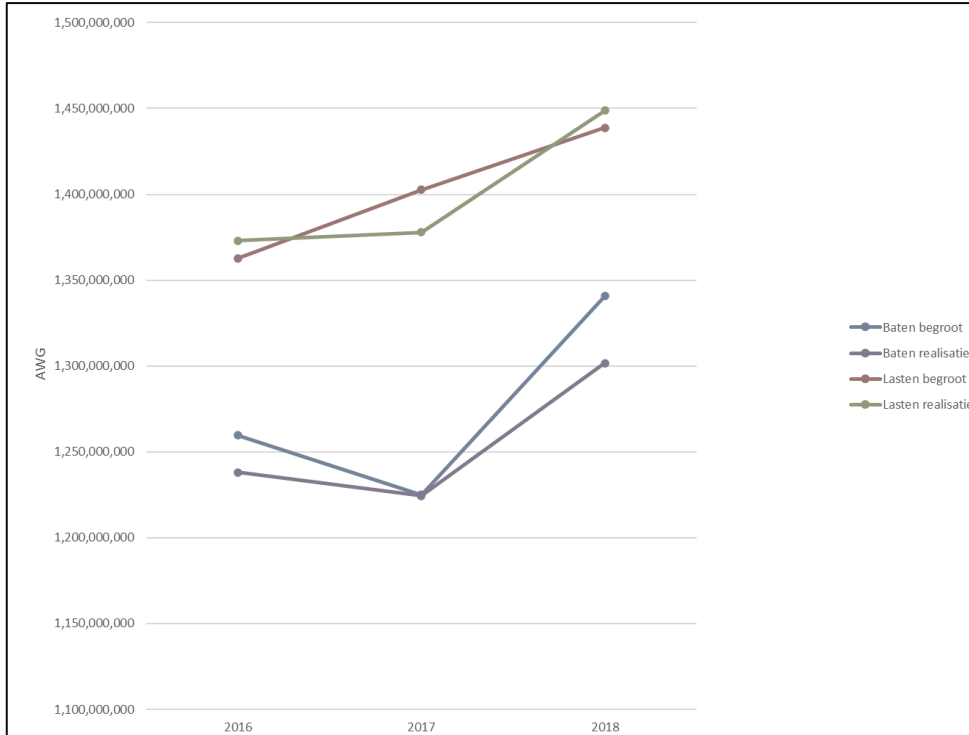
Aruba beschikt bij het opmaken van zijn jaarrekening niet altijd over de meest recent vastgestelde realisatiecijfers van de entiteiten behorend tot de collectieve sector. Dit is een risico voor de nauwkeurigheid van het in de jaarrekening van het land gepresenteerde resultaat van de collectieve sector. Daarnaast zijn nog geen jaarrekeningen ontvangen van de begrotingsfondsen⁶ die buiten de jaarrekening vallen en daarmee buiten het zicht van het CAft en het parlement blijven.

⁵ Gebaseerd op de CBA schatting, bbp AWG 5.734.

⁶ De bij het CAft bekende fondsen zijn: Interim begrotingsfonds SCP, Interim Wegen Infrastructuurfonds, Tourism Product Enhancement Fund, Onderwijsfonds, Criminaliteitsbestrijdingsfonds.

Exploitatieresultaat

Grafiek 1: Baten en lasten begroot versus gerealiseerd land Aruba 2016-2018



Bron: jaarrekeningen 2016 tot en met 2018 land Aruba

De batenrealisatie blijft in de jaren 2016 tot en met 2018 achter op de begroting (grafiek 1). In de jaren 2016 en 2017 wordt dit mede verklaard door de tegenvallende economische groei ten opzichte van de ramingen. In 2016 werd een economische groei gerealiseerd van 1,6 procent ten opzichte van een raming van 3,8 procent.⁷ In 2017 werd een economische groei gerealiseerd van 3,1 procent ten opzichte van een raming van 5,7 procent (begrotingsuitgangspunt 6,1 procent).⁸ In de begroting 2018 is Aruba behoedzamer gaan ramen en heeft als uitgangspunt een economische groei van 1 procent opgenomen. De recente schatting voor de economische groei in 2018 komt uit op 4,8 procent.⁹ Grafiek 1 laat zien dat het exploitatietekort is gestabiliseerd.

De lastenrealisatie overstijgt in de jaren 2016 en 2018 de raming (grafiek 2). Dit wordt met onder meer veroorzaakt door hoger dan begrote bijdragen aan Serlimar, Aruba post en aan het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan (IBSCP) .

In 2018 is AWG 1.301 miljoen aan baten en AWG 1.448 miljoen aan lasten gerealiseerd. In vergelijking met 2017 houdt dit een toename van de baten in met AWG 77 miljoen en een lastenstijging van AWG 70 miljoen.

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

⁹ Centrale Bank van Aruba (CBA).

De baten nemen in het jaar 2018 ten opzichte van 2017 toe bij de indirecte belastingen als gevolg van de invoering van de crisisheffing Belasting Additionele Voorzieningen PPS-projecten (BAVP) voor AWG 39 miljoen. De BAVP was niet in de begroting 2018 opgenomen. Onder de niet-belastingbaten zijn de uitkeringen van de deelnemingen gestegen in 2018 ten opzichte van 2017, met name door dividendontvangsten van Utilities N.V. ter hoogte van AWG 10 miljoen en Refineria di Aruba N.V. ter hoogte van AWG 17,5 miljoen.

De stijging van de lasten in 2018 ten opzichte van 2017 wordt veroorzaakt door de toename in bijdragen van het Sociaal Crisisfonds AWG 18 miljoen, betalingen ten behoeve van de Green Corridor AWG 9 miljoen en toename in de bijdrage aan de Dienst Openbare Werken (DOW) AWG 8 miljoen. De lasten voor goederen en diensten nemen fors toe met AWG 20 miljoen vanwege externe advisering en uitbestede werkzaamheden. Het gaat hierbij om betalingen aan Serlimar voor uitgevoerde diensten en externe advisering bij de ondersteuning in de finale afwikkeling van de zaak rond Eagle Beach Hotel. Serlimar, onderdeel van de collectieve sector, heeft geen verantwoordingscijfers opgeleverd in de vorm van een jaarrekening. Het land heeft zonder deze informatie wel extra gelden toegekend. Het opleveren en vaststellen van jaarrekeningen zou hiervoor tenminste een vereiste van het Land moeten zijn. De subsidies nemen ook toe in 2018 ten opzichte van 2017 met AWG 10 miljoen als gevolg van een toename in de verleende subsidie aan Arubus en verhoogde bedragen aan salarissubsidies in het onderwijs. Ook voor Arubus geldt dat het van belang is dat inzicht wordt geboden in de financiële huishouding van dit bedrijf voordat (extra) gelden worden toegekend door het land.

De lasten in het jaar 2018 laten een grotere stijging zien in vergelijking met de jaren daarvoor. Het land geeft in zijn verklaring aan dat in voorgaande jaren meer vrijval heeft plaatsgevonden van voorzieningen dan in het jaar 2018. Daarmee is in 2018 onterecht rekening gehouden met eenzelfde mate van vrijval in de voorzieningen als in 2017. Momenteel ontbreken nog actuele verslaggevingsvoorschriften voor de jaarrekening, onder meer op het gebied van het opnemen en afboeken van voorzieningen.

Balans

Vermogenspositie

De balans van Aruba laat zien dat de vermogenspositie van het land is verslechterd als gevolg van de geaccumuleerde exploitatietekorten en overige vermogensmutaties. Op 31 december 2018 bedroeg het negatieve eigen vermogen van het land AWG 2,9 miljard. Dit is een verslechtering van AWG 0,4 miljard ten opzichte van 31 december 2016. Op dit moment zijn er geen reserves beschikbaar om exploitatierisico's, mogelijke claims en andere tegenvallers op te vangen. De tekorten als gevolg van de Covid-19 crisis zullen zorgen voor een verdere verslechtering van de vermogenspositie. Het is belangrijk om zo snel mogelijk weer overschotten te creëren om daarmee de vermogenspositie te versterken.

Over de aanvaardbaarheid van de overige vermogensmutaties¹⁰ doet de Rekenkamer Aruba in zijn rapport bij de jaarrekening 2018 geen uitspraak, omdat formeel vastgestelde verslaggevingsrichtlijnen hiervoor momenteel ontbreken. Hierop wordt later in dit advies nader in gegaan.

Schuldpositie

Tabel 2 laat de ontwikkeling van de staatsschuld en schuldquote van Aruba zien in de jaren 2016 tot en met 2018. Uit de tabel blijkt een stijging van de staatsschuld tussen 2016 (AWG 4.021 miljoen) en 2018 (AWG 4.299 miljoen). De afname van de schuldquote met 2 procent in 2018 ten opzichte van 2017, wordt veroorzaakt door een herberekening van het bbp.

Tabel 2: schuldquote Aruba

| Land Aruba | 2016 | 2017 | 2018 | Bron |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|
| Staatsschuld (in mln. AWG) | 4.021 | 4.197 | 4.299 | Jaarrekening 2018 |
| Schuldquote | 76% | 77% | 75% | bbp gebaseerd op de CBS-reeks |

Overheidsentiteiten

Het land heeft als aandeelhouder de verantwoordelijkheid om actief te monitoren op (financiële) resultaten en de risico's van overheidsentiteiten. Zeker overheidsvennootschappen waarvan het voortbestaan gegarandeerd moet worden, kunnen impact hebben op het begrotingsresultaat en daarmee het voldoen aan de financiële normen in de LAft en het Protocol Aruba Nederland 2019-2021. Om een inschatting te maken van de risico's die voortkomen uit deze entiteiten is het voor het land van belang om over transparante en actuele financiële cijfers te beschikken door middel van gecontroleerde jaarrekeningen en maandrapportages.

Financieel beheer

Uit de jaarrekening valt op te maken dat belangrijke processen niet goed zijn georganiseerd en vastgelegd. Voorbeelden daarvan zijn:

Beheer van studieleningen

De vordering op de balans in het kader van studieleningen is voor bijna de helft voorzien. Het land heeft aangegeven dat er geen bevoegdheden bij invordering zijn vastgelegd, waardoor veel vorderingen zijn verjaard. Het CAft adviseert om dit proces te verbeteren en bevoegdheden voor invordering mogelijk maken.

Regelgeving

De verslaggevingsregels zoals vastgelegd in de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV) zijn verouderd en bieden geen actuele richtlijnen voor het opstellen van de jaarrekening. Zo is onder meer niet gespecificeerd welke mutaties via het eigen vermogen dienen te lopen en welke via het resultaat.

¹⁰ De overige vermogensmutaties bedroegen per saldo AWG +9,3 miljoen (2016), -2,9 (2017) en 5,8 miljoen AWG (2018).

Het ontbreken van deze regelgeving kan significante invloed hebben op de presentatie van het resultaat en het vermogen van Aruba en daarmee op het inzicht van het parlement, toezichthouders en andere stakeholders. Aruba heeft voor de jaarrekeningcontrole 2020 een apart verslaggevingsstelsel opgesteld. Hierin wordt weliswaar een aantal tekortkomingen uit de CV geadresseerd, maar er is nog steeds geen sprake van een volledig verslaggevingsstelsel. Zo wordt voor de controle van de jaarrekening 2020 de balans niet betrokken bij de controle door de accountant. Dit beperkt de waarde van de uitkomsten van deze controle aanzienlijk. Het CAft adviseert analoog aan het BBV-BES, zo snel mogelijk het verslaggevingsstelsel van Aruba te actualiseren.

Beheersing van Subsidies

De beheersing van subsidies (behandeling aanvraag, monitoring en verantwoording) gebeurt door het coördinatiebureau overheidssubsidies (CBOS). De rol van de Directie Financiën bij de controle op de rechtmatigheid van de subsidie-uitgaven is hiermee beperkt en er worden geen rapportages opgeleverd. De ARA merkt in haar rapport bij de jaarrekening 2018 op dat er door CBOS geen afspraken met de gesubsidieerde instellingen zijn gemaakt over verantwoording van verstrekte subsidies en dat er geen controles zijn uitgevoerd op de besteding. Het advies van het CAft is om het subsidieproces onder te brengen bij de Directie Financiën en ervoor te zorgen dat er interne controles worden uitgevoerd. Op deze manier kan de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies worden gewaarborgd.

Beheersing van personeelslasten

De Rekenkamer Aruba concludeert in zijn rapport bij de jaarrekening 2018 dat de rechtmatigheid van subsidies en personeelslasten niet kunnen worden gewaarborgd door tekortkomingen in het financieel beheer. Het CAft constateert onder meer bij de uitvoering van het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP) dat de beheersing van de personeelslasten nu verdeeld is over verschillende directies. Het CAft adviseert de Directie Financiën voldoende mandaat te geven bij de beheersing van de personeelslasten om zo de rechtmatigheid te kunnen waarborgen.

Belastingdienst

In de jaarrekening 2018 van Aruba wordt aangegeven dat er tussenrekeningen zijn bij het land en de Departamento di Impuesto (DIMP) met forse aansluitingsverschillen. Dit is kwetsbaar en kan leiden tot fouten in de verantwoording. Het CAft adviseert om tussenrekeningen periodiek op te schonen en zoveel mogelijk direct op de juiste grootboekrekening te boeken.

Verantwoordingscyclus

Aruba boekt onvoldoende voortgang om te komen tot een controleerbare jaarrekening. De 0-meting die hiervoor is gestart door de CAD heeft vertraging opgelopen waardoor verbeteringen in het financieel beheer naar verwachting niet voor de controle van de jaarrekening 2020 zullen worden doorgevoerd. De beleidsdirecties van het land beschikken bovendien over beperkte financiële capaciteit en er is geen interne controlefunctie ingericht.

Kenmerk
Cft 202000173
Blad
9/9

De CAD beperkt zich tot nu toe tot aansluitingswerkzaamheden tussen de jaarrekening en de financiële administratie en vat dit samen in een rapport met feitelijke bevindingen. Voor de jaren 2017 tot en met 2018 heeft het CAft dit rapport nog niet ontvangen ondanks de verplichting daartoe op grond van artikel 17 lid 5 van de LAft. Het CAft verzoekt u beide rapporten alsnog toe te zenden.

Het CAft adviseert om een interne controlefunctie in te richten en de (externe) auditfunctie te versterken. Voor het doorvoeren van de verbeteringen in het financieel beheer en het toewerken naar een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening dient ook de bestaande financiële functie versterkt te worden, zowel bij de Directie Financiën als bij de diverse beleidsdirecties. Om de verantwoordingscyclus te verbeteren is het daarnaast te adviseren om de Directie Financiën voldoende mandaat te geven daar waar het gaat om het opstellen en aanleveren van bijdragen aan jaarrekeningen, begrotingen en kwartaalrapportages.

Ik verwacht 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 voorzitter van de Staten van Aruba
De directeur van de Directie Financiën van Aruba