



Aan
De minister van Financiën en Overheidsorganisatie

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
Jürgen Naarendorp
Datum
01 juni 2016
Ons kenmerk
Cft 201600138
Pagina
1/18

Telefoonnummer
+5999 4619081
E-mail
info@cft.cw
Uw kenmerk
-
Bijlage
1

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800
Telefax (+297) 5822224
E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Onderwerp
Advies bij de vastgestelde begroting 2016 en reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2016 Aruba

Geachte heer Bermudez,

Op 16 februari jl. heeft het College Aruba financieel toezicht (CAft) de vastgestelde begroting 2016 van Aruba ontvangen ter advisering. In zijn advies van 22 februari jl. (kenmerk: Cft 201600076) heeft het CAft aangegeven in mei 2016 nader te adviseren op de begroting 2016 na ontvangst van een additionele onderbouwing die ten grondslag ligt aan de door Aruba te verwachten middelenaanwas. Deze onderbouwing werd door het CAft nodig geacht teneinde de bestaande twijfels bij het realiteitsgehalte van zowel de geraamde groei van de belastingopbrengsten als van de gehanteerde bbp-raming voor 2016 weg te nemen. De extra tijd tot mei 2016 zou daarnaast Aruba de mogelijkheid bieden om de uit de heropening van de raffinaderij verwachte middelen te kunnen staven. Met Aruba is dus overeengekomen dat het CAft op basis van de realisatiecijfers van het eerste kwartaal 2016 nader op de begroting 2016 zou adviseren.

Op 18 mei jl. ontving het CAft de eerste uitvoeringsrapportage 2016 van het Land Aruba. Het CAft heeft deze rapportage, samen met andere op verzoek verkregen overzichten en informatie geanalyseerd. Hierbij ontvangt u het advies van het CAft conform artikel 16 jo. artikel 11 van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft), waarin tevens de reactie op de uitvoeringsrapportage conform artikel 17 LAft is verwerkt.

Oordeel en aanbevelingen

Het CAft heeft op verzoek naast de eerste uitvoeringsrapportage 2016 een overzicht van het verloop van de fulltimerequivalenten (fte's) en personeelsuitgaven, en een specificatie van de realisatie van de individuele belastingcategorieën ontvangen. Daarnaast heeft het CAft informatie verkregen over het financiële verplichtingenoverzicht van de Public-Private Partnership (PPP) projecten. Op verzoek heeft het CAft ook een toelichting op de verschillen tussen de door de Centrale Bank

van Aruba (CBA) gepubliceerde realisatiecijfers 2015 en die van het ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie ontvangen. Een aantal verzoeken voor aanvullende informatie staat echter nog open en wordt betrokken bij de aanbevelingen die dit advies vergezellen.

Het CAft concludeert op basis van de ontvangen informatie dat de eerste kwartaalcijfers grosso modo in lijn zijn met de tekortnorm in de LAft van 2,0% van het bbp die is geraamd in de vastgestelde begroting 2016. De geringe overschrijding (0,1%), als deze zich materialiseert, is het gevolg van de geactualiseerde lagere bbp-projectie van de Centrale Bank van Aruba. Het CAft constateert echter dat de begroting van het Land Aruba nog financiële risico's kent die gedurende het begrotingsjaar nauwlettend gemonitord gaan worden. Om goed zicht te kunnen houden op de begrotingsuitvoering verzoekt het CAft om in ieder geval de volgende aanbevelingen op te nemen in de uitvoeringsrapportage over het tweede kwartaal 2016:

1. De bijgewerkte en onderbouwde meerjarenramingen van de middelen, uitgaven en consolidatiemaatregelen voor de periode 2017-2020, met daarin opgenomen de mogelijke financieel economische gevolgen van de heropening van de olieraffinaderij. Deze gevolgen dienen tevens voor het eind van het tweede kwartaal van dit jaar middels een begrotingswijziging verwerkt te worden in de begroting 2016. Stel tevens een risicoanalyse van de heropening van de raffinaderij op voor de begroting;
2. Een gedegen onderbouwing van de verwachte middelen, onderverdeeld naar belastingsoort waarbij duidelijk naar voren dient te komen of en hoeveel de middelen en de invorderingsacties aan structurele inkomsten genereren, met name ten aanzien van het Voldoening op Aangifte Systeem (VAS);
3. Conform afspraak is in de eerste uitvoeringsrapportage de voorlopige samenstelling van de collectieve sector opgenomen, welke per 1 januari van kracht werd. De bijbehorende realisatiecijfers zijn echter niet in de rapportage opgenomen. Het CAft ontvangt deze graag zo spoedig mogelijk, en verzoekt u tevens in toekomstige uitvoeringsrapportages te rapporteren over de realisatiecijfers van de collectieve sector;
4. De meerjarige uitgaven van Aruba aan (nieuwe) PPP-projecten, de zogeheten beschikbaarheidsvergoedingen, leggen een fors structureel beslag op de begroting. Het CAft adviseert om deze beschikbaarheidsvergoedingen (waaronder de Green Corridor en Watty Vos Boulevard) te voorzien van een toelichting in de meerjarenbegroting. In de bijlage is een advies over de voor- en nadelen van PPP-projecten en de budgettaire verwerking ervan in de begroting opgenomen.

Toelichting

Begrotingsuitputting 2016

Conform artikel 14.2 LAft mag het financieringstekort van de collectieve sector van Aruba in 2016 maximaal 2,0% van het bbp bedragen. De in februari jl. vastgestelde begroting van het Land Aruba (enge zin) laat een geraamd financieringstekort zien van AWG 103,1 miljoen, gelijk aan 2,1% van de meest recente bbp-projectie van de Centrale Bank van Aruba.¹ Aangezien in het eerste kwartaal geen nieuwe leningen zijn opgenomen daalt de schuldquote van 82,4% bbp per ultimo 2015 naar 80,1% per 31 maart 2016.² De schuldquote zal echter weer oplopen door opname van een buitenlandse lening van USD 100 miljoen (AWG 180 miljoen), waarvoor instemming van de Rijksministerraad is verkregen, en door de opname van de rest van het voor 2016 geraamde financieringsbehoefte (AWG 132,2 miljoen). Van de totale financieringsbehoefte is AWG 209,1 miljoen bestemd voor de herfinanciering van bestaande leningen, waardoor de staatschuld in 2016 naar verwachting met per saldo AWG 103,1 miljoen (het financieringstekort) zal toenemen.

Het CAft gaf bij het advies op de vastgestelde begroting 2016 (kenmerk: Cft 201600076) aan twijfels te hebben bij voornamelijk het realiteitsgehalte van de geraamde belastingopbrengsten. Door de regering van Aruba werd aangegeven dat deze daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden door middel van versterkte invorderingsacties en de heropening van de raffinaderij. De relevante contracten en overeenkomsten met de potentiële exploitant van de raffinaderij zouden volgens Aruba uiterlijk eind maart 2016 getekend zijn. Het CAft is in december jl. derhalve met Aruba overeengekomen op basis van de uitputtingscijfers van het eerste kwartaal van 2016 nader advies uit te zullen brengen op de begroting 2016.

Tabel 1 Overzicht realisatie 1^{ste} kwartaal 2014-2016 en begroting 2016 (mln. AWG)

	1ste kwartaal 2014 ¹	1ste kwartaal 2015 ²	1ste kwartaal 2016 ²	Begroting 2016
Middelen	270,2	295,1	291,1	1.351,8
Uitgaven	397,1	293,4	308,0	1.664,0
Financieringssaldo	-126,9	1,7	-16,9	-103,1
In % bbp ³	-2,7%	0,04%	-0,3%	2,1%

1: Uitvoeringsrapportage vierde kwartaal 2015.

2: Uitvoeringsrapportage eerste kwartaal 2016.

3: Bbp op basis van de Economic Outlook april 2016, Centrale Bank van Aruba.

Het CAft constateert dat de in de eerste uitvoeringsrapportage opgenomen middelen en uitgaven veelal ontoereikend zijn toegelicht, terwijl meerjarenramingen en de in artikel 14 lid 4 LAft voorgeschreven financiële toestand van de collectieve sector vooralsnog ontbreken. De realisatiecijfers van het eerste kwartaal van 2016 laten een financieringstekort zien van AWG 16,9 miljoen (0,3% van het bbp). Alhoewel dit een verslechtering inhoudt vergeleken met de uitputting in 2015, is vergeleken met het eerste kwartaal 2014 wel een substantiële verbetering waarneembaar. Aruba concludeert op basis van de realisatie van -0,3% dat de LAft tekortnorm van 2,0% voor

¹ Economic Outlook april 2016, Centrale Bank van Aruba.

² In termen van het voor 2016 geraamde bbp.

het begrotingsjaar 2016 vooralsnog realistisch is (een financieringstekort van afgerond 2,1% wordt geprognosticeerd).

Het CAft merkt hierbij op dat omdat niet aantoonbaar gecorrigeerd wordt voor seizoenspatronen in de analyse van de uitputtingscijfers, en door de huidige stand van het financieel beheer, er slechts voorzichtige conclusies getrokken kunnen worden ten aanzien van de verwachte realisatie op jaarbasis. Het behalen van de LAft-norm van -2,0% zal volgens het CAft de nodige inspanning vereisen, waarbij verbeteringen in het financiële beheer om de uitgavengroei beter te beheersen en de geraamde middelen te realiseren cruciaal zijn (zie tabel 1 voor een overzicht van de realisatiecijfers in het eerste kwartaal van 2014-2016 en de ramingen in begroting 2016).

Een analyse van de belastingopbrengsten in het eerste kwartaal van 2016 laat zien dat de realisatie in verschillende categorieën enigszins achterblijft vergeleken met de ramingen. De onderrealisatie in ondermeer de invoerrechten, de BBO-opbrengsten³, en de BAZV-opbrengsten⁴ zijn in lijn met de in april jl. neerwaarts bijgestelde bbp-raming 2016 van de CBA. In de vastgestelde begroting 2016 ging Aruba nog uit van een nominaal bbp van AWG 5.203 miljoen, terwijl de laatste bbp-raming van de CBA voor 2016 AWG 4.922 miljoen bedraagt. Door deze lagere schatting komt het voor 2016 vastgestelde financieringstekort uit op afgerond 2,1% van het bbp, boven het maximum van 2,0% zoals de LAft voorschrijft.

Het CAft signaleert dat een lagere economische groei aan de ene kant kan leiden tot lagere opbrengsten voor de overheidskas, terwijl aan de andere kant de uitgaven aan ondermeer overdrachten juist een stijging kunnen laten zien. Deze ontwikkelingen zouden ertoe kunnen leiden dat het financieringstekort in 2016 verder oploopt, waardoor additionele ombuigingen nodig zullen zijn om de begroting in lijn te kunnen brengen met de LAft-norm. Het CAft zal de ontwikkeling in de belastingsfeer de komende tijd daarom nauwlettend blijven volgen.

Tabel 2 Overzicht winstbelastingopbrengsten 2013-2016 (mln. AWG)

	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Realisatie 1ste kwartaal 2016	Begroting 2016
Winstbelastingopbrengsten	157,8	169,9	237,4	50,2	195,0
-waarvan: VAS-opbrengsten*	-	-	70,5	27,4	70,0
-waarvan: invorderingsactie	-	-	72,6	21,1	60,0
-waarvan: overige	-	-	94,2	1,7	65,0

* Voldoening op Aangifte Systeem (VAS).

Bronnen: Uitvoeringsrapportage vierde kwartaal 2015, Uitvoeringsrapportage eerste kwartaal 2016, Directie Financiën van Aruba en Departamento di Impuesto Aruba.

In december 2015 is de invoering van het Voldoening op Aangifte Systeem (VAS) als onderdeel van de winstbelasting doorslaggevend geweest voor het behalen van de

³ Belasting op bedrijfsomzetten.

⁴ Bestemmingsheffing Algemene Ziektekostenverzekering.

voorlopige realisatie van een tekort 2,0% door het Land Aruba (enge zin), zoals opgenomen in de vierde uitvoeringsrapportage van 2015. Teneinde de structurele effecten van de VAS op de verwachte realisatie in 2016 in kaart te brengen, heeft het CAft een vergelijking gemaakt van de beschikbare realisatiecijfers 2013-2015 en de ramingen van de winstbelastingen voor 2016 (zie tabel 2). Van de AWG 237,4 miljoen die in 2015 aan winstbelasting is geïnd was AWG 70,5 miljoen (29,7%) gerelateerd aan de introductie van de VAS, AWG 72,6 (30,6%) aan de invorderingsactie en AWG 94,2 (39,7%) aan overige inkomsten. Uit aangeleverde informatie blijkt dat van de voor 2016 geraamde AWG 195 miljoen aan winstbelastingopbrengsten, AWG 70 miljoen uit de VAS, AWG 60,0 miljoen uit invorderingsacties, en AWG 65,0 miljoen uit de categorie 'overige' wordt verwacht. Aangezien de realisatie in de laatstgenoemde categorie gedurende het eerste kwartaal van 2016 slechts AWG 1,7 miljoen bedroeg, lijkt de verwachte inboeking van AWG 65,0 miljoen op jaarbasis een uitdaging. Het CAft ontvangt graag een nadere specificatie van de verschillende opbrengsten binnen deze categorie, alsmede een overzicht van de maandelijks te verwachten opbrengsten hieruit. Ook in het kader van de VAS verzoekt het CAft om een overzicht van de maandelijks te verwachten opbrengsten.

Verwachte personeelsuitgaven van de overheid

Het aangeleverde rapport met daarin opgenomen het aantal fulltimerequivalenten (fte's) in overheidsdienst en personeelsuitgaven geeft een duidelijk beeld van de voortgang van het verloop van het overheidspersoneel en de daarmee gemoeide kosten. De aangeleverde cijfers laten zien dat het aantal fte's sinds 2013 daalt - van 4455 fte's per eind 2013 naar 3979 fte's per eind 2015 - maar dat de personeelsuitgaven in 2015 nauwelijks gedaald zijn ten opzichte van eind 2014.

De opbrengsten van de consolidatiemaatregel "personeelskosten" dreigen uit te blijven door hoger uitgevallen premie-uitgaven, bevorderingen die met terugwerkende kracht uitbetaald worden en door hoger uitgevallen overwerkvergoedingen. Het CAft constateert dat het achterlopen op schema van de voorgenomen besparingen op personeelsuitgaven een substantieel risico vormt voor het op termijn kunnen realiseren van duurzaam houdbare overheidsfinanciën (zie tabel 3 voor een overzicht van de personeelskosten).

Tabel 3 Overzicht personeelskosten 2013-2016 (mln. AWG)

	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Realisatie 1ste kwartaal 2016	Begroting 2016
Personeelskosten	368,3	373,2	370,9	88,0	363,9
-waarvan salarissen en toelagen	316,3	323,5	PM	PM	PM
-waarvan overige	52,0	49,7	PM	PM	PM

Bronnen: Uitvoeringsrapportage vierde kwartaal 2015, Uitvoeringsrapportage eerste kwartaal 2016, Directie Financiën van Aruba.

Sociale fondsen (UAZV tekort en SVb)

Zowel de Sociale Verzekeringsbank (SVb) als het Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekosten Verzekering (UAZV) hebben afgelopen maand hun kwartaalcijfers uitgebracht. Uit de cijfers van de SVb blijkt dat er geen significante afwijking wordt verwacht op de eerdere prognose voor het boekjaar 2016. Het Ouderdomsfonds laat een fors positief resultaat zien over het eerste kwartaal van AWG 5,1 miljoen. In de tweede helft van het jaar zal er echter een additionele instroom plaatsvinden in dit fonds vanwege de cohort dat te maken krijgt met de verhoging van de pensioensleeftijd van 60,5 jaar naar 61 jaar. Daarnaast worden in de maand december de kerstuitkeringen betaald. Het totale verwachte resultaat voor dit fonds voor het hele boekjaar 2016 bedraagt AWG 11,7 miljoen, hetgeen conform de begroting is.

Voor het UAZV was er begin dit jaar sprake van een sluitende begroting voor het boekjaar 2016. In de meest recente prognose is dit bijgesteld naar een tekort van AWG 15,9 miljoen. Dit tekort is voor AWG 8,5 miljoen veroorzaakt door een lagere vaststelling van de Landsbijdrage van Aruba aan het UAZV. De geraamde benodigde Landsbijdrage bedroeg AWG 42,7 miljoen maar is door het ministerie van Volksgezondheid vastgesteld op AWG 34,2 miljoen. Daarnaast is er sprake van zowel tegenvallende bedrijfsinkomsten in 2015 die doorwerken in de prognose van de Bestemmingsheffing AZV (BAZV) voor 2016, als van lagere premieopbrengsten in 2015 en de eerste maanden van 2016. Deze effecten hebben respectievelijk AWG 9,2 miljoen en AWG 5,1 miljoen negatief effect op het geprognosticeerde resultaat. Per saldo is er daarmee sprake van AWG 22,8 miljoen lagere geprognosticeerde inkomsten over 2016 die slechts in beperkte mate wordt opgevangen door lagere dan begrote kosten a AWG 6,9 miljoen.

Tabel 4 Resultaat UAZV (mln. AWG)

	Begroting	Prognose	Vershil
Landsbijdrage	42,7	34,2	-8,5
Bestemmingsheffing AZV	124,1	114,9	-9,2
Premie-opbrengsten	239,8	234,7	-5,1
Subtotaal			-22,8
Kostendaling			6,9
Afwijking resultaat			-15,9

In vergelijking met de door het ministerie van Volksgezondheid vastgestelde landsbijdrage van AWG 34,2 miljoen, dient er een additioneel bedrag op de begroting worden geboekt van AWG 15,9 miljoen. Het nu gereserveerde bedrag lijkt onvoldoende voor het realistisch weergeven van de benodigde bijdrage aan het UAZV. Graag hoort het CAft hoe dit dreigende tekort opgelost gaat worden.

Vaststellen van de collectieve sector

Het CAft is van mening dat, gezien het korte tijdsbestek waarin de minister van Financiën en Overheidsorganisatie de voorlopige samenstelling per 1 januari 2016 heeft opgezet, een grote stap in de goede richting is gezet. Daarmee is, zoals overeengekomen, de samenstelling van de collectieve sector zoals voorlopig door u is

opgesteld, per 1 januari 2016 van kracht. Het CAft verzoekt u om de samenstelling van de collectieve sector zo spoedig mogelijk ook vast te stellen.

Daarnaast constateert het CAft dat in de uitvoeringsrapportage over het eerste kwartaal van 2016 wel over de samenstelling maar niet over het resultaat van de collectieve sector is gerapporteerd. Het CAft verzoekt u deze realisatiecijfers zo spoedig mogelijk na te zenden. Tot slot verzoekt het CAft u een stand van zaken te geven betreffende het door het Centraal Bureau van de Statistiek Aruba (CBS Aruba) conform afspraak definitief op te stellen samenstelling van de collectieve sector van Aruba.

PPP-projecten

Eerder heeft het CAft aangegeven te willen komen met een advies over PPP-projecten. Projecten waar de private sector grote betrokkenheid bij kent, in participeert en substantiële risico's voor haar rekening wil nemen, bieden het land Aruba mogelijkheden grote investeringen te doen. In de bijlage is dat advies opgenomen. Van het Land Aruba heeft het CAft een overzicht ontvangen met meerjaren beschikbaarheidvergoedingen van PPP-projecten, zowel op het gebied van infrastructuur als voor gebouwen. De uitgaven aan PPP-projecten, in combinatie met de langlopende periode waarvoor deze contracten worden afgesloten, laten forse meerjarige verplichtingen voor het Land Aruba zien. Om te voorzien in duurzaam houdbare overheidsfinanciën stelt het CAft voor om in samenspraak met Aruba normering van de uitgaven aan PPP-projecten op te stellen. Gedacht kan worden aan een percentage in de orde van maximaal 1½ tot 2% aan totale (off-balance-sheet) uitgaven aan PPP-projecten afgezet tegen het begrotingstotaal van Aruba inclusief de collectieve sector.

Raffinaderij

Het CAft constateert dat ten tijde van schrijven van dit advies er vooralsnog geen overeenkomst is getekend tussen het land Aruba en de betrokken partij(en) Citgo (en eventueel Valero). De verwachte middelen als gevolg van de herstart van de raffinaderij kunnen derhalve niet worden onderbouwd of gekwantificeerd. Het CAft ontvangt de relevante overeenkomsten graag zodra deze beschikbaar worden, inclusief gedetailleerd overzichten van de te verwachten middelen, uitgaven, en financiële risico's voor de begroting. Tevens verzoekt het CAft om een milieueffectrapportage aangeleverd te krijgen waarin de investeringen die door het Land Aruba gedaan moeten worden om een veilige herstart van de raffinaderij waar te kunnen maken, worden gespecificeerd.

Financieel beheer

In de uitvoeringsrapportage is een actualisatie van het financieel beheer opgenomen. Hierbij is te constateren dat er veel gebeurt op dit punt, zeker op het gebied van de compliance en invordering van belasting(schuld)en. Het CAft vindt de tot nu toe geboekte resultaten prijzenswaardig. Alhoewel eerder door Aruba is aangegeven dat er voor het verbeteren van het financieel beheer voor een hybride aanpak wordt gekozen en dus niet enkel gekeken wordt naar PEFA-indicatoren met een lagere score dan de "Core-Score", laat de actualisatie in deze uitvoeringsrapportage zien dat er minder aandacht is voor minder scorende PEFA-indicatoren. Daarnaast ontvangt het CAft graag een update ten aanzien van het onderwerp Corporate Governance.

Kenmerk
Cft 201500320
Blad
8/18

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

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 Minister President van Aruba
De Directeur van Directie Financiën van Aruba
De voorzitter van de Staten van Aruba

Kenmerk
Cft 201500320
Blad
9/18

Bijlage bij advies op de vastgestelde begroting 2016 en reactie op de
1^e uitvoeringsrapportage 2016 Aruba

Onderwerp
Advies Public Private Partnerships (PPP)

Aanleiding

Op Aruba wordt op dit moment uitvoering gegeven aan twee grote PPP-constructies, de Green Corridor (GC) en de Watty Vos Boulevard (WVB). De hiermee gepaard gaande investeringen zijn aanzienlijk. Daarnaast kent Aruba ook andere al lopende PPP-constructies. Omdat PPP-contracten een lange duur kennen en van een grote financiële omvang zijn, is het van belang om de adequate verwerking daarvan in de begroting en in het bijzonder de financiële houdbaarheid van dergelijke PPP-constructies goed in kaart te brengen. Dit mede in relatie tot de betrekkelijk geringe omvang van de economie als small island economy, de omvang van de overheid en de algemene financiële situatie van Aruba met een zware schuldenlast. Een norm voor PPP-uitgaven zou een goed houvast kunnen bieden en daarmee kunnen bijdragen aan duurzaam houdbare overheidsfinanciën. Kijkend naar ervaringen en best practices elders zou een plafondonorm, die gerelateerd is aan het uitgaventotaal van de collectieve sector, een geschikte optie kunnen zijn. Het CAft geeft hierbij een analyse ten aanzien van deze projecten, de budgettaire verwerking ervan en wil het land Aruba een advies over normering geven.

Dit document is een bijlage behorend bij advies op de vastgestelde begroting 2016 en reactie op de 1^e uitvoeringsrapportage 2016 Aruba.

Wat is PPP?

PPP staat voor Public Private Partnership en is een verzamelnaam van verschillende samenwerkingsverbanden tussen de overheid en de markt. Bij publiek-private samenwerking opereren overheid en bedrijfsleven als volwaardige partners, waarbij iedere partij die taken op zich neemt die hij het best kan uitvoeren en die risico's die hij het beste kan beheersen. Er is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met een in beginsel langere contractduur die kan lopen tot circa 30 jaar. PPP-contracten kunnen zeer divers zijn omdat samenwerking op een breed veld mogelijk is zoals gezamenlijke ontwikkelingsprojecten, de bouw van complexe publieke voorzieningen (ziekenhuis) of infrastructurele projecten.

In dit advies spitsen wij ons toe op PPP-projecten met een infrastructureel karakter die een geïntegreerde contractvorm kennen: Design Build Finance Maintain en eventueel Operate (DBFM(O))-contracten. Daarbij worden alle onderdelen van de totstandkoming en continuering –in tegenstelling tot bij een klassieke aanbesteding– integraal overgedragen vande overheid als publieke opdrachtgever aan (meestal een consortium van) private partijen. Dat geldt ook voor de financiering die bij de opdrachtnemer wordt gelegd.

Dat betekent een verschuiving in de verantwoordelijkheid voor verschillende risico's naar de opdrachtnemer. De opdrachtnemer houdt zich bezig met alle processen van ontwerp, bouwen en financieren van bijvoorbeeld een weg, brug of tracé, maar ook met het onderhoud.

De optie van Operate kan zich voordoen in geval van een publieke voorziening (vastgoed) waarbij ook het beheer in het contract is geregeld. Op deze manier levert de private partij als opdrachtnemer voor de contractduur (of levenscyclus) prestaties, namelijk de technische beschikbaarheid volgens normen die vooraf zijn afgesproken, in plaats van een eenmalig product (bijvoorbeeld de oplevering van een weg). De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van het project onder eigen regie met alle bijbehorende risico's. De kosten van het project zijn van tevoren vastgesteld en wanneer de prestaties worden geleverd, heeft de opdrachtgever zich verplicht deze prestaties met het afgesproken bedrag te vergoeden, in de vorm van een periodieke beschikbaarheidsvergoeding. Dat kan ook een netto-vergoeding zijn na korting of boete, in geval de geleverde prestaties niet volgens norm zijn (bijvoorbeeld bij minder beschikbare rijstroken als er groot onderhoud nodig is, of als noodzakelijk onderhoud uitblijft).

De voor- en nadelen van PPP voor de overheid

Voor de overheid zijn er zowel voordelen als nadelen verbonden aan het aangaan van projecten in de vorm van PPP in het algemeen, en DBFM(O) in het bijzonder. Een voordeel voor de overheid is dat de private partij verantwoordelijk is voor het gehele project, inclusief de financiering. Deze partij gaat op zoek naar een financier of een consortium van financiers. De overheid hoeft op dat moment dus niet zelf te lenen voor de investering, wat de druk op de schuldpositie niet ineens direct verzwakt. Daar staat wel tegenover dat het voor de overheid goedkoper kan zijn om zelf voor de financiering te zorgen, aangezien de private partner ook zijn eigen marge, waaronder die voor financieringsrisico's, in rekening brengt. In de praktijk kan dat worden vormgegeven in een DBM(O)-contract waarbij de overheid de verantwoordelijkheid houdt voor financiering en de daaraan verbonden risico's. De Directie Financiën van Aruba heeft nadrukkelijk op deze mogelijkheid gewezen.

Een ander belangrijk voordeel van PPP is dat de private partij als opdrachtnemer meerjarig de beschikbaarheid van infrastructuur levert als een integrale prestatie. Kostenefficiëntie zit in de verantwoordelijkheid voor de gehele keten van ontwerp, aanbesteding, aanleg en bouw, oplevering en onderhoud. De functionele eisen komen van de overheid als opdrachtgever; de technische realisatie, inclusief doorlooptijden vallen onder de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. Efficiency op de uitvoering wordt daarmee gestimuleerd, zowel op doorlooptijd als op transactiekosten kan worden bespaard. De overheid kent dan slechts één onderhandelingspartner.

Dit betekent dat de risico's en aansprakelijkheden met name op de private partij rusten. De private partij zal zich willen verzekeren voor deze risico's en deze kosten zullen hoe dan ook drukken op de kosten van het project. Veelal wordt ervan uitgegaan dat PPP projecten bij een integrale kostenafweging per saldo voor de overheid toch

goedkoper uitvallen. Bij deze afweging moet ook het wegvallen van meerjarige uitvoeringskosten bij de overheid (bijvoorbeeld het apart voorzien in onderhoud, ambtelijke uitvoeringscapaciteit) worden betrokken. Daarvan maken alleen de onderhoudskosten onderdeel uit van de beschikbaarheidsvergoedingen.

Een additioneel voordeel van PPP-projecten, breder dan de DBFM(O), is bovendien dat zij de mogelijkheden voor innovatie en de kansen voor duurzame oplossingen vergroten, zonder dat voor de overheid daar extra kosten mee gemoeid zijn. Ten slotte is de ervaring dat PPP-projecten vaker binnen de tijdsplanning worden opgeleverd vergeleken met traditionele methoden, door ingebouwde prikkels voor de private partij om tijdig en kwalitatief te presteren.

Eén van de nadelen van een PPP-constructie is de duur van het contract waarbij de overheid zich voor langere tijd committeert aan de private partij. De daarmee gemoeide verplichtingen leggen de bestedingsruimte van de overheid voor een lange periode aan banden: de *fiscal space* voor de overheid wordt beperkt omdat andere uitgaven langdurig worden verdrongen door de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen. Indien vooraf onvoldoende rekening wordt gehouden met de financiële absorptiecapaciteit van het land, kan dit tot structurele begrotingsproblemen leiden. Vooral bij kleine open economieën kan dit parten spelen, gezien de kleine schaal waarbij negatieve effecten van externe of interne schokken op de economie vaak moeilijk te absorberen zijn.

Eveneens kan als nadeel worden genoemd dat bij het werken met een private partij als opdrachtnemer de overheid zich een sterke onderhandelingspartner moet tonen en dat moet georganiseerd worden. Het gaat om de complexe materie van een PPP-constructie die specialistische technische, juridische en financiële kennis vergen. Aan de kant van de overheid moeten die verschillende benodigde expertises ook gebundeld worden. Naast de benodigde expertise op het gebied van contractrecht bij het aangaan van de verplichting, zullen de contracten meerjarig beheerd moeten worden (contractmanagement); ook kunnen dan juridische kwesties en geschillen bij het niet-nakomen van de genormeerde prestatie spelen.

Het voornaamste uitgangspunt bij het aangaan van overheidsprojecten in de vorm van PPP moet zijn dat er op deze manier 'meerwaarde' wordt bereikt vergeleken bij traditionele uitvoeringsmethodes van de overheid. Met name bij DBFM(O) kan deze meerwaarde zich naast meetbare financiële voordelen gedurende de duur van het contract, uiten in de toepassing van meer innovatieve methoden en duurzame oplossingen, welke niet perse zijn uit te drukken in financiële termen.

Het bepalen van behaalde financiële en niet-financiële meerwaarde kan eigenlijk pas na afloop van het contract worden gedaan. Het is daarom cruciaal dat aan de voorkant zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met de randvoorwaarden die bepalend zijn voor het maximaliseren van potentiële meerwaardes. Duidelijk moet zijn welke functionele vereisten de opdrachtgever terug wil zien in de te leveren prestaties en welke normen daarbij van toepassing zijn. Dat geldt ook voor aanpassingen in de

beschikbaarheidsvergoeding (korting of boete) die volgen als de prestatie niet aan de gestelde norm voldoet. De rentabiliteit van het contract (*value for money*) moet vergeleken worden met de traditionele uitvoering; de financiële consequenties van alle fasen van het project komen dan aan bod. Het gebeurt bij traditionele uitvoering van infrastructurele projecten vaak dat het meerjarig onderhoud aan de voorkant niet wordt meegenomen, niet in financiële termen, noch in de organisatie daarvan. Bij de bepaling van de *value for money* dient zoals gezegd ook de daarvoor benodigde ambtelijke uitvoeringscapaciteit in de weging te worden meegenomen. Bestaat er een heldere verdeling van de rollen en verantwoordelijkheden tussen de contractpartners? En hoe is het beheer van contracten (contract management) geregeld?

Hiermee kan een solide en transparant 'raamwerk' voor de overheid als opdrachtgever worden gecreëerd voor de uitvoering van PPP-projecten, met als additioneel voordeel dat het leerproces dat gaandeweg op gang komt, ertoe kan leiden dat toekomstige projecten efficiënter en effectiever tot stand komen. In de praktijk is gebleken dat het niet of onvoldoende realiseren van verwachte meerwaarde van projecten veelal te wijten is aan het gebrek van een degelijk raamwerk. Het CAft heeft geen oordeel kunnen vellen over de toereikendheid van het beleidsraamwerk in Aruba en adviseert voldoende ambtelijke capaciteit in Aruba en ondersteuning vanuit Rijkswaterstaat (RWS), die als adviseur is opgetreden, te blijven inzetten op beheersing van de aan PPP verbonden risico's.

'On balance sheet' òf 'off balance sheet' financiering

De keuze van de overheid voor PPP-constructies in de vorm van een DBFM(O) heeft gevolgen voor de wijze waarop de bijbehorende investeringskosten in de begroting opgenomen worden. Bij een 'on balance sheet' constructie wordt de totale investering in het jaar waarin het contract wordt afgesloten volledig in de begroting opgenomen. Bij 'off balance sheet' financiering wordt in plaats daarvan de te betalen beschikbaarheidsvergoeding gedurende de contractperiode per jaar in de begroting verwerkt.

Bij de beoordeling hiervan voor Aruba is de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) van belang. Hierin staat dat de 'uitgaven en ontvangsten plaatsvinden in het jaar waarin de verplichtingen daartoe zijn aangegaan, tenzij dit vanuit bedrijfseconomisch perspectief evident onverstandig is'. Conform de LAft zou het uitgangspunt voor investeringen dus moeten zijn dat ze 'on balance sheet' worden verwerkt, tenzij hiertegen zwaarwegende bedrijfseconomische redenen aan te voeren zijn.

Voor een 'on balance sheet' investering moet het land de totale financiering ineens voor zijn rekening nemen. De jaarlijkse kapitaallasten (rente en afschrijving) hangen af van de gekozen afschrijvings- en financieringsmethodiek, maar kennen in het algemeen een dalend karakter. Het gehele financieringsbedrag wordt in een keer genomen. Dit heeft een direct zichtbare invloed op de staatschuldquote. Bij een 'off balance sheet' investering maken de financieringskosten onderdeel uit van de vaste jaarlijkse

beschikbaarheidsvergoedingen en wordt de schuldquote niet verder verzwaaard. Keerzijde van deze methode is dat de begrotingsruimte en de begrotingsflexibiliteit voor een langere tijd beperkt worden.

Ten aanzien van de projecten GC en WVB is door de Arubaanse overheid actief gezocht naar een vorm waarin zij vanuit bedrijfseconomisch perspectief 'off balance sheet' kunnen worden verwerkt. Daarbij heeft Aruba van het allereerste begin intensief samengewerkt met Rijkswaterstaat. Op dit gebied is RWS op basis van een ruime ervaring met PPP projecten gezaghebbend. Zo zijn de Nederlandse expertise en ervaringen toegepast op de Arubaanse situatie. Doorslaggevend bij de beoordeling of deze projecten inderdaad als 'off balance sheet' kunnen worden gekwalificeerd is de vraag of de risico's grotendeels gedragen worden door de betrokken private partijen. Hiertoe is een beoordeling van de contracten nodig. Voor zover het CAft deze kan beoordelen is er geen reden om de investeringen in de PPP-projecten GC en WVB 'on balance sheet' te verwerken aangezien de contractvorm naar Nederlands model er juist op is gericht de risico's overwegend bij private partijen neer te leggen. Dit houdt in dat gedurende de aanbouw van deze twee projecten de financiële risico's voornamelijk bij de private partij liggen. In Nederland vindt die beoordeling plaats door het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS)⁵; de vaststelling geschiedt door het ministerie van Financiën, die met de directie Financiering/Publiek Private Investerings de relevante expertise in huis heeft. Andere instanties volgen daarbij de beoordeling en classificatie van Financiën.

Omdat er voor zover het CAft kan beoordelen voor de overheid geen (significante) verplichtingen zijn tot op het moment van oplevering van de individuele projecten, is het 'off balance' verwerken van deze projecten voor deze twee projecten daarom vanuit bedrijfseconomisch gezichtspunt acceptabel. Voor zover het CAft dat heeft kunnen beoordelen is er in Aruba nog geen uitspraak gedaan welke instantie de verantwoordelijkheid draagt voor de beoordeling van een 'off balance sheet' verwerking. Dat vergt de opbouw van kennis en kunde. Naast het ministerie van Financiën kan ook gedacht worden aan de statistische autoriteit van het land Aruba (Centrale Bank van Aruba (CBA) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)).

Bij Aruba hebben naast de GC en de WVB nog twee projecten het karakter van 'off balance sheet', namelijk het Dr. Horacio E. Oduber Hospitaal en het Infra-gebouw DOW. Bij deze projecten is echter geen door RWS gebruikte vorm van aanbesteden gevolgd, noch kennen zij een DBFM-contracting.

Het overzicht van de meerjarencijfers is als volgt door de directie Financiën van Aruba verstrekt. Daarbij is aangegeven dat deze cijfers meerjarig in de begroting zijn opgenomen.

⁵ Dit volgt uit de Eurostat-richtlijnen met betrekking tot de overheidsboekhouding.

	2017	2018	2019	2020
DBFM project: GC	6.296.250	16.790.000	16.790.000	16.790.000
DBFM project: WVB	-	8.538.750	22.770.000	22.770.000
Totaal DBFM projecten	6.296.250	25.328.750	39.560.000	39.560.000
HOH-gebouw	24.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000
Infra-gebouw DOW	6.296.250	1.269.346	1.269.346	1.269.346
Totaal Niet-DBFM projecten	30.296.250	25.269.346	25.269.346	25.269.346
Totaal PPP-projecten	36.592.500	50.598.095	64.829.345	64.829.345
Begrotingsuitgaven (bron: OB 2016)	1.965.679.403	1.844.857.425	1.885.065.225	1.798.298.944
Totale PPP uitgaven als % begrotingsuitgaven	1,9%	2,7%	3,4%	3,6%

Tabel 1: Meerjarige PPP uitgaven Aruba (Bron: Directie Financiën van Aruba)

Verhouding PPP-projecten versus economie/overheid Aruba

Hoe verhouden de PPP-projecten op Aruba zich nu tot de omvang van de economie en van de Arubaanse overheid, ook gezien in het licht van de algemene financiële situatie van het land en de noodzaak de staatsschuldquote terug te dringen? Een vergelijking met andere landen biedt hier inzicht.

In een rapport van de World Bank Group⁶ uit 2014 wordt een Roadmap beschreven van 33 geïdentificeerde PPP-projecten in de Caribische regio die zich nog in de 'pipelinefase' bevinden, over 11 verschillende landen, met een geschatte waarde van \$ 2 tot 3 miljard. Eén van de conclusies van dit rapport is dat de regeringen in het Caribische gebied in toenemende mate voornemens zijn nieuwe infrastructuur aan te leggen in de vorm van PPP vanwege de beperkte begrotingsmiddelen en het besef dat de private sector een rol kan spelen bij het leveren van publieke diensten.

Overigens zijn de ervaringen die in het Caribisch gebied zijn opgedaan met PPP gemengd, aldus de Wereldbank. In veel gevallen heeft de complexiteit van het ontwikkelen van PPP en de implementatie ervan geleid tot vertragingen en bij sommige projecten is sprake van tegenvallende kwaliteit of onverwachte kosten voor de overheid en consumenten. Daarom is een overkoepelend PPP-beleidsraamwerk, zoals hierboven toegelicht, noodzakelijk.

Het geschatte investeringstotaal van PPP-projecten voor de onderzochte 11 Caribische landen, exclusief de Dominicaanse Republiek waar geen interessante PPP-projecten werden gevonden, bedraagt ongeveer 4% van het bbp. Ongeveer de helft van de projecten bevindt zich overigens in de conceptfase. Ter indicatie: de totale

⁶Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) / World Bank Group, Caribbean Infrastructure PPP Roadmap, maart 2014.

investeringskosten van GC (AWG 292 mln.) en WVB (AWG 660 mln.⁷) zijn met 19% bbp enorm groot in verhouding tot het Arubaanse bbp (AWG 4.922 mln. in 2016). Hieruit komt duidelijk naar voren dat de omvang van de Arubaanse PPP-projecten aanzienlijk groter is dan die welke in vergelijkbare landen wordt gevonden.

Een vergelijking met Nederland en een aantal Nederlandse gemeenten levert ook een beeld op van de kosten voor infrastructuurprojecten in relatie tot de begrotingsomvang en grootte van het land/gemeente. Deze vergelijking is slechts ter indicatie; het betreffen geen expliciete PPP-uitgaven. Voor Aruba stijgen de infrastructuuruitgaven indien rekening wordt gehouden met de toekomstige beschikbaarheidvergoedingen voor GC en WVB uit tot een aanzienlijk hoger percentage dan elders wordt gevonden.

	Aantal inwoners	Begrotingsuitgaven (euro's)	Infrastructuuruitgaven (euro's)	Infrastructuur als % overheidsuitgaven
Aruba	112.162	652.541.716	44.895.587	6,88%
Ede	112.593	388.657.000	9.636.000	2,48%
Rotterdam	631.155	3.492.398.000	184.579.000	5,29%
Amsterdam	838.338	6.377.274.000	511.283.000	8,02%
Nederland	17.009.336	262.100.000.000	5.783.951.000	*2,21%

Het percentage voor Nederland uit deze tabel vergt enige toelichting. Het in de tabel gepresenteerde percentage van 2,21 geeft de verhouding weer van de totale begrote uitgaven voor het Infrastructuurfonds voor 2016 (€ 5,8 mld.) ten opzichte van het totaal van de begrote Nederlandse overheidsuitgaven (€ 262,1 mld.). Ook dat omvat meer dan alleen PPP-uitgaven.

De Nederlandse overheid hanteert zelf een plafond voor de beschikbaarheidvergoedingen van DBFM-projecten binnen het Infrastructuurfonds. Die norm is gesteld op maximaal 20% van de omvang van het Infrastructuurfonds. Op dit moment gaat het dan om circa € 1,16 mld. (20% van € 5,8 mld.). Als dit bedrag wordt afgezet tegen het totaal begrote bedrag aan overheidsuitgaven van de Rijksbegroting levert dat een norm van 0,5% op. Overigens blijven de PPP-uitgaven in Nederland in de praktijk aanmerkelijk onder de 20% norm van het Infrastructuurfonds.

Om een andere vergelijking van PPP-uitgaven te maken is gebruik gemaakt van een onderzoek van de European PPP Expertise Centre (EPEC) vanuit de European Investment Bank (EIB). Daaruit komt het naar voren dat er 2015 binnen Europa voor 49 PPP-transacties een financial close is geweest, met een totale waarde van € 15,6 mld. en een gemiddelde transactie waarde van € 319 mln. Van de vijf projecten welke een investeringswaarde van meer dan € 500 mln. hebben, zijn er drie projecten uit

⁷Maximale contractbedragen die in de Landsverordening zijn genoemd.

Turkije. Dit betreffen de derde luchthaven van Istanbul (€ 6 mld.) en twee gezondheidscampussen (gezamenlijk € 2,2 mld.). De PPP-projecten van Turkije blijven dus niet beperkt tot infrastructuur. Opgemerkt wordt dat Nederland met een project bij in de top 5 staat, namelijk de zeesluis van IJmuiden (€ 508 mln.). Van de totaalwaarde van de investeringen van de PPP-projecten in 2015 in Europa van € 15,6 mld. neemt Turkije € 9,2 mld. voor zijn rekening. Aangezien Turkije het land is met veruit het hoogste investeringsniveau op PPP-gebied, kan dit goed gebruikt om als vergelijking te dienen met Aruba. De PPP projecten in Turkije vertegenwoordigen 1,5% van het bbp. Ook hieruit wordt dus wel duidelijk dat de PPP-projecten GC en WVB in Aruba met een totaalinvestering van 19% van het bbp van een uitzonderlijke omvang zijn gezien de schaalgrootte van het land, die elders niet wordt aangetroffen.

Als nu de bedragen voor de beschikbaarheidsvergoedingen die in de begroting van Aruba meerjarig zijn opgenomen voor PPP-projecten (waaronder de twee DBFM-projecten GC en WVB) worden gerelateerd aan een inschatting van de collectieve sector (overheid in engere zin met de sociale fondsen AZV en SVB) levert dat het volgende beeld op: de beschikbaarheidsvergoedingen voor PPP projecten lopen op van 1,4% van de totale collectieve uitgaven naar structureel 2,5% vanaf 2019.

<i>In AWG</i>	2017	2018	2019	2020
DBFM project: Green Corridor (GC)	6.296.250	16.790.000	16.790.000	16.790.000
DBFM project: Watty Vos Boulevard (WVB)	-	8.538.750	22.770.000	22.770.000
Dr.Horacio E. OduberHospitaal	24.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000
Infra-gebouw DOW (Sabana Blanco 68)	6.296.250	1.269.346	1.269.346	1.269.346
Totaal (off-balance) uitgaven aan PPP-projecten	36.592.500	50.598.096	64.829.346	64.829.346
Begrotingsuitgaven excl. collectieve sector	1.965.679.403	1.844.857.425	1.885.065.225	1.798.298.944
AZV (kosten minus landsbijdrage)	378.700.000	391.500.000	403.200.000	403.200.000
SVB	348.000.000	350.000.000	352.000.000	349.000.000
Begrotingsuitgaven inschatting collectieve sector*	2.692.379.403	2.586.357.425	2.640.265.225	2.550.498.944
Totaal uitgaven PPP-projecten als % begrotingsuitgaven collectieve sector	1,4%	2,0%	2,5%	2,5%

* *Inschatting CAft met als collectieve sector de overheid in engere zin samen AZV en SVB*

Naar een norm

Aangezien PPP-constructies meerjarig een groot beslag op de begroting kunnen leggen via de beschikbaarheidsvergoedingen dient de omvang hiervan gelimiteerd te worden. Indien er geen begrenzing bestaat, kunnen de overheidsfinanciën op termijn onhoudbaar worden. De beschikbaarheidsvergoedingen kunnen verhoudingsgewijs een dermate groot beslag leggen op de begrotingsuitgaven in de toekomst dat de kans op begrotingstekorten toeneemt. Aruba kampt reeds met een zeer hoge schuldquote en bij begrotingstekorten zal de staatsschuld verder oplopen. Dat staat haaks op de wens om de staatsschuldquote op termijn terug te brengen tot een meer houdbaar niveau van 40% bbp. Bovendien neemt door omvangrijke beschikbaarheidsvergoedingen de flexibiliteit binnen de meerjarenbegroting sterk af. Indien die vergoedingen een groot beslag leggen op de totale overheidsuitgaven, is de ruimte voor beleid en overige investeringen immers beperkt. Dit kan op termijn het economisch groeipotentieel ondermijnen.

Het ligt dus in de rede een norm voor de beschikbaarheidsvergoedingen van PPP-constructies op te stellen om zodoende houdbare overheidsfinanciën te waarborgen en voldoende flexibiliteit in de meerjarenbegrotingen te verzekeren. Binnen het Koninkrijk is met name in Nederland reeds veel ervaring opgedaan met PPP-constructies, en is een plafondnorm opgesteld voor de omvang van beschikbaarheidsvergoedingen. Gelet op de onvergelykbare schaal tussen Nederland en Aruba geldt de norm zoals die in Nederland is vastgesteld voor Aruba overigens slechts als indicatie. In Nederland is voor de financiering van infrastructurele projecten het Infrastructuurfonds opgezet. In Nederland mag maximaal 20% van het de middelen van dit infrastructuurfonds aan beschikbaarheidsvergoedingen worden besteed. Zoals eerder aangegeven komt dit overeen met circa 0,5% van de totale begrotingsuitgaven. Hierbij dient overigens in acht genomen te worden dat de beschikbaarheidsvergoedingen die overige departementen, gemeenten en provincies voor infrastructuurprojecten uitgeven hierbij niet is meegenomen.

Gelet op het feit dat Aruba een zeer hoge schuldquote heeft, die op termijn zal moeten dalen om op de lange termijn gezonde overheidsfinanciën te waarborgen, is het raadzaam de beschikbaarheidsvergoedingen te begrenzen. Eerder is duidelijk geworden dat de omvang van de PPP-projecten in verhouding tot de omvang van de Arubaanse economie in verhouding tot andere landen reeds zeer hoog is. Daaruit vloeit voort dat de beschikbaarheidsvergoedingen ook in internationaal opzicht aan de hoge kant zijn. Naar het oordeel van het CAft lijkt een totale omvang van beschikbaarheidsvergoedingen in de range van 1½ tot 2% van de totale begrotingsuitgaven maximaal houdbaar. Dat zou nog altijd een veelvoud zijn van de in Nederland toegepaste norm, waarbij wel in aanmerking moet worden genomen dat sprake is van eenmalige, uitzonderlijk grote projecten in een kleine economie. Het CAft heeft een tentatieve omvang berekend van de beschikbaarheidsvergoedingen. Bij de huidige afgesloten PPP-constructies waarvan de beschikbaarheidsvergoedingen in de begroting meerjarig zijn opgenomen, komt Aruba uit op 1,4% van de begrotingsuitgaven van de collectieve sector in 2017, structureel oplopend naar 1,6%. Indien ook het WVB project doorgang vindt, komt het totaal uit op 2,5% in 2020. Naar het CAft heeft begrepen moet de financial close bij de WVB nog

plaatsvinden; dat kan het cijferbeeld nog licht beïnvloeden. Om te verzekeren dat de staatsschuld in de nabije toekomst teruggedrongen wordt, en om houdbare overheidsfinanciën te garanderen, zou de ruimte voor nieuwe PPP-projecten met beschikbaarheidvergoedingen hiermee volledig zijn opgebruikt.

Advies

Het CAft adviseert het land Aruba een normering aan te houden voor PPP-projecten die 'off balance sheet' gefinancierd mogen worden. De meerjarige belasting middels de jaarlijkse beschikbaarheidvergoedingen zouden dan maximaal 1½ tot 2% van de totale collectieve uitgaven mogen bedragen. Dat betekent dat er op dit moment in ieder geval geen ruimte meer is voor nieuwe PPP-projecten.

Daarnaast adviseert het CAft om de betrokkenheid van de Directie Financiën van Aruba bij de verdere totstandkoming en implementatie van PPP-projecten (DBFM(O)) te waarborgen. Dat geldt ook voor het contractbeheer. De langlopende beschikbaarheidvergoedingen hebben een financiële impact op de begrotingsruimte. Aanpassingen daarvan bijvoorbeeld als gevolg van kortingen of boetes als de geleverde prestaties niet conform de norm zijn, kunnen zich voordoen. Aan de andere kant kan er ook sprake zijn van eventuele indexeringen. Die zouden binnen de budgetten voor infrastructuur opgevangen moeten worden. Gezien deze financiële implicaties is het van belang dat de Directie Financiën van Aruba een toetsende rol kan spelen.