



Halvjaarrapportage College financieel toezicht voor Curaçao en Sint Maarten, januari 2012-juli 2012

Inleiding

Artikel 4, lid 2 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten bepaalt dat het Cft eens per half jaar door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) schriftelijk verslag uitbrengt over zijn werkzaamheden aan de Rijksministerraad, de besturen van de landen, de beide Kamers der Staten-Generaal en de beide Staten. In februari 2012 heeft het Cft zijn vorige voortgangsrapportage aangeboden over de periode april 2011 tot en met december 2011. De voorliggende rapportage gaat in op de periode januari 2012 tot half juli 2012. Na een algemeen deel wordt ingegaan op het begrotingsproces van Curaçao en Sint Maarten, vervolgens komt het financieel beheer aan bod, waarna enkele specifieke thema's omtrent entiteiten buiten de begroting en buiten de directe invloedssfeer van de overheden de revue passeren. Het Cft signaleert het risico dat het strikt hanteren van de bepalingen uit de Rijkswet leidt tot een grotere inzet van financiële instrumenten en stromen buiten de begroting om, bijvoorbeeld via overheidsvennootschappen en stichtingen of speciaal in het leven geroepen fondsen. Hiermee kan, in enge zin, voldaan blijven aan de bepalingen uit de Rijkswet, terwijl tegelijkertijd de financiële stabiliteit van de landen bedreigd wordt. Deze stromen onttrekken zich daarmee aan zowel het financiële toezicht alsmede het budgetrecht van de Staten.

Algemeen

Zoals in voorgaande rapportages ook gemeld, is de transitie van eilandgebied naar land, en het opzetten van een nieuwe organisatorische structuur, een proces dat gepaard gaat met vallen en opstaan. Dit heeft z'n weerslag op de noodzakelijke verbeteringen van het begrotingsproces en alle andere processen binnen het financieel beheer. Voor Sint Maarten komt daar nog bij dat het in termen van personeel te kampen heeft met een kwalitatief en kwantitatief capaciteitsgebrek.

Het Cft constateert dat in de eerste helft van 2012 is gebleken dat het verbeteren van het begrotingsproces en het financieel beheer processen zijn waarbij beide landen nog een lange weg te gaan hebben. Het financieel beheer is op beide landen kwetsbaar. Voor Sint Maarten geldt dat dit extra wordt gevoed door het hierboven genoemde capaciteitsgebrek. Het Cft tracht de landen te assisteren bij het verbeteren van het financieel beheer middels het opstellen van verbeterplannen. Gelet op de problemen die zowel Curaçao als Sint Maarten hebben om tijdig adequate informatie aan te leveren, is het voor beide landen van groot belang op korte termijn het financieel beheer te verbeteren om zo meer grip te krijgen op de uitvoering van de begroting en het voorkomen van tekorten.

Wat betreft het begrotingsproces inzake Sint Maarten laten de voorlopige cijfers over 2011 een klein overschot zien, terwijl uit de eerste begrotingswijziging 2012 blijkt dat de uitvoering van de begroting 2012 op schema ligt. Het Cft moet hierbij wel opmerken dat er - met name binnen de belastingopbrengsten - flinke verschuivingen hebben plaatsgevonden, die per saldo niet tot een aanpassing van het begrotingstotaal leiden. De flinke verschuivingen tonen aan dat er grote verschillen zichtbaar zijn tussen de begroting en de daadwerkelijke realisatie. Het verbeteren van het financieel beheer blijft dus een belangrijk aandachtspunt voor Sint Maarten, aangezien naar behoren functionerend financieel beheer onontbeerlijk is voor het beheersen van de begrotingsuitvoering. De moeizame totstandkoming van de eerste begrotingswijziging 2012 - waarbij het Cft procesmatige ondersteuning heeft verleend - toont aan dat Sint Maarten op dit punt nog veel werk heeft te verrichten. Hierbij moet worden opgemerkt dat Sint Maarten sinds kort (mei 2012) een nieuwe minister van Financiën heeft die het belang van een deugdelijk financieel beheer inzielt en heeft aangegeven op dit terrein snelle, maar duurzame verbeteringen te willen realiseren.

Het Cft heeft op 17 januari 2012 haar tweede kantoor geopend op Sint Maarten hetgeen momenteel permanent wordt bezet door anderhalve FTE. De opening van deze vestiging op Sint Maarten heeft een duidelijk positieve impuls gehad op de samenwerking met alle belanghebbenden op Sint Maarten. Daarnaast is het Cft in staat gebleken om effectiever toezicht te houden op de begroting, uitvoering en



verantwoording door frequent overleg met de diverse instanties. De totstandkoming van de eerste concept begrotingswijziging, hetgeen tevens de eerste begrotingswijziging van Sint Maarten sinds 10 oktober 2010 is, is een goed voorbeeld hoe de vestiging op Sint Maarten bijdraagt aan effectiever toezicht in het algemeen en een verdere uitwerking van onze adviserende rol in het bijzonder. Verder heeft het College in het afgelopen jaar zijn mediabeleid aangepast. Rapportages en adviezen aan de landen worden voortaan standaard na drie weken openbaar gemaakt via de website.

Voor Curaçao geldt dat het afgelopen half jaar wederom heeft aangetoond dat het land het begrotingsproces onvoldoende beheerst. In de eerste helft van het jaar is duidelijk geworden dat Curaçao het jaar 2011 heeft afgesloten met een significant tekort op de gewone dienst. Ook wat betreft de uitvoering van de begroting 2012 constateert het Cft dat Curaçao de uitgaven onvoldoende beheerst en weinig zich heeft op de ontwikkelingen in de sociale fondsen. De eerste begrotingswijziging roept nog veel vragen op. Gelet op het feit dat het tekort over 2011 pas in mei naar volledige omvang bekend werd en dat de eerste begrotingswijziging 2012 niet de volledige informatie bevat die nodig is om te kunnen beoordelen of het land de begroting beheerst, blijkt opnieuw dat Curaçao op het gebied van het financieel beheer flinke vooruitgang moet realiseren. Aangezien na een langdurig hoor- en wederhoor proces de begroting 2012 niet aan de normen van de Rijkswet bleef voldoen en er bovendien grote risico's aanwezig bleven, heeft het Cft op 10 juli 2012 de Rijksministerraad geadviseerd om een aanwijzing te geven. De Rijksministerraad heeft dit advies op 13 juli 2012 overgenomen. Curaçao dient uiterlijk 1 september 2012 een realistisch plan te presenteren om de begroting (meerjarig) sluitend te maken, waarbij ook de compensatie van tekorten uit voorgaande jaren meegenomen moet worden. Curaçao dient het Cft maandelijks te informeren over de voortgang, op basis waarvan het Cft maandelijks aan de Rijksministerraad zal rapporteren.

Het Cft heeft zich de afgelopen jaren als onafhankelijk toezichthouder opgesteld richting Curaçao en Sint Maarten. Dit is ook de primaire taak van het Cft. De Rijkswet stelt daarnaast dat het Cft een signalerende en adviserende rol heeft. Gelet op de informatie die het afgelopen half jaar naar boven is gekomen inzake de budgettaire situatie van zowel Curaçao als Sint Maarten, is het Cft van mening dat het niet langer voldoende is om alleen toezicht te houden op basis van analyses van door de regeringen aangeleverde informatie, maar dat het daarnaast nodig is om zijn signalerende rol te versterken. Nu de eerste (nog niet vastgestelde) jaarrekeningen van Curaçao en Sint Maarten ingediend worden, waaruit tekorten blijken, ontstaat er een beeld in hoeverre Curaçao en Sint Maarten hun eerste jaren als land budgettair hebben afgesloten. Dit beeld, gecombineerd met aanvullende gegevens die het Cft heeft ontvangen, maakt het noodzakelijk dat het Cft zich intensiever richt op adequate en tijdige informatievoorziening vanuit de landen. Op deze manier moet voorkomen worden dat realisatiecijfers zoals die blijken gedurende het jaar niet overeenkomen met de werkelijkheid en het Cft in een te laat stadium wordt geïnformeerd over (aanzienlijke) tekorten op de gewone dienst. Het is noodzakelijk om gedurende het uitvoeringsjaar meer, betere en vooral meer betrouwbare uitvoeringsinformatie te verkrijgen dan tot dusver het geval is geweest. Om niet langer uitsluitend afhankelijk te zijn van de informatie die de regeringen van Curaçao en Sint Maarten aanleveren, zal het Cft in het vervolg zijn signalerende rol breder gaan invullen en benutten om de landen tijdig te kunnen adviseren zodat tijdig kan worden bijgestuurd. Het Cft zal hiertoe instellingen buiten de regering rechtstreeks benaderen voor het verkrijgen van informatie, zoals onder andere de sociale fondsen, het pensioenfonds, de overheidsvennootschappen, de Centrale Bank en het CBS.

Dit laatste is een noodzakelijke stap naar een situatie waarin er voldoende vertrouwen is dat niet wederom grote tekorten worden geconstateerd na afloop van het begrotingsjaar, al is dit nooit in zijn geheel uit te sluiten. Het Cft zal altijd afhankelijk blijven van de kwaliteit van de systemen en het financieel beheer van de landen, of dat nou van de overheid is of van de uitvoerende organen. Het breder invullen van de signalerende functie wil dus niet zeggen dat per definitie een situatie wordt bereikt waarin meer inzicht in en grip op de begrotingsuitvoering aanwezig is. De Rijkswet stelt op velerlei terreinen eisen waaraan het begrotingsproces en het begrotingsresultaat van de beide landen



moeten voldoen. Om aan deze eisen te kunnen voldoen, is een deugdelijk financieel beheer onontbeerlijk.

Het huidige financieel beheer van zowel Curaçao als Sint Maarten is ontoereikend om te voldoen aan de eisen uit de Rijkswet. Dit blijkt ook uit de nulmetingen financieel beheer die voor beide landen zijn opgesteld. Zolang het financieel beheer niet op orde is, is de beheersing van de uitgaven en inkomsten onvoldoende. Het verbeteren van het financieel beheer is dan ook een aspect waar het Cft veel aandacht aan besteedt, maar vooruitgang op dit terrein is niet iets wat van vandaag op morgen gerealiseerd kan worden.

Begrotingsproces

Curaçao

Het afgelopen half jaar heeft het Cft herhaaldelijk zijn zorgen geuit over de financiële situatie van Curaçao, de informatievoorziening, bekend geworden tekorten over voorgaande jaren en de uitvoering van de begroting 2012. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een advies van het Cft aan de Rijksministerraad om Curaçao een aanwijzing te geven om de begroting meerjarig te laten voldoen aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet. De Rijksministerraad heeft op 13 juli 2012 het advies tot het geven van een aanwijzing overgenomen. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de route die de afgelopen maanden is doorlopen in de aanloop naar het advies van het Cft aan de Rijksministerraad tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao.

Een zorgelijke financiële situatie

Het afgelopen halfjaar werd duidelijk dat de financiële situatie van Curaçao ernstig is. In de vierde uitvoeringsrapportage over 2011, die het Cft op 15 februari 2012 heeft ontvangen, presenteerde Curaçao nog een overschot van circa ANG 9 miljoen op de gewone dienst en een tekort van circa ANG 40 miljoen op de kapitaaldienst over het jaar 2011. Uit ambtelijke gesprekken en uit een persconferentie van de minister van Financiën in de maanden daarna, bleek dat het jaar 2011 naar alle waarschijnlijkheid afgesloten zal worden met een tekort van bijna ANG 160 miljoen, waarvan bijna ANG 150 miljoen op de gewone dienst en circa ANG 10 miljoen op de kapitaaldienst. Een zeer groot verschil met de rapportage.

Daarnaast blijkt uit de jaarrekening 2010 van Curaçao (over de periode 10 oktober 2010 tot en met 31 december 2010) dat in de betreffende periode een tekort van ANG 51 miljoen is opgetreden. Curaçao heeft nagelaten om met het aanbieden van deze eerste jaarrekening over het verkorte dienstjaar 2010 maatregelen voor te stellen ter compensatie van dit tekort. Curaçao wil de tekorten over voorgaande jaren dekken uit het eigen vermogen en wil daarmee interen op zijn reserves.

Ook voor 2012 en verder is de situatie zorgelijk. De voorgenomen maatregelen op het terrein van de gezondheidszorg, de oudedagsvoorziening en het dividendbeleid zijn keer op keer vertraagd. Deze maatregelen zijn van wezenlijk belang voor het structureel houdbaar maken van de begroting. Zolang deze maatregelen niet doorgevoerd zijn, is de begroting van Curaçao meerjarig niet sluitend. Desondanks is Curaçao wel voornemens om nieuwe langjarige verplichtingen aan te gaan, voornamelijk uit hoofde van de bouw van een nieuw ziekenhuis. Daarbij heeft het Cft meermalen zijn zorgen geuit over de budgetdiscipline op Curaçao. Zo zijn er vergevorderde plannen voor het invoeren van gratis onderwijs, terwijl daarvoor geen dekking is verwerkt in de begroting. Ook heeft het Cft via de media vernomen dat met ingang van 2 juli 2012 per getankte liter benzine 5 cent in een fonds gestort zal worden, waaruit plannen voor verbetering van de wijken worden gefinancierd. Mocht het voornemen van de regering zijn om dit buiten de begroting om te doen, dan is dit uit het oogpunt van deugdelijk financieel beheer zeer ongewenst.

Financieel beheer, en in het bijzonder de informatievoorziening, schiet tekort

Gedurende het jaar dienen de landen per kwartaal uitvoeringsrapportages aan te leveren bij de Staten en bij het Cft. Deze uitvoeringsrapportages dienen als een instrument ten behoeve van de beheersing van de begrotingsuitvoering en ten behoeve van de controlerende rol van de Staten. Viermaal per jaar



krijgen de landen zo inzicht in de actuele stand van zaken van de begrotingsuitvoering, op basis waarvan eventueel een begrotingswijziging opgesteld kan worden.

Het afgelopen halfjaar heeft het Cft drie uitvoeringsrapportages ontvangen van Curaçao; de vierde uitvoeringsrapportage over 2011 op 15 februari 2012, de uitvoeringsnota 1 januari 2011-31 december 2011 (een update van de uitvoeringsrapportage uit februari) en de eerste uitvoeringsrapportage over 2012, beide op 15 mei 2012.

Het Cft is niet tevreden met de uitvoeringsrapportages van Curaçao. In de uitvoeringsrapportages over 2011 is nooit het dreigende aanzienlijke tekort over 2011 verwerkt; dit tekort werd pas door de regering gemeld in het voorjaar van 2012. In de rapportages over 2011 benoemde Curaçao wel enkele risico's voor de begrotingsuitvoering. Het grootste risico dat werd benoemd was dat het tekort bij het Ziekteverzekeringsfonds (ZV-fonds) over 2011 circa ANG 40 miljoen zou bedragen. Uiteindelijk bleken de tekorten over de verschillende zorgfondsen over 2011 circa ANG 100 miljoen te bedragen. Alle overige risico's, die uiteindelijk het geraamde overschot van circa ANG 50 miljoen op de gewone dienst in de begroting 2011 naar een tekort van circa ANG 150 miljoen over 2011 brachten, zijn evenmin benoemd gedurende het jaar 2011. Zorgwekkend is dat de regering hierdoor de risico's niet heeft kunnen verwerken gedurende het jaar 2011, op het moment dat er nog gelegenheid was om de begroting bij te sturen. In onderstaande tabel geeft het Cft een analyse van het tekort op de gewone dienst over 2011, waarbij de begroting 2011 is afgezet tegen het uiteindelijke tekort over 2011.

Tabel I

Vershil begroting en realisatie gewone dienst in ANG mln*	-197
<i>wv. Overschrijding vaste activa</i>	-27
<i>wv. Overschrijding subsidies</i>	-47
<i>wv. Overschrijding overdrachten (SVB 75 mln, FZOG 6 mln, overige subsidies 10 mln)</i>	-98
<i>wv. Tegenvaller belastingen</i>	-84
<i>wv. Tegenvaller schenkingen en subsidies</i>	-5
<i>wv. Tegenvaller andere inkomsten</i>	-91
<i>wv. Onderschrijding personeel</i>	29
<i>wv. Onderschrijding goederen en diensten</i>	67
<i>wv. Onderschrijding interest</i>	21
<i>wv. Onderschrijding sociale zekerheid</i>	3
<i>wv. Onderschrijding andere uitgaven</i>	32
<i>wv. Meevaller sociale voorzieningen</i>	2
Overschot begroot voor 2011	50
Tekort 2011	-147

*Een - is een tegenvaller, een + is een meevaller

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat de werkelijke uitgaven en inkomsten in 2011 op veel terreinen substantieel afwijken van wat in de begroting 2011 was geraamd. Met name de economische categorieën overdrachten, belastingen en andere inkomsten laten flinke overschrijdingen dan wel tegenvallers zien.

Met het oog op het risico dat deze tegenvallers structurele componenten kennen en zich dus in 2012 en verder weer voor gaan doen, tracht het Cft de realisaties in 2011 te doorgronden. Dit is tot dusver onvoldoende gelukt; het blijkt dat de informatie die aan deze gegevens ten grondslag ligt moeilijk te achterhalen is of in onvoldoende mate met het Cft wordt gedeeld.

De overschrijdingen als gevolg van overdrachten (voornamelijk de hierboven gememoreerde tekorten in de zorgfondsen) zijn uitgesplitst naar de verschillende onderdelen/fondsen, maar een onderbouwing van het tekort per fonds ontbreekt tot dusver. De sociale fondsen herbergen een inherent risico voor de begroting, dat is gelegen in het feit dat deze op afstand van de overheid zijn geplaatst in zelfstandige bestuursorganen. De sociale fondsen opereren op deze manier buiten de directe invloedssfeer van de



overheid en de uitvoering loopt niet mee binnen de begrotingsdiscipline van de overheid in enge zin. De overheid wordt daarom pas na afloop van een dienstjaar geïnformeerd over het behaalde resultaat en kan daardoor niet tijdig bijsturen waardoor tekorten zoals die in 2011 kunnen ontstaan. Het is derhalve van cruciaal belang dat de overheid de beheersing van op afstand geplaatste entiteiten die al dan niet direct of indirect een impact kunnen hebben op de uitvoering van de begroting versterkt. Het AOV (Algemene Ouderdomsvoorziening)-fonds bijvoorbeeld heeft 2011 met een tekort van circa ANG 100 miljoen afgesloten. Over een aantal jaren, wanneer de reserves van dit fonds zijn uitgeput en er geen nader beleid ter voorkoming van tekorten is geïmplementeerd, zullen de tekorten van dit fonds rechtstreeks op de overheidsbegroting gaan drukken. Dit geldt overigens niet alleen voor de sociale fondsen maar ook voor overheidsentiteiten die buiten de directe invloedssfeer van de overheid staan, zoals de overheidsvennootschappen en stichtingen.

Voor de belastingopbrengsten geldt dat de realisaties per belastingsoort bekend zijn, maar dat een analyse van de onderliggende oorzaken ontbreekt. Dit baart het Cft zorgen, des te meer omdat voor 2012 wederom meer belastingopbrengsten zijn begroot. Zorgelijk is ook dat de tegenvaller op 'andere inkomsten' niet is onderbouwd; het is het Cft nog altijd onduidelijk welke inkomsten onder deze categorie vallen en waardoor de tegenvallers zich hebben voorgedaan.

Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat de informatievoorziening onvoldoende is. Dit geldt niet alleen voor de uitvoeringsinformatie gedurende het begrotingsjaar, maar tevens voor de meerjarencijfers. Op basis van de informatie die Curaçao op dit moment aanlevert, is het voor het Cft niet mogelijk toezicht uit te oefenen zonder dat het risico bestaat dat zich alsnog tekorten voor zullen doen.

In zijn advies van 8 juni 2012 ex artikel 17.1 en 12.3 van de Rijkswet (Cft 201200431) heeft het Cft aangegeven dat uit het zeer laat bekend geworden aanzienlijke tekort over 2011 blijkt dat Curaçao de uitvoering van de begroting onvoldoende in beeld heeft, waardoor de mogelijkheden van Curaçao om gedurende het jaar de begroting bij te sturen onvoldoende zijn. Het Cft heeft Curaçao daarbij als aanbevelingen meegegeven om maandelijkse overzichten van de financiële positie aan te leveren bij het Cft en om voorafgaand toezicht op de begroting in te stellen, waarbij een verplichtingenstop overwogen diende te worden. Ook heeft het Cft zijn zorgen geuit over de budgetdiscipline en adviseerde het om nadere regels af te kondigen die tot doel hebben de budgetdiscipline te verstevigen. Deze aanbevelingen waren volgens het Cft belangrijke randvoorwaarden om de begroting weer aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet te laten voldoen.

In de reactie van het bestuur van Curaçao op het advies ex artikel 17.1 en 12.3, die het Cft ontving op 22 juni 2012 werd aangegeven dat het Cft voortaan maandelijkse overzichten van de financiële positie zal ontvangen en dat reeds nadere regels ter versterking van de budgetdiscipline van kracht zijn. Ten aanzien van het voorafgaand toezicht merkte het bestuur op dat het dit niet zal overnemen, aangezien reeds op meerdere begrotingsposten voorafgaand toezicht wordt uitgeoefend. Het Cft heeft in zijn advies van 29 juni 2012 ex artikel 12.5 (Cft 201200611) nogmaals opgenomen dat het van het grootste belang is dat Curaçao meer inzicht krijgt in de uitvoering van de departementale begrotingen en de fondsen, door het inzetten van het instrument van voorafgaand toezicht. De analyse van het tekort over 2011 laat zien dat Curaçao te weinig inzicht in en grip op de uitvoering van de begroting heeft. De aanzienlijke verschillen tussen begroting en realisatie 2011 ondersteunen het standpunt van het Cft.

Ook voor 2012 ziet het Cft geen verbetering in de informatiewaarde van de uitvoeringsrapportage. De eerste uitvoeringsrapportage over 2012 verscheen op 15 mei ná de concept eerste begrotingswijziging 2012, die het Cft op 10 april 2012 ontving. Bovendien ontbreekt in de uitvoeringsrapportage veel relevante informatie, zoals informatie over de prognose voor het eind van het jaar, een liquiditeitsprognose voor de rest van het jaar en uitgebreide informatie over de ontvangen baten. Daarnaast worden de toelichtingen vrijwel één op één overgenomen uit voorgaande rapportages. Hierdoor is het onder andere vaak niet duidelijk op welke periode bepaalde teksten betrekking hebben;



dit kan van een jaar geleden zijn. Ondanks herhaaldelijke verzoeken van het Cft ter verduidelijking worden bevredigende antwoorden zelden ontvangen.

Al deze factoren maken dat de uitvoeringsrapportages niet het doel van sturingsinstrument hebben. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de informatiewaarde van de rapportages gering is, terwijl deze rapportages bij uitstek het middel zijn om het bestuur, de Staten en de bevolking te informeren over de actuele stand van de begrotingsuitvoering en eventuele wijzigingen die daaruit voortvloeien.

Tijdens de Collegereis in juni 2012 heeft het College zijn ongenoegen geuit over de informatievoorziening en de uitvoeringsrapportages. Met de minister van Financiën is afgesproken dat een Memorandum of Understanding (MoU) zal worden opgesteld tussen het Cft en de minister van Financiën. In deze MoU zal opgenomen worden welke informatie wordt gedeeld tussen de regering en het Cft en welke informatie opgenomen wordt in de uitvoeringsrapportages, waarbij niet alleen gekeken zal worden naar informatie van binnen de overheid, maar ook informatie over de sociale fondsen. Daar zat immers een zeer grote oorzaak van het tekort over 2011. Het proces om te komen tot een MoU wordt op dit moment opgestart door het Cft.

Tekorten over voorgaande jaren en interen op de reserves

Over 2010 (vanaf 10 oktober 2010) en 2011 heeft Curaçao aanzienlijke tekorten opgelopen, bij elkaar circa ANG 200 miljoen. Conform artikel 18.6 van de Rijkswet dient het bestuur maatregelen te treffen ter compensatie van tekorten. Het Cft heeft dit schriftelijk aan Curaçao meegedeeld in zijn reactie op de concept eerste begrotingswijziging op 23 april 2012 (Cft 201200351), zijn advies ex artikel 17.1 en 12.3 op 8 juni 2012 en zijn advies ex artikel 12.5 op 29 juni 2012. Bij wijze van hoge uitzondering heeft het Cft daarbij aangegeven dat het Curaçao is toegestaan om de tekorten uit de periode 10 oktober 2010 tot en met 31 december 2010 en het kalenderjaar 2011 te compenseren met het overschot op de gewone dienst per 10 oktober 2010. Dit overschot is voornamelijk veroorzaakt door de bate uit de Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK). Uit onderstaande tabel blijkt dat het inzetten van deze reserve niet voldoende is om de tekorten geheel op te vangen.

Tabel II

Restant BRK-baten/overschot gewone dienst per 10-10-10	162
Tekort Land Curaçao 10-10-10/31-12-10	51
Tekort Land Curaçao 1-1-11/31-12-11	156
Met BRK-middelen belegde projecten 2012-2015 (o.a. plannen van aanpak politiek en justitie, onderhoud scholen, Sentro pro Arte)*	53
<i>Saldo</i>	<i>-98</i>
Nog te vinden dekking	98

* Het Cft heeft uit ambtelijk overleg vernomen dat Curaçao voornemens is de met BRK-middelen belegde projecten 2012-2015 uit de begroting te halen via een Nota van Wijziging, deze is echter nog niet voorgelegd aan het Cft. Overigens betekent dit dat de plannen van aanpak op o.a. Justitierrein anders gedekt moeten worden.

Curaçao heeft in zijn uitvoeringsnota 1 januari 2011-31 december 2011, door het Cft ontvangen op 15 mei 2012, aangegeven dat het tekort over 2011 opgevangen zou worden met de middelen uit de BRK (Belastingregeling voor het Koninkrijk)-bate die in september 2010 is ontvangen. In zijn brief van 22 juni 2012 geeft Curaçao aanvullend aan dat de tekorten over 2010 gedekt zullen worden uit het eigen vermogen van het land.

Het Cft heeft in zijn brief van 29 juni 2012 ex artikel 12.5 nogmaals opgenomen dat het niet instemt met het ten laste van het vermogen brengen van tekorten, omdat dit geen maatregel is zoals bedoeld in artikel 18 van de Rijkswet. De Rijkswet is immer gestoeld op een evenwichtige begroting, zowel bij het opstellen van de begroting, gedurende de uitvoering als ook bij de verantwoording. Door het interen op reserves verslechtert de financiële positie van de landen, hetgeen zeer ongewenst is in het kader van



gezonde overheidsfinanciën. In zijn reactie hierop van 6 juli 2012 geeft het bestuur van Curaçao aan dat het zijn standpunt ten aanzien van het dekken van tekorten middels het eigen vermogen niet zal wijzigen.

Dit bevreemdt het College aangezien Curaçao in diezelfde reactie aangeeft dat het de vermogenspositie wil versterken in komende jaren door het begroten van overschotten op de gewone dienst. Dit impliceert dat Curaçao een zelfde oplossing voorstaat. Er is echter geen sprake van vrijblijvendheid; tekorten moeten gecompenseerd worden, niet alleen in de begroting maar ook in de realisatie. Het verschil van inzicht ten aanzien van dit artikel uit de Rijkswet is voorgelegd aan de Rijksministerraad waarbij het Cft om een eenduidige uitspraak heeft gevraagd. Op 13 juli 2012 heeft de Rijksministerraad aangegeven dat Curaçao in de aanwijzing wordt opgedragen om de tekorten uit voorgaande jaren te compenseren.

Begrotingsuitvoering 2012; noodzakelijke maatregelen keer op keer vertraagd

In de begroting 2012 heeft Curaçao aangegeven dat de maatregelen op het terrein van de gezondheidszorg, het dividendbeleid en de oudedagsvoorziening per 1 april 2012 ingevoerd zouden worden. Deze maatregelen zijn nodig om de meerjarige houdbaarheid van de begroting te waarborgen. Het Cft heeft de vastgestelde begroting 2012 op 10 februari 2012 van een voorzichtig positief advies voorzien (Cft 201200072). Wel heeft het Cft hierbij aangemerkt dat er aanzienlijke risico's zijn ten aanzien van de uitvoering van de begroting. Een zeer belangrijk risico zat in de tijdige uitvoering van de voorgenomen maatregelen. Het Cft gaf aan dat de tijdsplanning voor de invoering zeer ambitieus was, en dat unaniem politiek commitment en een strakke regie vereist zijn om de gestelde invoeringsdatum voor alle maatregelen van 1 april 2012 te halen. Ook gaf het Cft reeds in deze brief aan dat, indien het bestuur zou nalaten om voorzieningen te treffen, waardoor de haalbaarheid van de uitgaven- en ontvangstenramingen in gevaar zou komen, het niet zou aarzelen om gebruik te maken van artikel 17 van de Rijkswet.

Na de goedkeuring van de begroting heeft het secretariaat van het Cft tweewekelijks overleg gevoerd met het ministerie van Financiën over de voortgang van de maatregelen. Hieruit werd duidelijk dat geen van de maatregelen ingevoerd zou kunnen worden per 1 april 2012. Ten aanzien van de maatregelen in de gezondheidszorg gaf Curaçao aan dat er sprake was van enkele maanden vertraging. Het dividendbeleid zou dit jaar niet meer worden ingevoerd en de besluitvorming over de maatregelen op het terrein van de oudedagsvoorziening zou pas in het najaar van 2012 plaatsvinden. Aangezien de maatregelen op het terrein van de oudedagsvoorziening pas vanaf 2013 een effect hebben op de begroting, ziet Curaçao daar geen risico's voor de begroting voor 2012.

Op 10 april 2012 heeft het Cft de concept eerste begrotingswijziging 2012 van Curaçao ontvangen. Hierop heeft het Cft op 23 april negatief geadviseerd, omdat vertraging van de zorgmaatregelen tot 1 juli 2012, het niet verwerken van het tekort over 2011 en het tegelijkertijd aangaan van nieuwe langjarige verplichtingen uit hoofde van het nieuwe ziekenhuis, geen structurele verbetering van de overheidsfinanciën betekent, maar juist een verslechtering. Deze verslechtering leidt ertoe, dat de begroting niet langer voldeed aan de criteria van artikel 15 van de Rijkswet. Daarnaast heeft het Cft gewezen op risico's die voortvloeien uit de tegenvaller van ANG 88 miljoen in de belastingen over 2011, het niet in uitvoering nemen van het personeelsbeleid, vertraging in de uitvoering van de maatregelen uit hoofde van het dividendbeleid en de oudedagsvoorziening en de vermogenspositie van overheidsvennootschappen. Als de realisaties over 2011 worden afgezet tegen de begroting 2012 en de eerste begrotingswijziging 2012 (zie de tabel hieronder), is het evident dat de begroting 2012 de nodige risico's met zich meebrengt. Een analyse van deze risico's ontbrak in de concept begrotingswijziging.

Tabel III

<i>in ANG miljoenen</i>	Realisatie 2011	Begroting 2012 (incl. 1e BW)
Beloning van personeel	453	470
Verbruik goederen en diensten	211	244



Afschrijving vaste activa	47	20
Interest	50	51
Subsidies	92	63
Overdrachten	431	392
Sociale Zekerheid	402	450
Andere uitgaven	1	12
Totaal uitgaven	1687	1701
Belastingen	1415	1499
Sociale voorzieningen	2	
Schenken en subsidies	15	18
Andere inkomsten	109	237
Totaal inkomsten	1541	1754

De risico's bevinden zich met name aan de inkomstenkant van de begroting, waar zowel de belastingen als de andere inkomsten flink hoger zijn geraamd dan de realisaties over 2011. Juist op deze twee posten was de realisatie over 2011 flink lager dan de oorspronkelijke begroting (zie tabel I). Zonder een nadere analyse om te bepalen of de tegenvaller over 2011 structureel van aard is, herbergt het hoger begroten van deze posten over 2012 aanzienlijke risico's. Ook de door Curaçao voorgestelde bezuiniging op de post goederen en diensten van circa ANG 30 miljoen om uitstel van de invoering van de zorgmaatregelen tot 1 september 2012 te dekken, is risicovol. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze middelen hard nodig zijn om tegenvallers in de inkomst sfeer of aan de uitgavenkant over 2012 te kunnen opvangen.

Op 9 mei 2012 heeft het Cft de RMR geïnformeerd (Cft 201200412) over de stand van zaken met betrekking tot de begroting van Curaçao. Aangegeven is dat op de concept begrotingswijziging negatief is geadviseerd en om welke redenen. In de brief heeft het College aangegeven dat indien Curaçao onvoldoende doet om de begroting in overeenstemming te brengen met de criteria van de Rijkswet, voorzien werd dat een advies tot het geven van een aanwijzing aan de RMR gericht zou worden.

Gezien het feit dat de maatregelen reeds lang voorgenomen zijn en keer op keer signalen van vertraging komen, is het Cft van mening dat niet langer uitgegaan kan worden van de opbrengsten van deze maatregelen voor de begroting 2012. Dit heeft het College ook tijdens zijn bezoek aan Curaçao (5 juni tot en met 8 juni 2012) aan het bestuur meegedeeld. In zijn brief van 8 juni 2012 ex artikel 17.1 en 12.3 adviseerde het Cft dan ook om niet langer uit te gaan van deze besparingen. De opbrengsten van deze maatregelen dienen pas in de begroting te worden opgenomen, nadat zij daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Dit betekent dat alternatieve dekking in de begroting opgenomen diende te worden van ANG 85 miljoen (uitstel invoering zorgmaatregelen van 1 april 2012 tot en met 1 januari 2013 van ANG 60 miljoen, uitstel invoering dividendbeleid tot 1 januari 2013 van ANG 25 miljoen). Daarbij gaf het Cft aan dat het van mening is dat, zolang de begroting (meerjarig) niet in evenwicht is, er door Curaçao geen nieuwe leningen aangegaan kunnen worden. Ten aanzien van een lening voor de bouw van een nieuw ziekenhuis geldt additioneel dat eerst de maatregelen in de gezondheidszorg, inclusief de indexering van tarieven, in uitvoering genomen moeten zijn.

Het bestuur van Curaçao heeft hierop gereageerd in zijn brief van 22 juni 2012 en met de nieuwe versie van de eerste begrotingswijziging 2012, die het Cft op 12 juni heeft ontvangen, en die ook naar de Staten is verstuurd. In de brief en de begrotingswijziging is verdere vertraging van invoering van de zorgmaatregelen tot 1 september 2012 verwerkt. Het voorstel is dit te dekken uit materieel budgetten en kapitaallasten. Curaçao gaf aan niet akkoord te gaan met het volledig uit de begroting 2012 schrappen van de opbrengsten, aangezien de voorbereidingen van de maatregelen reeds in een vergevorderd stadium zijn. Alle wetsontwerpen liggen dan wel bij de Raad van Advies, dan wel bij de afdeling juridische zaken ter afronding.



Ten aanzien van het dividendbeleid presenteerde Curaçao in zijn brief alternatieve dekkingsmogelijkheden, te weten uitkering van overwaarde van aandelen UTS (telecom), dividenduitkering van de Curaçao Airport Holding, inning van achterstallige huuropbrengsten en balansnormering bij diverse overheidsentiteiten. Curaçao gaf aan dat het nog steeds van plan is om een lening af te sluiten voor de bouw van een nieuw ziekenhuis, aangezien het ziekenhuis zichzelf zal terugverdienen, iets wat onafhankelijke experts ook aangeven.

Het Cft was van mening dat de reactie van Curaçao onvoldoende was om de begroting weer te laten voldoen aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet. Daarom heeft het Cft in zijn brief van 29 juni 2012 ex artikel 12.5 Rijkswet aangegeven dat het bij zijn standpunt blijft dat, alhoewel de wetten in de afrondingsfase dan wel bij de Raad van Advies zijn, dit onvoldoende vertrouwen geeft in implementatie nog dit jaar. De wetten moeten immers nog goedgekeurd worden door de Staten, en de uitvoeringsorganisaties moeten voldoende tijd krijgen om de wetten te gaan uitvoeren. Ten aanzien van de ontvangsten ter compensatie van het uitblijven van het dividendbeleid, gaf het Cft in zijn brief van 29 juni 2012 ex artikel 12.5 van de Rijkswet aan dat het er niet van overtuigd is dat de aangedragen dekkingsvoorstellen van Curaçao daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden. Bij de overwaarde van de aandelen UTS gaf het Cft additioneel aan, dat het opmerkelijk is dat UTS een lening moet aangaan om de gelden daadwerkelijk uit te keren. Bovendien mist het Cft een dividendbesluit dat door de Raad van Commissarissen is bekrachtigd. De voorgestelde compensatie heeft een incidenteel karakter en is derhalve geen structurele oplossing. Het probleem voor 2012 lijkt afgewend te zijn, maar meerjarig is er geen structurele oplossing. Hierbij dienen ook de door het Cft gesignaleerde risico's bij enkele grote overheidsentiteiten in ogenschouw te worden genomen.

Ten aanzien van de door Curaçao voorgenomen lening voor de bouw van een nieuw ziekenhuis bleef het Cft bij zijn eerdere standpunt dat eerst de maatregelen in de gezondheidszorg moeten zijn doorgevoerd. Overigens geven de onafhankelijke experts ook aan dat invoering van de maatregelen inclusief indexering van de tarieven een randvoorwaarde is voor een gezonde financiële exploitatie van het nieuwe ziekenhuis. Al met al concludeerde het Cft in zijn brief van 29 juni ex artikel 12.5 dat Curaçao onvoldoende tegemoet is gekomen aan zijn aanbevelingen uit de brief van 8 juni 2012 ex artikel 17.1/12.3. Er blijft daarmee naar de mening van het Cft sprake van een begroting die niet voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet. In totaal dient nog steeds alternatieve dekking aangedragen te worden voor ANG 30 miljoen (uitstel zorgmaatregelen van 1 september 2012 tot en met 1 januari 2013) en ANG 25 miljoen (uitstel dividendbeleid tot 1 januari 2013), alsmede meerjarige dekking voor het nog te compenseren tekort over 2011 van ANG 98 miljoen.

Escalatietraject richting aanwijzing

Op 6 juli 2012 heeft het bestuur van Curaçao gereageerd op de brief van het Cft van 29 juni 2012, ex artikel 12.5. Deze brief is op hoofdlijnen gelijk aan de eerdere brief van Curaçao van 22 juni 2012 en de eerste begrotingswijziging, waarmee Curaçao dus niet voldoet aan de aanbevelingen van het Cft. Het Cft blijft hierdoor van mening dat de begroting niet voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet.

Daarom heeft het Cft op 10 juli 2012 een bericht ex artikel 13.1 en 13.2 van de Rijkswet verzonden aan de Rijksministerraad. In dit bericht adviseert het Cft de Rijksministerraad om een aanwijzing te geven aan het bestuur van Curaçao met als doel de begroting weer te laten voldoen aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet. Het Cft heeft aangegeven dat een aanwijzing naar de mening van het Cft in elk geval uit de volgende elementen zou moeten bestaan:

- Het uiterlijk per 1 september 2012 indienen van een begrotingswijziging waarin het uitstel van de zorgmaatregelen tot 1 januari 2013 op een realistische wijze wordt gedekt en waarin goed onderbouwde ontvangsten ter compensatie van het uitstel van het dividendbeleid zijn opgenomen;
- Het (meerjarig) compenseren van tekorten uit voorgaande jaren van in totaal ANG 98 miljoen.

Een randvoorwaarde is hierbij dat het financieel beheer dusdanig op orde wordt gebracht dat sprake is van een verbeterde informatievoorziening en inzicht in de budgettaire situatie van alle relevante entiteiten, waaronder de sociale fondsen en de overheidsvennootschappen. Tevens geeft het Cft aan dat



het er vanuit gaat dat de maatregelen op het terrein van de gezondheidszorg en de oudedagsvoorziening, die nodig zijn om de begroting op een structureel houdbaar niveau te brengen, zullen worden ingevoerd per 1 januari 2013. Tenslotte geeft het Cft aan dat het onverstandig wordt geacht dat Curaçao nieuwe leningen aangaat zolang er geen begrotingswijziging langs bovenstaande lijnen is ingediend en er geen voorstel voor compensatie van tekorten uit voorgaande jaren is aangedragen.

De Rijkswet heeft op 13 juli 2012 het advies van het Cft overgenomen. In een aanwijzing zal Curaçao opgedragen worden om uiterlijk 1 september 2012 dekkingsmaatregelen te presenteren voor uitstel van de maatregelen op het gebied van de zorg en het dividendbeleid tot 1 januari 2013. Ook moet compensatie voor de tekorten uit voorgaande jaren worden aangedragen. Daarbij moet Curaçao voorafgaand toezicht door de minister van Financiën instellen op de begroting en kunnen geen leningen aangegaan worden zolang de begroting meerjarig niet sluitend is. Voor het nieuwe ziekenhuis geldt additioneel dat eerst de maatregelen in de gezondheidszorg (inclusief indexering van de tarieven) ingevoerd moeten zijn, voordat hiervoor een lening aangegaan kan worden.

Begrotingsvoorbereiding 2013

Het Cft acht het van belang om in een vroeg stadium betrokken te worden bij de begrotingsvoorbereiding voor 2013. Door in een vroeg stadium te adviseren over de ontwerpbegroting heeft het bestuur geruime tijd om eventueel de plannen nog aan te passen. Tot op heden heeft het Cft nog geen informatie ontvangen van Curaçao over het begrotingsvoorbereidingsproces voor 2013. Het Cft zal bij het toetsen van de ontwerpbegroting de stand van zaken van de invoering van de maatregelen op het terrein van de gezondheidszorg, de oudedagsvoorziening en het dividendbeleid uiteraard betrekken. Mochten er signalen komen dat ook de datum van 1 januari 2013 niet gehaald kan worden, dan zal het Cft er bij Curaçao op aandringen om de budgettaire consequenties daarvan te verwerken in de begroting. Daarbij zal het Cft de ramingen van Curaçao grondig toetsen.

Sint Maarten

Begrotingsvoorbereiding 2012

De eerder door het Cft voorzichtig positief beoordeelde ontwerpbegroting 2012 is in april 2012 door de Staten van Sint Maarten behandeld en goedgekeurd en door de gouverneur vastgesteld. Vergeleken met voorgaande jaren is er verbetering opgetreden in het tijdstip van in werking treden van de begroting. Het streven is om in het vervolg uiterlijk 31 december van het voorbereidingsjaar een vastgestelde begroting te hebben, beginnend met de begroting 2013.

Begrotingsuitvoering 2012

Conform de Rijkswet heeft vanaf 1 januari 2012 tot aan de datum van het vaststellen van de begroting, de begroting 2011 tot basis van de uitvoering 2012 gediend. Dit omdat de begroting 2012 nog niet in werking was getreden. Gedurende deze periode heeft het bestuur van Sint Maarten zich gehouden aan de richtlijn van het Cft om per maand voor maximaal 1/12 deel van het begrotingstotaal 2011 verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen. Het Cft heeft dit geconstateerd op basis van door Sint Maarten aangeleverde maandelijkse, voorlopige uitputtingscijfers.

De vastgestelde begroting dient conform de Rijkswet ook door het Cft beoordeeld te worden. Omdat er geen wijzigingen waren opgetreden ten opzichte van de eerder door het Cft beoordeelde ontwerpbegroting, heeft het Cft aangegeven dat de begroting 2012 in uitvoering genomen kon worden. Gezien het moment van vaststelling van de begroting, de maand april, was het echter onvermijdelijk ook de periode van uitvoering van de begroting tot dat moment in het oordeel te betrekken. Uit door Sint Maarten verstrekte informatie bleek op dat moment dat een deel van de begrote inkomsten (ANG 21 miljoen aan inkomstenbelasting uit verhuur van onroerend goed door niet-ingezetenen) niet meer tot ontvangsten zouden leiden in 2012. Hierdoor voldeed de begroting niet meer aan artikel 15 van de Rijkswet en daarom heeft het Cft aangedrongen op een begrotingswijziging. Door de bestuurswisseling die plaatsvond rond het moment dat Sint Maarten het Cft moest informeren omtrent de begrotingswijziging, is dit er niet meer van gekomen onder het oude bestuur. Bij aantreden heeft de



nieuwe minister van Financiën het Cft verzocht om extra tijd teneinde in staat te zijn de begrotingswijziging voor te bereiden. Het Cft is hiermee akkoord gegaan en heeft als nieuwe datum voor het aanleveren van de concept eerste begrotingswijziging 2012 2 juli 2012 gesteld. In de brief van 21 juni 2012, kenmerk Cft 201200582, heeft het Cft de Rijksministerraad tussentijds bericht over deze stand van zaken met betrekking tot de begroting 2012, aangezien het Cft op dat moment nog niet inhoudelijk kon berichten in overeenstemming met artikel 13 lid 1 van de Rijkswet. In deze brief is aangegeven dat het Cft de Rijksministerraad onmiddellijk zal informeren na ontvangst van de begrotingswijziging op 2 juli 2012.

Het Cft heeft twee medewerkers beschikbaar gesteld om het ministerie van Financiën te ondersteunen bij het opstellen van de begrotingswijziging. Inmiddels waren er meer feiten bekend betreffende de uitvoering op grond waarvan er sprake was van een tekort van ANG 31,2 miljoen op de begroting van ANG 432 miljoen. Behalve de al genoemde tegenvaller van ANG 21 miljoen aan inkomstenbelasting, diende aan de inkomstenkant ook ANG 1 miljoen aan successiebelasting uit de begroting gehaald te worden, omdat de regering een motie van het parlement hierover had aangenomen. Aan de lastenkant was er een tegenvaller van ANG 5,7 miljoen als gevolg van een besluit de indexering van de ambtenarensalarissen uit te betalen en een tegenvaller van ANG 3,5 miljoen als gevolg van de plannen van aanpak Justitie. Het dekkingsvoorstel van Sint Maarten bestaat uit een meevaller van ANG 22,6 miljoen aan belastingopbrengsten in de eerste vijf maanden van 2012, meevallers binnen het ministerie van Justitie van circa ANG 4 miljoen, en verder het voor circa ANG 6 miljoen schrappen van vacatures welke in 2012 niet meer vervuld zullen worden.

Sint Maarten heeft het Cft verzocht om op de begrotingswijziging te reageren. Het Cft heeft vervolgens een positief oordeel gegeven op de concept eerste begrotingswijziging, omdat deze naar het oordeel van het Cft voldoende tegemoet komt aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet. Het Cft heeft de Rijksministerraad dienovereenkomstig geïnformeerd (brief van 7 juli 2012, kenmerk Cft 201200620). Bij het positieve advies plaatste het Cft ook een aantal kanttekeningen. De belangrijkste zijn dat in de begrotingswijziging de onderbouwing van de maatregelen beter in beeld gebracht moet worden, dat het Cft de concept jaarrekening 2010 betrokken heeft bij de beoordeling van de maatregelen maar als bij ontvangst van de vastgestelde jaarrekening 2010 anders blijkt dat zonodig alsnog bijgesteld dient te worden, dat het Cft op voorstel van Sint Maarten toestaat dat de meerjarenbegroting en de kapitaaldienst nu niet worden meegenomen maar in de volgende begrotingswijziging, en dat Sint Maarten in het vervolg wel standaard deze twee delen van de begroting dient mee te nemen in begrotingswijzigingen.

Daarnaast vraagt het Cft in zijn adviesbrief ook aandacht voor de vier voorwaarden die het Cft heeft gesteld bij de goedkeuring van zowel de ontwerp- als vastgestelde begroting 2012. De voorwaarden betreffen het opstellen en uitvoeren van het volgende:

1. Een realistisch en ambitieus plan van aanpak met betrekking tot de verdere versterking van de belastingdienst.
2. Een realistisch en ambitieus vijfjarenplan met betrekking tot de verbeteringen in het kader van PEFA.
3. Een realistische en ambitieuze planning om de langjarige financiële ontwikkelingen in beeld te brengen van de ouderdomsvoorzieningen, sociale fondsen en ambtenarenpensioenen, en mogelijke alternatieven te ontwikkelen gericht op de begroting 2013.
4. Een analyse van de jaarrekeningen 2009 en 2010 en de structurele effecten van deze analyse op de begroting 2012 en verder.

Sint Maarten diende in de uitvoeringsrapportage over het eerste kwartaal 2012 de gevraagde informatie op te leveren. Sint Maarten heeft aangegeven aan deze voorwaarden te zullen voldoen en heeft in de betreffende uitvoeringsrapportage aandacht besteed aan de voorwaarden. Naar het oordeel van het Cft was de geleverde informatie zeer summier en het Cft heeft in de correspondentie over de begrotingswijziging met Sint Maarten wederom verzocht om de stand van zaken aan te geven met betrekking tot de voorwaarden. Hieraan is in de ontvangen concept eerste begrotingswijziging tegemoet



gekomen en het Cft acht het nu van groot belang dat hierop door Sint Maarten voortgang wordt gemaakt (het Cft heeft de Rijksministerraad ook hierover geïnformeerd in de brief van 7 juli 2012). Het Cft zal deze voortgang blijven volgen en heeft Sint Maarten in de adviesbrief op de concept eerste begrotingswijziging verzocht uiterlijk op 1 september 2012 de gevraagde plannen van aanpak en de analyse bij het Cft in te dienen.

Conform de Rijkswet heeft het Cft de uitvoeringsrapportage over het eerste kwartaal 2012 ontvangen. De uitvoeringsrapportage was op tijd ingeleverd maar was niet volledig. Als gevolg van de onvolledigheid maar ook de summiere onderbouwingen, bieden dit soort rapportages naar het oordeel van het Cft tot nu toe onvoldoende houvast ten behoeve van de beoordeling van de uitvoering. Als daarbij in beschouwing wordt genomen dat de jaarrekeningen tot nu toe niet of niet op tijd worden opgeleverd en vastgesteld, dan moge het duidelijk zijn dat de verantwoordingsmomenten van de uitvoering van de begroting onvoldoende inzicht bieden. Het Cft heeft vanaf het begin van het financieel toezicht met dit probleem te kampen gehad en heeft tot nu toe, als verbeterpogingen, zwaar ingezet op de verhoging van de kwaliteit van het financieel beheer. Gezien de zeer trage voortgang in deze verbetertrajecten is het Cft momenteel aan het nagaan wat er dan nog meer gedaan kan worden om het inzicht in de uitvoering op kortere termijn te verhogen. Gedacht wordt aan bijvoorbeeld het opzetten van systemen om kasuitgaven goed te kunnen volgen.

De Rijkswet gaat ervan uit dat de schulden van de landen in wording gesaneerd zouden worden tot de afgesproken hoogte om te zorgen dat de landen met een gezonde financiële startpositie zouden aanvangen. Nederland heeft richting de nieuwe landen aangegeven dat het proces van sanering van de betalingsachterstanden afgerond is. In gesprekken met Sint Maarten over de tekorten uit oude jaren (voor 10 oktober 2010) is naar voren gekomen dat Sint Maarten van mening is dat de schuldsanering nog steeds niet is afgerond en dat er derhalve geen sprake is van een gezonde startpositie zoals afgesproken en beoogd in de Rijkswet. Uit de administratie van Sint Maarten komen nog omvangrijke betalingsachterstanden naar voren die mogelijk leiden tot een groot beslag op de liquide middelen van het land. Het Cft voert momenteel samen met het ministerie van Financiën van Sint Maarten een onderzoek uit naar de omvang van deze betalingsachterstanden. Het gaat in dit onderzoek niet om de juistheid van de administratie, maar om de dreiging die er van uit gaat voor de financiële positie van Sint Maarten.

Begrotingsvoorbereiding 2013

Het Cft acht het van belang in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken te zijn bij de begrotingsvoorbereiding, zodat het Sint Maarten tijdig kan adviseren over de ontwerpbegroting en het bestuur zonodig dan al kan bijsturen. Tot nu toe heeft Sint Maarten in lijn met deze gedachte gehandeld en het Cft heeft tot nu toe op verzoek de kaderbrief 2013 van Sint Maarten van commentaar voorzien. Het Cft verwacht binnenkort een eerste versie van de contouren van de ontwerpbegroting 2013 te ontvangen voor commentaar.

Collectieve sector en de rentelastnorm

Eén van de doelstellingen van het financieel toezicht is het voorkomen van nieuwe schuldopbouw. De Rijkswet regelt op twee manieren het toezicht op het aangaan van nieuwe leningen door de landen. Deze betreffen het toezicht op de begrotingen en het toezicht op de rentelasten.

De meerjarige begrotingen van de landen dienen sluitend te zijn: er dient sprake te zijn van een sluitende gewone dienst en een sluitende kapitaaldienst, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen. Voor de gewone dienst kan dus niet (langlopend) geleend worden. Dit kan wel voor de kapitaaldienst, zolang voldaan wordt aan de rentelastnorm, die aangeeft hoeveel er maximaal aan rentelasten op aangegane leningen in de (meerjarige) begroting van enig jaar mag zijn opgenomen.

Financiële verplichtingen via rechtspersonen die behoren tot een land kunnen van significant belang zijn voor de financiële positie van dat land. De rentelastnorm heeft daarom betrekking op de rentelasten van



de (geconsolideerde) collectieve sector van een land. De rentelastnorm komt overeen met 5% van de gemiddelde gerealiseerde gezamenlijke inkomsten van de collectieve sector over de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting is of wordt ingediend.

Zoals in de vorige rapportage is aangegeven, is per peildatum 1 januari 2011 door de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) de samenstelling van de collectieve sector voor de landen Curaçao en Sint Maarten voor het eerst bepaald. De resultaten moeten echter nog formeel vastgelegd worden door de besturen van de twee landen en de minister van BZK. Dit is tot op heden niet gebeurd. Voor de toezichhoudende rol van het Cft en het officieel beoordelen of de landen zich houden aan de rentelastnorm, is het van het grootste belang dat dit nu snel formeel wordt vastgelegd.

Uit eigen berekeningen maakt het Cft op dat de rentelasten voor zowel Curaçao als Sint Maarten in de begrotingen 2012 op dit moment ruim onder de rentelastnorm liggen, zie onderstaande tabel.

Tabel IV

Land	Rentelastnorm, x 1.000 ANG	Rentelasten, x 1.000 ANG	Hoofdsom totaal leningen, x 1.000 ANG	Schuldquote* op dit moment
Curaçao	108.793	50.021	1.672.910	Circa 33 %
Sint Maarten	27.901	12.922	451.622	Circa 32 %

*Dit betreft een globale raming. De gebruikte GDP cijfers zijn afkomstig uit de desbetreffende begrotingen.

Sint Maarten geeft in de begroting 2012 aan wel voornemens te zijn vanaf 2012 elk jaar in de komende vijf jaren te gaan lenen. Een concreet leningsverzoek is echter nog niet bij het Cft ingediend. Opvallend is dat Sint Maarten reeds geruime tijd goedkeuring van het Cft heeft voor het aangaan van een lening, die tot op heden nog niet is aangegaan. Curaçao geeft in de begroting 2012 aan geen (meerjarige) voornemens te hebben voor het aangaan van nieuwe geldleningen. Inmiddels valt uit de bij het Cft in behandeling zijnde concept begrotingswijziging 2012 wel op te maken dat Curaçao voornemens is vanaf 2012 meerjarig te gaan lenen verbandhoudende met de financiering van het nieuwe ziekenhuisgebouw. Een concreet leningsverzoek heeft het Cft nog niet ontvangen. Overigens heeft de Rijksministerraad aangegeven dat, zolang de begroting van Curaçao meerjarig niet sluitend is, er geen nieuwe leningen aangegaan mogen worden. Zodra de begroting van Curaçao meerjarig sluitend is, zal Curaçao een leningsverzoek moeten indienen bij het Cft, welke door het Cft getoetst zal worden aan de criteria van de Rijkswet.

Verbeteringen financieel beheer 2010 - 2015

Het afgelopen half jaar hebben de landen Curaçao en Sint Maarten duidelijk meer aandacht geschonken aan de verbetering van het financieel beheer. In de Rijkswet is een achttal specifieke onderwerpen opgenomen in het kader van het financieel beheer. Beide landen rapporteren uiterlijk zes weken na afloop van een kwartaal over de verbeteringen van het financieel beheer.

PEFA

In 2011 is het Cft begonnen met een inventarisatie van het financieel beheer op Curaçao en Sint Maarten. Hiervoor is een internationaal erkend normenkader voor gebruikt: Performance Measurement Framework van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), het zogenaamde PEFA Framework. PEFA is een samenwerkingsverband dat is erkend en wordt ondersteund door onder andere de Wereldbank, het IMF en de Europese Commissie. Het framework is een document dat een stelsel van 28 high level kritische succesfactoren ten aanzien van het financieel beheer onderkent. Het is tot stand gekomen in samenwerking met de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Dit normenkader is gekozen met het oog op de evaluatie van de Rijkswet in 2015. Het normenkader garandeert een objectieve en transparante toetsing van het financieel beheer.



De inventarisatie van het financieel beheer op Curaçao en Sint Maarten heeft geleid tot een rapport van bevindingen voor beide landen. Het rapport geeft een nulmeting weer van de indicatoren en een score. Deze rapporten zijn in oktober 2011 afgerond en aangeboden aan de betreffende regeringen. Aan de hand van het rapport wordt een vijfjaren verbeterplan voor het financieel beheer opgesteld. Dit verbeterplan stelt per indicator doelen tot verbetering van het financieel beheer en bevat een stappenplan, bestaande uit actiepunten en tijdsplanning, die ervoor moeten zorgen dat de gestelde doelen worden bereikt.

Curaçao

Uit het '*Rapport van Bevindingen PEFA inventarisatie financieel beheer Curaçao*' blijkt dat het financieel beheer van Curaçao op onderdelen nog een onvoldoende scoort. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen met de scores. Het overzicht laat zien waar het financieel beheer van Curaçao zich op dit moment bevindt en het groeipad voor de komende jaren. Naar aanleiding van deze nulmeting is een vijfjaren verbeterplan financieel beheer opgesteld door het ministerie van Financiën, in overleg met het Cft. Dit plan is in mei 2012 vastgesteld door de Raad van Ministers. Het ministerie van Financiën heeft van de Raad van Ministers de uitdrukkelijke instructie gekregen het verbeterplan uit te werken en uit te voeren. Het goedgekeurde verbeterplan bevat circa 200 verbeteracties.

Het Cft constateert dat bij het ministerie van Financiën verbetering van het financieel beheer de nodige prioriteit heeft. Op Curaçao heeft het ministerie van Financiën het vijfjarenplan en het verbeterplan volledig naar zich toegetrokken. Op het ministerie is de nodige capaciteit vrijgemaakt en aangetrokken. Dit is een zeer positieve ontwikkeling. Het Cft heeft erop gewezen dat daarnaast ook voldoende middelen op de begroting beschikbaar moeten zijn voor de verbetertrajecten

Bijzonder punt van aandacht op Curaçao is de rol van de Staten. Op het onderdeel Externe toezicht en controle scoort Curaçao het slechtst. Zo worden rapportages van de Algemene Rekenkamer niet in de Staten behandeld. Het toezicht van de Staten op de totstandkoming van de begroting is beperkt tot de behandeling van de begroting in de Staten. Ten aanzien van de betrokkenheid van de Staten bij de jaarrekeningen leert de ervaring dat de rapportages van de Algemene Rekenkamer erg laat beschikbaar komen, veelal meerdere jaren na afloop van het verslagjaar. De agendering en behandeling in de Staten vindt dan ook per definitie laat plaats en is daardoor ineffectief. Ook is de belangstelling voor andersoortige rapportage van de Algemene rekenkamer laag en vindt weinig tot geen inhoudelijke behandeling plaats. Zonder een inhoudelijke behandeling kan de Staten geen aanbevelingen doen aan de regering. De Staten dient niet alleen op de hoogte te zijn van stand van zaken van het financieel beheer en de verbeteringen binnen het beheer maar dient ook te werken aan een effectieve invulling van haar toezichthoudende taken. De uitvoeringsrapportages, die de Staten elk kwartaal ontvangt van de regering, zijn bij uitstek een middel om effectief invulling te geven aan de controlerende taak van de Staten.

Sint Maarten

Uit het '*Rapport van bevindingen PEFA inventarisatie financieel beheer Sint Maarten*' blijkt dat het financieel beheer van Sint Maarten nog in de kinderschoenen staat. Sint Maarten scoort over het algemeen dan ook laag op alle hoofdindicatoren (betrouwbaarheid van de begroting, volledigheid en transparantie, beleidsmatig begroten, zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting, administratie, vastlegging en verslaggeving en het extern toezicht en controle). Dit is niet verrassend voor een nieuw land dat nog in de opbouwfase verkeert. De scores in bijlage 3 bevestigen dit beeld. In het overzicht in bijlage 3 geeft Sint Maarten ook aan wat het groeipad zal zijn de komende jaren.

Bij het advies op de ontwerpbegroting 2012 heeft het Cft onder meer als voorwaarde gesteld dat in de eerste uitvoeringsrapportage 2012 een ambitieus en realistisch vijfjarenplan met betrekking tot verbetering van het financieel beheer in het kader van PEFA moet zijn opgenomen. Dit is niet gebeurd. Dit plan wordt eind juli 2012 aangeleverd. Vanwege het capaciteitsgebrek op Sint Maarten levert het Cft



in het kader van haar adviserende rol ondersteuning bij het opstellen van het vijfjarenplan. Doordat het Cft sinds 17 januari 2012 kantoor houdt op Sint Maarten, zit het Cft dicht op het proces.

Het Cft constateert dat op Sint Maarten het verbeteren van het financieel beheer hoog op de agenda staat van de nieuwe minister van Financiën. De minister van Financiën zal een sterk team tot zijn beschikking moeten hebben om de verbeteringen in het financieel beheer te realiseren. Een aantal kritieke functies binnen het ministerie van Financiën moet nog worden gevuld. Het Cft heeft er bij de minister van Financiën op aangedrongen om het vijfjaren plan aan de Raad van Ministers en de Staten te presenteren om een zo breed mogelijk politiek draagvlak te krijgen.

Monitoring en evaluatie

De vijfjaren verbeterplannen van Curaçao en Sint Maarten beslaan de periode 2010 – 2015. De landen zullen over de voortgang van het verbeterplan rapporteren in de uitvoeringsrapportages. Hiervoor is samen met de landen een aangepast rapportageformat ontwikkeld. De uitvoeringsrapportages dienen uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal bij het Cft te worden ingediend. De eerste voortgangsrapportage volgens het nieuwe format dient uiterlijk medio augustus 2012 te worden aangeleverd bij het Cft.

Met de landen is afgesproken dat het PEFA verbeterplan jaarlijks zal worden geëvalueerd. Op basis van de resultaten van de evaluatie kunnen tijdig maatregelen worden genomen om de doelstellingen, de activiteiten dan wel het tempo van de verbeteringen aan te passen. Het Cft heeft voor de evaluatie een plan van aanpak opgesteld. De evaluatie kan door het Cft zelf dan wel extern (of een combinatie van beide) worden uitgevoerd.

Entiteiten buiten de begroting en buiten de directe invloedssfeer van de overheid

In de vorige halfjaarrapportage is, als onderdeel van het financieel beheer, ruim aandacht besteed aan corporate governance in relatie tot overheidsvennootschappen en stichtingen. Daarnaast heeft het Cft de regering geïnformeerd over de zorgwekkende financiële positie van enkele grotere overheidsvennootschappen op Curaçao naar aanleiding van een analyse van de (beschikbare) jaarrekeningen 2008 en 2009. Aangezien er naast de overheidsvennootschappen en stichtingen ook andere entiteiten zijn (gesubsidieerde instellingen, zelfstandige bestuursorganen, publiekrechtelijke organisaties, sociale fondsen etc.) die buiten de begroting en directe invloedssfeer van de overheid opereren, maar wel een wezenlijke bedreiging kunnen vormen voor de begrotingen van de landen spreekt het Cft in het vervolg over overheidsentiteiten. Het afgelopen half jaar heeft het Cft de analyse van de financiële positie van de entiteiten geüpdatet op basis van de ontvangen jaarrekeningen 2010. Tevens heeft het Cft uitgebreid stilgestaan bij de rol van het Cft ten aanzien van de wet- en regelgeving op het gebied van corporate governance. Hieronder wordt op beide thema's ingegaan voor zowel Curaçao als Sint Maarten.

Financiële positie overheidsentiteiten

Het Cft heeft in het kader van zijn toezichthoudende rol ten aanzien van de begrotingen van de landen en het financieel beheer op basis van artikel 8 van de Rijkswet de jaarrekeningen 2008, 2009 en 2010 van alle overheidsvennootschappen en stichtingen waarin de landen participeren opgevraagd, en zal dit ook doen voor 2011. Op basis hiervan kan het Cft de risico's beoordelen die deze overheidsentiteiten met zich meebrengen voor de begrotingen van de landen. Het Cft is namelijk van mening dat deze overheidsentiteiten een bedreiging kunnen vormen voor de begrotingen van de landen wanneer zij in continuïteitsproblemen geraken of wanneer de overheid als afnemer haar rekeningen niet voldoet en de entiteiten zo gebruiken om lopende uitgaven te financieren. Met deze invalshoek zijn de jaarrekeningen geanalyseerd waarbij gekeken is naar zowel de winstgevendheid en vermogenspositie als de onderlinge vorderingen en schulden met de overheid. Onderstaande tabel illustreert dat het een aanzienlijk aantal entiteiten betreft dat een significant deel van de overheid in brede zin uitmaakt.



Tabel V

Overheidsentiteiten buiten de begroting	Curaçao	St. Maarten	Voormalig land Nederlandse Antillen
Overheidsvennootschappen (actief / inactief)	32 (14 / 18)	17 (15 / 2)	26
Overheidsstichtingen	40	15	pm
Gesubsidieerde instellingen	pm	pm	pm
Zelfstandige bestuursorganen	2	2	6
Publiekrechtelijke organisaties	pm	pm	-
Overig	pm	pm	-
Totaal	74+	34+	32+

Curaçao

Het Cft heeft alleen van de overheidsvennootschappen de jaarrekeningen 2010 ontvangen. Die van de stichtingen en andere entiteiten zijn opgevraagd maar nog niet ontvangen. Uit de analyse van de beschikbare jaarrekeningen is gebleken dat waar in 2009 de totaliteit van de overheidsvennootschappen nog een winst maakte van ANG 74 miljoen, dit voor 2010 was omgeslagen in een verlies van ANG 64 miljoen. Daarbij is het aantal entiteiten dat in de gevarezone zit weliswaar afgenomen maar de omvang van de tekorten bij de entiteiten in de gevarezone is juist fors toegenomen. Ultimo 2010 hebben van de achttien actieve overheidsvennootschappen er zes een negatieve algemene reserve, wat betekent dat deze overheidsvennootschappen een cumulatief verlies hebben sinds de oprichting van de vennootschap. Ultimo 2009 waren dat er nog negen. De twee overheidsvennootschappen met de hoogste negatieve algemene reserve, waarbij tevens sprake is van een verslechtering als gevolg van aanblijvende negatieve resultaten, betreffen Aqualectra (ANG 301 miljoen negatief; 2009: ANG 235 miljoen negatief) en de Curaçaosche Dokmaatschappij (ANG 162 miljoen negatief; 2009: 157 miljoen negatief). Het Cft heeft uit de media vernomen dat het verwachte verlies bij Aqualectra voor 2011 ANG 81,3 miljoen bedraagt. Als dit verlies inderdaad blijkt uit de jaarrekening 2011 dan neemt de negatieve algemene reserve toe tot ANG 382 miljoen hetgeen 22% van het begrotingstotaal is van Curaçao. Bij ongewijzigd beleid komt Aqualectra in continuïteitsproblemen, waarmee zij een directe bedreiging vormt voor de begroting van het land aangezien zij een publieke taak uitvoert. Naast de risico's voor de begroting rijst bij een dergelijk beeld de vraag hoe realistisch en duurzaam de structurele dividendraming van ANG 25 miljoen in de begroting is. De realisatie van dividenden gedurende 2010 is nihil en uit besprekingen met de overheid is gebleken dat de realisatie voor 2012 ook nihil zal zijn. In het hoor-en-wederhoor traject ten aanzien van de begroting 2012 heeft de overheid aangegeven compensatie gevonden te hebben. Deze compensatie betreft bijna volledig eenmalige baten die voortkomen uit de afwikkeling van oude vorderingen. Uit de analyse van de jaarrekeningen is tevens gebleken dat de overheid aanzienlijke schulden heeft uitstaan bij de entiteiten. Het afwikkelen van vorderingen zonder daarbij de schulden in aanmerking te nemen is naar de mening van het Cft onverantwoord. Die mening is het Cft ook toegedaan ten aanzien van de structurele dividendraming van ANG 25 miljoen in de (meerjarige) begroting.

Het Cft is verheugd te kunnen melden dat de analyse van de jaarrekeningen is gedeeld met het ministerie van Financiën en dat daarmee veel aan bewustwording is gewonnen. De Taskforce financieel beheer en beleid van het ministerie wil zelfs het initiatief nemen in de analyse voor wat betreft de jaarrekeningen 2011, die ertoe moet leiden inzicht te krijgen in de actuele positie van de overheidsvennootschappen. Het Cft heeft haar medewerking aan de Taskforce financieel beheer en beleid toegezegd en zal in de volgende halfjaarrapportage een update geven ten aanzien van de situatie ultimo 2011. Daarnaast is tijdens het bezoek van het College aan het bestuur van Curaçao afgesproken dat zij naar aanleiding van het zorgwekkende beeld ten aanzien van een aantal overheidsentiteiten een plan van aanpak zal opstellen en presenteren waarin zal worden ingegaan op de gezondmaking van deze overheidsentiteiten.

Sint Maarten

Uit een eerdere analyse van de jaarrekeningen 2009 is gebleken dat de grotere overheidsvennootschappen op Sint Maarten financieel gezond zijn en geen bedreiging vormen voor de



begroting, maar eerder kansen bieden in de vorm van dividendbeleid. Sint Maarten is ook gestart met de eerste verkenningen om te komen tot een dividendbeleid voor de overheidsvennootschappen. Complicerende factor daarbij zijn de leningsvoorwaarden bij enkele leningen met externe financiers waarin is opgenomen dat geen dividend mag worden uitgekeerd op straffe van directe opeisbaarheid van de lening. De overheid zou haar rol als aandeelhouder moeten gebruiken om bij de herfinanciering van deze leningen deze bepalingen te laten verwijderen. Met de entiteiten in kwestie is overigens wel een concessieovereenkomst gesloten hetgeen gezien kan worden als een verkapt dividendbeleid. Balansnormering en marktconformiteit van concessies zijn echter zaken die op korte termijn uitgewerkt zouden moeten worden opdat de overwinsten uit de overheidsvennootschappen ten goede kunnen komen aan de begroting van het land.

Corporate governance

Zoals hiervoor reeds vermeld heeft het College uitgebreid stil gestaan bij haar rol als financieel toezichthouder in relatie tot de wet- en regelgeving op het gebied van corporate governance. Dit heeft geleid tot het standpunt dat het Cft toezicht houdt op de opstelling van de wet- en regelgeving, de implementatie daarvan alsmede de werking van de wet- en regelgeving. De grens van de toezichthoudende taak van het Cft ligt voor wat betreft corporate governance Curaçao en Sint Maarten bij de uitvoering van de Code Corporate Governance. Het Cft zal altijd melding maken van onjuist uitgevoerde procedures, maar de feitelijke uitvoering zal – zoals het hoort in worden overgelaten aan een goed werkend orgaan dat daarvoor in het leven is geroepen (voor Curaçao de SBTNO, voor Sint Maarten de CGC, zie hierna).

Curaçao

Op 16 januari 2012 is de Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten (SBTNO) opgericht. SBTNO heeft in mei 2012 haar eerste adviezen uitgebracht ten aanzien van voorgenomen benoemingen van commissarissen in de raden van commissarissen van overheidsentiteiten. Hiermee heeft SBTNO de adviestaak met betrekking tot corporate governance van Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) overgenomen, die deze taak tijdelijk heeft uitgevoerd. SBTNO werkt ondertussen nog aan de opbouw van de eigen organisatie. SBTNO heeft zelf op dit moment twee leden benoemd in haar raad van commissarissen. De overige leden dienen nog benoemd te worden. SBTNO heeft aangegeven, gegeven de beperkte personele capaciteit, haar adviestaak voornamelijk te richten op benoemingen en ontslag van bestuurders (waaronder commissarissen). Het Cft moedigt een spoedige personele versterking van het orgaan aan aangezien de andere twee pijlers van de code corporate governance (dividendbeleid en vervreemding van aandelen) erg actuele thema's zijn en gegeven de problematiek rondom de begroting snel uitgewerkt dienen te worden.

Sint Maarten

De adviseur corporate governance op Sint Maarten, Corporate Governance Council (CGC), is de afgelopen periode nog niet uitgegroeid tot een volwaardig adviesorgaan. Het probleem omtrent het budget van de CGC is nog niet opgelost; wel is er met de CGC een voorstel besproken door de afdeling Financiën. Daarnaast dient het Landsbesluit ter instelling van de CGC en het Landsbesluit ter vaststelling van de Corporate Governance Code nog afgekondigd te worden. De val van de regering heeft niet bijgedragen aan de voortgang hiervan.

Ook de ambtelijke werkgroep die is ingesteld ten behoeve van het opmaken van een beslisnota Corporate Governance Council heeft haar werkzaamheden nog niet kunnen afronden. Bovendien zijn de standaard profielen voor de commissarissen en directeuren nog niet vastgesteld.

Conclusie

Zowel Curaçao als Sint Maarten hebben nog een lange weg te gaan als het gaat om het verbeteren van het begrotingsproces en het financieel beheer. Beide landen zijn tot nu toe onvoldoende in staat gebleken om betrouwbare begrotingen op te stellen. Sint Maarten heeft aanzienlijke verschuivingen



binnen de inkomst sfeer moeten verwerken om de begroting sluitend te houden en moet nog steeds een flinke slag slaan in de verbetering van het financieel beheer en de meerjarenramingen. Curaçao heeft aanzienlijke tekorten over voorgaande jaren opgelopen en laat onvoldoende daadkracht zien om de budgettaire problematiek, die is ontstaan door het steeds weer uitstellen van noodzakelijke maatregelen, op te lossen. Dit heeft ertoe geleid dat de Rijksministerraad op advies van het Cft een aanwijzing aan Curaçao heeft gegeven om orde op zaken te stellen. Het komende half jaar zal het Cft de uitvoering van deze aanwijzing door Curaçao en het opstellen van de begroting 2013 nauwlettend monitoren. Voor Sint Maarten zal de nadere uitwerking van de aanbevelingen ter verbetering van het financieel beheer en de meerjarige houdbaarheid van de begroting, ook in relatie tot het opstellen van de begroting voor 2013, een grote rol spelen.

Het Cft zal meer dan voorheen zijn signalerende rol inzetten en zich intensiever bezig houden met de informatievoorziening van beide landen, om niet langer alleen afhankelijk te zijn van de gegevens en analyses van de landen zelf. Hierbij zal informatie van binnen en buiten de overheid betrokken worden. Op deze manier hoopt het Cft het risico dat grote tekorten pas ruim na afloop van een begrotingsjaar bekend worden, te verkleinen. Het is echter nooit uit te sluiten dat een dergelijke situatie zich weer zal voordoen, zeker zo lang het financieel beheer niet op orde is.



Bijlage 1: Traject Rijkswet richting aanwijzing aan Curaçao

De Rijkswet geeft het Cft de mogelijkheid om de Rijksministerraad te adviseren om een aanwijzing te geven aan de landen. Onderstaand een overzicht van de route die de afgelopen maanden is doorlopen in de aanloop naar het advies van het Cft aan de Rijksministerraad tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao, inclusief de hieruit voortvloeiende correspondentie.

Artikel 17.1

Indien het bestuur nalaat een voorziening ter uitvoering van een beleidsvoornemen te treffen of deze op een zodanig tijdstip vaststelt, implementeert of uitvoert dat de haalbaarheid van de uitgaven- en ontvangstenramingen in gevaar komt, adviseert het College hierover overeenkomstig artikel 12, derde lid.

Artikel 12.3

Het advies, bedoeld in het tweede lid*, bevat de gemotiveerde bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde beoordeling, bedoeld in artikel 15, en zo nodig aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop de desbetreffende vastgestelde begroting dan wel vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting in overeenstemming met de normen, genoemd in artikel 15, kan worden gebracht.

*Artikel 12.2

Indien het College van oordeel is dat de in het eerste lid bedoelde vastgestelde begroting respectievelijk de in dat lid bedoelde vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting geheel of ten dele niet in overeenstemming is met de normen, genoemd in artikel 15, brengt het College een advies uit aan het desbetreffende bestuur binnen veertien dagen na ontvangst van die vastgestelde begroting dan wel vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting.

Het Cft heeft op 8 juni 2012 een advies uitgebracht ex artikel 17.1 en 12.3 van de Rijkswet.

Artikel 12.4

Indien een advies als bedoeld in het tweede lid aanbevelingen bevat als bedoeld in het derde lid, deelt het desbetreffende bestuur binnen veertien dagen na ontvangst van dat rapport aan het College mee in hoeverre en op welke wijze rekening wordt gehouden met die aanbevelingen en, indien aan de orde, onder vermelding van de termijnen die daarbij in acht zullen worden genomen.

Het bestuur van Curaçao heeft op 22 juni 2012 schriftelijk gereageerd op de aanbevelingen uit de brief van het Cft van 8 juni 2012.

Artikel 12.5

Indien naar het oordeel van het College het bestuur met de in het vierde lid bedoelde mededeling niet of niet voldoende de normen, genoemd in artikel 15, in acht neemt, dan wel indien het bestuur nalaat die mededeling aan het College te doen, geeft het College binnen veertien dagen na ontvangst van de mededeling, respectievelijk na het uitblijven ervan, daarover bericht aan het desbetreffende bestuur en de Staten.

Het Cft heeft op 29 juni 2012 een advies uitgebracht ex artikel 12.5 van de Rijkswet.

Artikel 13.1

Indien na ten minste zeven dagen na verzending van het bericht, bedoeld in artikel 12, vijfde lid, naar het oordeel van het College sprake blijft van een begroting, respectievelijk een verordening tot wijziging van de begroting die geheel of ten dele niet voldoet aan de normen, genoemd in artikel 15, bericht het College na afloop van die periode dienaangaande de raad van ministers van het Koninkrijk door tussenkomst van Onze Minister.



Het bestuur van Curaçao heeft op 6 juli 2012 schriftelijk gereageerd op het advies ex artikel 12.5 van het Cft.

Artikel 13.2

Een bericht als bedoeld in het eerste lid kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing als bedoeld in het vijfde lid.

Het Cft heeft op 10 juli 2012 een bericht ex artikel 13.1 verzonden aan de Rijksweterraad, met daarin een advies ex artikel 13.2 tot het geven van een aanwijzing. Dit omdat het Cft van oordeel was dat ook met de reactie van het bestuur van Curaçao van 6 juli 2012 sprake bleef van een begroting die niet voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet.

Artikel 13.5

Op een advies als bedoeld in het tweede lid kan de raad van ministers van het Koninkrijk concluderen tot het geven van een aanwijzing aan het betreffende bestuur om de begroting zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de normen, genoemd in artikel 15. Alvorens een aanwijzing te geven, stelt Onze Minister het betrokken bestuur in de gelegenheid om zijn visie te geven.

De Rijksweterraad heeft op 13 juli 2012 besloten tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao.



Bijlage 2: Scores en groeipad hoofdindicatoren Curaçao

Indicator		10	11	12	13	14	15
1. Betrouwbaarheid van de begroting							
1	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	C	X	D	C	C	B
2	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde departementale begrotingen	D	X	D+	D+	C+	B+
3	Realisatie van de inkomsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	A	X	D	D	C	B
4	Achterstallige betalingen	D+	X	C	B	B	B
2. Volledigheid en transparantie							
5	Begrotingsindeling	A	X	A	A	A	A
6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	B	X	B	B	A	A
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting	D+	X	D+	C	C	B
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-nv's	C	X	C	C	C	B
10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	C	X	B	B	B	A
3. Beleidsmatig begroten							
11	Deelname aan jaarlijkse begrotingsproces	C+	X	A	A	A	A
12	Beleidsmatige meerjarenramingen	D+	X	D+	C+	B	B+
4. Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting							
13	Helderheid belastingplicht	B	X	B	B	B	B
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	B+	X	B+	B+	B+	B+
15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	C+	X	C+	C+	B+	A
16	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	B	X	B+	B+	B+	B+
17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	B	X	B	B+	A	A
18	Het beheer van de salarisadministratie	C+	X	C+	B	B	B
19	Openbare aanbestedingen	C+	X	B	B	B+	B+
20	Interne procedures financiële administratie	D+	X	C+	C+	B	B
21	Interne audits	C+	X	C+	C+	B+	B+
5. Administratie, vastlegging en verslaggeving							
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	C+	X	C+	B+	B+	B+
23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	C	X	C	C	C	B
24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	C+	X	B	B	B+	B+
25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	D+	X	B+	B+	B+	A
6. Extern toezicht en controle							
26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	D	X	D+	C+	B	B+
27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	D+	X				
28	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer	D	X				
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	C+	X	C+	B+	B+	B+

Noot: Indicator 27 en 28 moet het groeipad nog worden vastgesteld door de Staten



Bijlage 3: Scores en groeipad hoofdindicatoren Sint Maarten

Indicator		10	11	12	13	14	15
1. Betrouwbaarheid van de begroting							
1	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	D	D	D	C	C	C
2	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde departementale begrotingen	D	D	D	D	C	C
3	Realisatie van de inkomsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	D	D	D	D	D	C
4	Achterstallige betalingen	D	D	D	D	C	C
2. Volledigheid en transparantie							
5	Begrotingsindeling	B	B	B	B	B	B
6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	B	B	B	B	A	A
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting	D+	B	B	B	B	A
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-nv's	D	D	D	D	D	C
10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	D	D	D	C	B	A
3. Beleidsmatig begroten							
11	Deelname aan jaarlijkse begrotingsproces	D+	D+	D+	C+	C+	B
12	Beleidsmatige meerjarenramingen	D+	D+	D+	C+	B	B
4. Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting							
13	Helderheid belastingplicht	C	C	C+	B	B	B
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	D+	D+	C	C+	B	B
15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	D+	D+	C+	C+	B+	B+
16	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	D+	D+	C	C+	C+	C+
17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	C+	C+	C+	B	B	B
18	Het beheer van de salarisadministratie	D+	D+	D+	C+	C+	B
19	Openbare aanbestedingen	D+	D+	C	C	B	B
20	Interne procedures financiële administratie	D+	D+	D+	D+	C	C+
21	Interne audits	D+	D+	D+	C+	C+	B
5. Administratie, vastlegging en verslaggeving							
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	C+	C	C+	C+	C+	B
23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	D	D	D	D	C	B
24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	D+	D+	D+	C+	C+	B+
25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	D	D	D	C	C	B
6. Extern toezicht en controle							
26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	D	C+	B	B+	B+	B+
27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	D+	C+	B	B+	B+	B+
28	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer	D	D	C	C	B	B
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	D+	D+	C+	C+	C+	C+