



## **Halfjaarrapportage College financieel toezicht voor Curaçao en Sint Maarten, juli 2012- december 2012**

### **Inleiding**

Artikel 4, lid 2 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet) 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 augustus 2012 heeft het Cft zijn vorige voortgangsrapportage aangeboden over de periode januari 2012 tot en met juli 2012. De voorliggende rapportage gaat in op de periode van de tweede helft van juli 2012 tot en met december 2012.

Na een algemeen deel is deze halfjaarrapportage ingedeeld per land. Voor Curaçao en Sint Maarten wordt stil gestaan bij de huidige stand van zaken omtrent de begrotingsuitvoering 2012, de begroting 2013 en de verantwoording over 2011, uitgebreid met aan het toezicht gerelateerde onderwerpen. Daarna komen verschillende inhoudelijke thema's aan bod die het afgelopen halfjaar aan de orde zijn geweest en van invloed zijn op het begrotingsproces, de rentelastnorm en het financieel beheer. Ten aanzien van het toezicht op de rentelastnorm merkt het Cft op dat zij in de uitoefening hiervan ernstig wordt belemmerd door het niet te zijn vastgesteld van de collectieve sector van de beide landen. Conform de Rijkswet is dit een aangelegenheid van de minister van BZK en de desbetreffende besturen. Ondanks een aantal rappelbrieven is de collectieve sector van de beide landen ruim twee jaar na inwerkingtreding van de Rijkswet nog niet vastgesteld en dient de volgende vaststelling (tweejaarlijks) zich alweer aan.

### **Algemeen**

In de vorige halfjaarrapportage heeft het Cft aangegeven wat de overwegingen waren om te komen tot het advies aan de RMR om een aanwijzing te geven aan het bestuur van Curaçao. Middels die halfjaarrapportage heeft het Cft verantwoording afgelegd aan de besturen en parlementen van de landen. Inmiddels heeft, naar aanleiding van het door Curaçao ingediende beroep tegen de aanwijzing, ook de Raad van State zich gebogen over de inhoudelijke argumenten van het Cft en de gevolgde procedure. De uitspraak van de Raad van State die vervat is in het Koninklijk Besluit van 6 november 2012 geeft belangrijke aanknopingspunten voor de interpretatie van de Rijkswet en de reikwijdte van het toezicht.

De aanwijzing is ondertussen een half jaar in werking. Mede door de aanwijzing is het zicht op de overheidsfinanciën van Curaçao en de structurele problematiek die opgelost moet worden, aanzienlijk vergroot. De interim-regering die sinds medio september Curaçao bestuurt, heeft openheid van zaken gegeven en is de dialoog met het maatschappelijk middenveld aangegaan. Het zorgwekkende beeld dat het Cft in de aanloop naar de aanwijzing schetste, is ondertussen realiteit geworden. De begroting 2012 zal waarschijnlijk met een tekort van circa ANG 84 miljoen afgesloten worden. De uitdagingen waar de onlangs beëdigde regering voor staat zijn groot. Het structureel weer op orde brengen van de overheidsfinanciën zal op Curaçao veel inspanningen en politieke moed vragen. Er zal van de bevolking het nodige aan koopkrachtverlies gevraagd worden, maar het Cft is er van overtuigd dat gezonde overheidsfinanciën en een vertrouwen wekkend budgettair beleid de basis vormen voor het benodigde herstel van vertrouwen onder particuliere investeerders en daarmee voor een structureel gezonde economische groei.

Waar in het eerste half jaar zicht was op een sluitende begroting van Sint Maarten, heeft deze trend zich in de tweede helft van het jaar niet doorgezet. Sint Maarten dreigt in 2012 uit te komen op een tekort van minimaal ANG 20 miljoen. Zowel het niet voortzetten van de onderuitputting aan de lastenkant als de tegenvallende ontvangsten in de tweede helft van 2012 hebben hieraan bijgedragen. Daarnaast blijkt dat het begrotingsproces wordt verstoord door de nog bestaande (oude) betalingsachterstanden. Na een intensieve samenwerking tussen het Cft en de regering van Sint Maarten in de laatste maanden van het jaar is veel duidelijkheid ontstaan over de financiële problematiek waar Sint Maarten in 2013 en verder mee wordt geconfronteerd. De ontwerpbegroting 2013 zoals door de regering voor advies aan het Cft ingediend, vertoont echter nog te veel risico's en daarom heeft het Cft een negatief advies uitgebracht op deze ontwerpbegroting. Wel is de volledigheid van de begroting verbeterd; kosten die in het verleden niet in de begroting opgenomen waren maar pas aan het eind van het jaar bleken in de tekortcijfers of



in betalingsachterstanden, vormen nu een onderdeel van de begroting. Dit is winst, maar legt tegelijkertijd een verplichting op aan de regering om niet alleen op voorhand deze kosten in beeld te brengen, maar tevens aan te geven hoe deze kosten gedekt zullen gaan worden.

Het proces van het opzetten van een nieuwe structuur voor de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de organisatie die daarachter staat, blijkt een grote uitdaging te zijn. Doordat het inzicht in de cijfers beetje bij beetje verbetert, hebben zowel Curaçao als Sint Maarten de afgelopen maanden energie gestoken in het boven tafel krijgen van de werkelijke financiële problemen per land, waarmee de basis wordt gelegd voor het werken aan oplossingen. De noodzaak van deugdelijk cijfermateriaal onderschrijft het Cft uiteraard en het heeft dan ook op dit gebied assistentie geboden waar mogelijk. Duidelijk is dat er nog een lange weg te gaan is naar structureel evenwichtige begrotingen en een deugdelijk financieel beheer. Voor beide landen is het van belang dat duidelijke keuzes worden gemaakt om de problematiek het hoofd te kunnen bieden. De twee uitvoeringsrapportages en overige documenten, zoals de belastingmonitor en de onderbouwingen van cijfers die het Cft ontvangt, maken dit duidelijk.

Een terugkerende discussie in de verhouding met de beide landen betreft de startpositie waarmee zij begonnen zijn op 10-10-'10. De in de Rijkswet genoemde 'gezonde' financiële startpositie wordt betwijfeld door de landen. In de Rijkswet zelf is de gezonde financiële startpositie niet nader gedefinieerd of geconcretiseerd. Betreft dit een positie in termen van schulden aan derden, van het vermogen of van de risico's die vanuit de maatschappij en de economie op de overheid afkomen? In termen van kapitaalmarktleningen zou betoogd kunnen worden dat de startpositie gezond was, maar daar staat tegenover dat het vermogen van in ieder geval Sint Maarten negatief was op 10-10-'10. De uitgangspositie van Sint Maarten zou echter weer gezonder genoemd kunnen worden dan die van Curaçao, omdat Sint Maarten een jongere bevolking heeft dan Curaçao en dus minder risico's vanwege de vergrijzing loopt en daarnaast over meer gezonde overheidsbedrijven beschikt dan Curaçao. Een belangrijk deel van de betalingsachterstanden van Sint Maarten is echter nooit gesaneerd, waardoor het land tot op heden met deze betalingsachterstanden geconfronteerd blijft. Het Cft voorziet dat de onduidelijkheid over het begrip 'gezonde' financiële startpositie in de komende jaren voor terugkerende discussies blijft zorgen en adviseert alle betrokken landen om hier in onderling overleg een sluitende afspraak over te maken.

Het afgelopen jaar hebben de landen Curaçao en Sint Maarten duidelijk meer aandacht geschonken aan de verbetering van het financieel beheer. Beide landen rapporteren uiterlijk zes weken na afloop van een kwartaal over de verbeteringen van het financieel beheer. Beide landen hebben tevens een vijfjaar verbeterplan opgesteld ter verbetering van hun financieel beheer. In het kader van het verbeteren van het financieel beheer van Curaçao en Sint Maarten heeft het Cft in december de eerste financieel beheerdagen Curaçao en Sint Maarten georganiseerd. Het onderwerp van deze dagen stond in het teken van het PEFA-framework. Tijdens de financieel beheerdagen heeft Ecorys een training gegeven met als doel een verdieping in het PEFA-framework. Het Cft is voornemens om twee keer per jaar de financieel beheerdagen te organiseren -zoals het Cft dit ook doet voor de BES-eilanden- afwisselend op Curaçao en op Sint Maarten.

## **1. Curaçao**

### **1.1 Stand van zaken**

In de eerste helft van 2012 heeft het Cft herhaaldelijk zijn zorgen geuit over de financiële situatie van Curaçao, de informatievoorziening, de tekorten over voorgaande jaren en de uitvoering van de begroting 2012. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een advies van het Cft aan de Rijkswet (RMR) om Curaçao een aanwijzing te geven om de begroting meerjarig te laten voldoen aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet. De RMR heeft op 13 juli 2012 dit advies overgenomen en het bestuur van Curaçao een aanwijzing gegeven.

Het geven van een aanwijzing door de RMR heeft er niet toe geleid dat de begroting meerjarig voldoet aan de normen uit de Rijkswet. Wel heeft de aanwijzing er voor gezorgd dat er meer duidelijkheid is ontstaan over de financiële situatie en zijn door Curaçao eerste stappen gezet om te komen tot een begroting die voldoet aan de Rijkswet. Het geven van een aanwijzing door de RMR heeft er niet toe geleid dat de begroting 2012 dusdanig is gewijzigd middels suppletore begrotingen dat deze meerjarig voldoet aan de normen uit de Rijkswet. 2012 zal naar verwachting van het Cft en volgens opgave van de regering van Curaçao met een tekort afsluiten van circa ANG 84 miljoen. Wel heeft de aanwijzing er



voor gezorgd dat er meer duidelijkheid is ontstaan over de financiële situatie en is door Curaçao getracht te komen tot een begroting voor 2013 die meerjarig voldoet aan de Rijkswet. In de paragraaf 'Effecten aanwijzing' wordt nader ingegaan op de gevolgen van de aanwijzing.

Ondanks de aanwijzing en, als gevolg daarvan, de stappen in de goede richting die zijn gezet door het interim-kabinet van Curaçao, heeft het Cft in het afgelopen half jaar nog steeds herhaaldelijk zijn zorgen uitgesproken over de financiële situatie. Dit heeft zowel betrekking op de uitvoering van het lopende begrotingsjaar als op de meerjarige projecties in de begrotingswijzigingen en de ontwerpbegroting 2013.

De grootste vooruitgang die het afgelopen half jaar is geboekt met betrekking tot het begrotingsproces, is het feit dat het Cft veel meer inzicht in de financiële situatie van Curaçao heeft gekregen. Dit komt enerzijds doordat het Cft zelf heeft getracht via verschillende kanalen aan de benodigde informatie te komen. Zo is er bijvoorbeeld meer contact geweest met de Sociale Verzekeringsbank (SVB), waardoor het Cft meer inzicht heeft verkregen in de ontwikkeling van de zorgfondsen en de oudedagsvoorziening. Op deze manier probeert het Cft de vinger aan de pols te houden en te voorkomen dat het in een later stadium voor verrassingen komt te staan, zoals het geval was met het tekort over 2011 dat pas halverwege 2012 bekend werd.

Anderzijds is het inzicht in de financiële situatie vergroot doordat Curaçao meer openheid van zaken geeft en de informatievoorziening is verbeterd. Doordat het interim-kabinet open en transparant heeft geacteerd is het Cft veel minder afhankelijk geworden van alleen de formele begrotingsstukken. Bovendien zijn de uitvoeringsrapportages verbeterd, met name de prognoses zijn realistischer en beter onderbouwd zodat de toezichthoudende taak van het Cft beter uitgevoerd kan worden.

#### 1.1.1 Verantwoording 2011

Het Cft heeft op 6 september 2012 de concept jaarrekening 2011 ontvangen, slechts enkele dagen na de wettelijke termijn van 31 augustus 2012 hetgeen een aanzienlijke verbetering is ten opzichte van de jaarrekening 2010. Dit geeft aan dat ook in het financieel beheer ten aanzien van de verantwoording verbeteringen worden gerealiseerd. De concept jaarrekening is tegelijkertijd aangeboden aan de interne accountant (SOAB) en een afschrift is verstuurd aan de Algemene Rekenkamer. Beide instanties hebben zes weken om de jaarrekening te voorzien van een controleverklaring en/of rapport van bevindingen. Na ontvangst van deze stukken die pas in 2013 zullen worden ontvangen zal het Cft haar eindadvies uitbrengen.

Het resultaat op de gewone dienst zoals dat blijkt uit de jaarrekening 2011 van Curaçao bedraagt ANG 166 miljoen negatief, dat is 9% van het begrotingstotaal 2011 (in termen van baten, ANG 1.860 miljoen). Indien de oorspronkelijke begroting (na goedgekeurde begrotingswijzigingen<sup>1</sup>) in ogenschouw wordt genomen, dan is het begrotingsbeeld gedurende 2011 voor in totaal ANG 257 miljoen verslechterd, dat is 14% van het begrotingstotaal (in termen van baten, ANG 1.860 miljoen). Curaçao ging in de gewijzigde begroting namelijk nog uit van een overschot op de gewone dienst van ANG 91 miljoen.

Conform artikel 18.6 van de Rijkswet dient het tekort van ANG 166 miljoen gecompenseerd te worden in het lopende begrotingsjaar. Over de interpretatie van dit artikel is met Curaçao een verschil van inzicht ontstaan op basis waarvan het Cft de RMR om een nadere interpretatie en uitspraak heeft gevraagd. Deze uitspraak is vastgelegd in een brief van de minister van BZK aan de landen van 6 september waarin wordt gesteld dat meerjarige compensatie, afhankelijk van de situatie, aanvaardbaar is, waarbij de compensatieperiode is gemaximeerd tot 2015, het moment waarop de evaluatie van het financiële toezicht plaatsvindt. Hiertoe dienen de landen binnen het eigen vermogen een wettelijke reserve te vormen ter compensatie van deze tekorten.

Het Cft heeft eenmalig ingestemd met het aanwenden van een bestemmingsreserve die is gevormd uit de ontvangen BRK-middelen van voor 10-10-'10. Na aftrek van het tekort van het Eilandgebied Curaçao over de periode 1 januari 2010 – 9 oktober 2010 bedroeg deze reserve ANG 162 miljoen. Deze BRK-middelen werden echter aangehouden op een Euro rekening waardoor de reserve als gevolg van koersverlies is afgenomen naar ANG 149 miljoen. Deze reserve is inmiddels herbestemd ter compensatie

---

<sup>1</sup> Dit zijn de door het Cft goedgekeurde begrotingswijzigingen. Deze zijn nog altijd niet vastgesteld.



van het tekort 2011 maar is daarvoor niet toereikend. Daar komt bij dat over 2011 ook koersverlies is opgetreden (ANG 6,5 miljoen) en dat ook het tekort over 2012 zal moeten worden gecompenseerd. De meest recente prognose, zoals opgenomen in de ontwerpbegroting 2013, van het tekort over 2012 bedraagt ANG 84,1 miljoen. Als deze prognose juist blijkt, dient Curaçao per saldo in de jaren 2013-2015 nog ANG 158,7 miljoen te compenseren. In de ontwerpbegroting 2013 is t/m 2015 rekening gehouden met compensatie van ANG 96 miljoen waardoor een nog te compenseren tekort resteert van ANG 62,7 miljoen. Onderstaande tabel dient ter illustratie.

Verloop BRK bestemmingsreserve en stand wettelijke reserve tekorten oude jaren	Bedrag (ANG)	
	BRK reserve	Wettelijke reserve
Saldo gewone dienst periode 10-10 t/m 31-12		-/- 51,2
Saldo gewone dienst 2011		-/- 166,3
<b>Te compenseren via wettelijke reserve tekorten voorgaande jaren</b>		<b>-/- 217,5</b>
Ontvangsten uit de BRK regeling EGB Curaçao per 9-10-'10	217,7	
Genormaliseerd tekort op de GD 1-1-'10 t/m 9-10-'10	-/- 56,1	
<b>Stand per 10 oktober 2010</b>	<b>161,6</b>	
Mutaties BRK reserve 10-10-'10 t/m 31-12-'10 (Koersverlies)	-/- 12,2	
<b>Stand per 31 december 2010</b>	<b>149,4</b>	
Mutaties BRK reserve 10-10-'10 t/m 31-12-'10 (Koersverlies)	-/- 6,5	
Herbestemming BRK	-/-142,9	142,9
<b>Stand per 31 december 2011</b>	<b>-</b>	<b>-/- 74,6</b>
Verwacht tekort op de gewone dienst 2012		-/- 84,1
<b>Totaal te compenseren</b>		<b>-/- 158,7</b>
Overschotten op de gewone dienst 2013-2015 (OB 2013)		96,0
<b>Nog te compenseren</b>		<b>-/- 62,7</b>

#### 1.1.2 Begrotingsuitvoering 2012

Op 22 augustus heeft het kabinet Schotte (dat toen inmiddels demissionair was aangezien premier Schotte op 3 augustus het ontslag van zijn kabinet heeft aangeboden aan de Gouverneur) de tweede begrotingswijziging 2012 aan het Cft verzonden. Een dag later, op 23 augustus, heeft het Cft de Nota van wijziging op de eerste begrotingswijziging 2012 van het bestuur van Curaçao ontvangen. Het bestuur van Curaçao heeft door middel van deze twee begrotingsstukken getracht invulling te geven aan de bepalingen uit de aanwijzing.

In de Nota van wijziging op de eerste begrotingswijziging heeft Curaçao, conform de aanwijzing, de leningen en investeringen ten behoeve van het nieuwe ziekenhuis zoals opgenomen in de eerste begrotingswijziging teruggedraaid. Tevens is de inzet van BRK-middelen ten behoeve van enkele projecten teruggedraaid. Dit laatste was op advies van het Cft, doordat de beoogde BRK-middelen reeds ingezet waren ter compensatie van de tekorten uit voorgaande jaren.

In de tweede begrotingswijziging presenteerde Curaçao een zo goed als sluitende meerjarige begroting, waarbij conform de aanwijzing niet langer werd uitgegaan van besparingen in de begroting 2012 vanwege voorgenomen maatregelen in de zorg. Wel werd in de tweede begrotingswijziging nog altijd uitgegaan van dividendopbrengsten ad ANG 25 miljoen, terwijl in de aanwijzing staat dat ook deze uit de begroting moeten worden gehaald. Het bestuur van Curaçao was van mening dat deze dividendopbrengsten voor het jaar 2012 wel gerealiseerd konden worden, mede door het toepassen van balansnormering bij enkele overheidsentiteiten.

In de begrotingsstukken werd geen compensatie van de tekorten op de gewone dienst van 2010 en 2011 aangeleverd, waarmee dit onderdeel van de aanwijzing niet werd opgevolgd.

Al met al kan geconcludeerd worden dat Curaçao middels de Nota van wijziging op de eerste begrotingswijziging en de tweede begrotingswijziging deels invulling heeft gegeven aan de begrotingstechnische onderdelen van de aanwijzing. Mede op basis van het feit dat slechts deels de aanwijzing is opgevolgd, heeft het Cft in zijn reactie op de Nota van wijziging en de tweede begrotingswijziging negatief geadviseerd. Deze negatieve beoordeling had echter niet alleen een basis in



de mate waarin werd voldaan aan de aanwijzing, maar ook in de inschatting van het Cft dat het jaar 2012 met een tekort zou gaan sluiten en in de meerjarencijfers onvoldoende rekening was gehouden met risico's in de zorg, de ouderdagsvoorziening, de belastingen, de overige inkomsten en het onderwijs. Op basis van eigen analyses van de beschikbare cijfers was het Cft van mening dat het door Curaçao gepresenteerde beeld geen reële weergave van de feitelijke situatie was.

Nadat het kabinet Schotte werd vervangen door het interim-kabinet Betrian, gaf het nieuwe bestuur aan dat de tweede begrotingswijziging werd teruggetrokken en dat hiervoor een nieuwe begrotingswijziging in de plaats kwam. Deze nieuwe versie had voor het lopende jaar dezelfde uitgangspunten als de vorige, maar laat een realistisch beeld zien inzake de meerjarige cijfers. Na intensief en constructief overleg tussen het Cft en het ministerie van Financiën is een gezamenlijk risicobeeld vastgesteld dat als basis moet dienen voor de meerjarige aanpak van Curaçao. Ten behoeve van de RMR van 12 oktober is dit gezamenlijke risicobeeld gepresenteerd.

Om draagvlak te creëren in de samenleving is het interim-kabinet een Nationale Dialoog gestart over de financiële situatie waarin Curaçao verkeert en het feit dat forse maatregelen onontkoombaar zijn. Voor deze Nationale Dialoog is gebruik gemaakt van het meerjarige risicobeeld zoals overeengekomen met het Cft. De Nationale Dialoog heeft ertoe geleid dat er in alle geledingen van de bevolking het besef is ontstaan dat er sprake is van een zeer zorgelijke financiële situatie en dat het van het grootste belang is dat er maatregelen worden genomen. Het Cft heeft het streven naar draagvlak voor maatregelen gesteund en uitgesproken dat een Nationale Dialoog hierbij kan helpen. Wel heeft het Cft aangegeven dat er vaart moet worden gemaakt bij het nemen van beslissingen en het invoeren van de benodigde maatregelen. Een Nationale Dialoog moet er niet toe leiden dat verdere vertraging wordt opgelopen in het doorvoeren van hervormingen.

Op 30 november heeft het Cft een aangepast conceptontwerp tweede begrotingswijziging 2012 ontvangen. Deze tweede begrotingswijziging sluit af in 2012 en ook meerjarig met een negatief saldo. De begroting 2012, inclusief de eerste begrotingswijziging, de Nota van wijziging op de eerste begrotingswijziging en de aangepaste tweede begrotingswijziging, sluit meerjarig met een negatief saldo. Dit negatief saldo op de gewone dienst van circa ANG 50 miljoen in 2012 is voornamelijk veroorzaakt door een voorziening die is getroffen voor een eventuele terugbetaling van een bedrag van ANG 58,6 miljoen, die verkregen is aan baten uit de BRK-regeling. Het tekort loopt op tot bijna ANG 85 miljoen in 2015. De kapitaaldienst sluit af met een negatief saldo van ANG 8,8 miljoen, welke oploopt tot een bedrag van ruim ANG 70 miljoen in 2015.

In de tweede begrotingswijziging, die dus nog niet is vastgesteld in de Staten, worden de tekorten van onder andere het AOV/AWW-fonds en het ZV/OV-fonds verwerkt. Hierbij wordt rekening gehouden met invoering van de basisverzekering ziektekosten per 1 februari 2013. Daarnaast zijn de volgende maatregelen verwerkt:

- a. structurele bezuinigingen in de apparaatskosten;
- b. structurele bezuinigingen in de ziektekosten sfeer;
- c. kostenbeheersing en -verlaging, in combinatie met premieverhoging(en), van fondsen die door de Sociale Verzekeringsbank worden beheerd, zodat het beroep op de overheidsmiddelen wordt beperkt;
- d. hogere belastingopbrengsten als gevolg van verbeterde compliance, mede dankzij de introductie van de verzegelde kasregisters;
- e. tariefdifferentiatie grondbelasting.

Verder wordt in de tweede begrotingswijziging het bedrag van ANG 17,8 miljoen dat de overheid aan dividend van de Refeneria di Korsou had gebudgetteerd afgevoerd.

Om de begroting sluitend te maken dienen er structurele maatregelen worden genomen. De verwerking hiervan is opgenomen in de ontwerpbegroting 2013, waarvan het Cft op 17 december een afschrift heeft ontvangen. Overigens moet hierbij vermeld worden dat voor alle wijzigingen op de begroting 2012 (de eerste begrotingswijziging en de Nota van wijziging daarop, de tweede begrotingswijziging en de aangepaste tweede begrotingswijziging) geldt dat deze tot op de dag van vandaag niet zijn vastgesteld door de Staten. Het Cft maakt zich grote zorgen over deze ontwikkeling, die zich ook al voordeed in 2011; geen van de begrotingswijzigingen is in dat jaar vastgesteld. Voor een ordentelijk democratisch proces is het van het grootste belang dat de volksvertegenwoordiging formeel mandaat geeft aan het bestuur om een begroting in uitvoering te nemen.



Ondanks dat Curaçao in alle begrotingsstukken met uitzondering van de aangepaste tweede begrotingswijziging, heeft opgenomen dat het jaar 2012 zonder tekort op de gewone dienst zal worden afgesloten, is het Cft blijven herhalen dat het, in navolging van 2010 en 2011, voorziet dat 2012 met een tekort zal eindigen.

Het afgelopen half jaar heeft het Cft twee reguliere uitvoeringsrapportages ontvangen (de tweede op 21 augustus en de derde op 16 november). Ten opzichte van eerder ontvangen uitvoeringsrapportages is de kwaliteit van deze rapportages verbeterd. Er is nu duidelijker af te leiden uit de stukken in hoeverre de budgetten zijn uitgeput en met name heeft er een verbeteringslag plaatsgevonden ten aanzien van de prognoses over het gehele jaar. Mede op basis van deze informatie heeft het Cft gedurende het jaar meermaals gewaarschuwd dat ook 2012 zal worden afgesloten met een tekort. Inmiddels lijkt, gelet op de projecties in de aangepaste tweede begrotingswijziging en de ontwerpbegroting 2013, dat dit bewaarheid zal worden. In de ontwerpbegroting 2013 is voor 2012 een geraamd tekort van ruim ANG 84 miljoen opgenomen.

De grootste risico's voor het begrotingsjaar 2012 ziet het Cft in de belasting- en niet-belastingopbrengsten. Curaçao gaat er nog altijd vanuit dat deze zo rond het begrote niveau zullen liggen, terwijl het Cft op basis van realisaties die tot dusver bekend zijn ervan uitgaat dat er een risico is van zo'n ANG 35 miljoen in de belastingen en een aanzienlijk risico in de andere inkomsten. Daar komt nog bij dat er een verschil van inzicht is tussen het Cft en het bestuur van Curaçao over de inzet van de BRK-middelen over 2011 en 2012. Curaçao gebruikt deze middelen (ANG 60 miljoen) ter dekking, terwijl nog niet zeker is dat deze middelen ingezet mogen worden doordat er nog een Europese rechtszaak over loopt. Het Cft is van mening dat deze bate pas eventueel ingezet mag worden als duidelijk is dat de rechter een uitspraak heeft gedaan in het voordeel van Curaçao. De uitspraak van de Europese rechter wordt in het voorjaar van 2013 verwacht. Curaçao heeft naar aanleiding van deze discussie hiervoor een voorziening opgenomen in de tweede begrotingswijziging, wat mede de reden is dat nu ook Curaçao voorziet dat 2012 met een tekort wordt afgesloten.

Doordat het interim-kabinet niet in de positie was om voor het lopende jaar maatregelen te kunnen nemen, heeft Curaçao, mede op advies van het Cft, na verloop van tijd de focus verlegd naar de meerjarige problematiek. Dit neemt niet weg dat in het verlengde van de uitspraak van de RMR, wat is bekrachtigd door de Raad van State, een eventueel tekort over 2012 door Curaçao moet worden gecompenseerd middels overschotten op de gewone dienst in de jaren 2013-2015.

### 1.1.3 Begroting 2013

Op 27 augustus heeft het Cft de ontwerpbegroting 2013 van het kabinet Schotte ontvangen. Het Cft heeft op 7 september een negatief advies uitgebracht op deze ontwerpbegroting. Dit negatieve advies was gebaseerd op (1) het feit dat de ontwerpbegroting niet voldeed aan de bepalingen uit de aanwijzing (zo werd er geen deugdelijke compensatie aangedragen voor de tekorten uit 2010 en 2011), (2) dat er onvoldoende tot geen rekening werd gehouden met budgettaire risico's op het gebied van de zorg, de oudedagsvoorziening, onderwijs en de belastingramingen en (3) de onvolledigheid van de begroting doordat het gratis onderwijs en het sociale fonds voor wijkontwikkeling geen onderdeel uitmaakten van de ontwerpbegroting.

De RMR is op 12 oktober geïnformeerd over het feit dat de concept-ontwerpbegroting sluitend is maar geen getrouw beeld van de werkelijke situatie geeft en dat Curaçao te maken heeft met omvangrijke financiële problematiek die niet was opgenomen in de concept-ontwerpbegroting. Daarbij heeft het Cft eveneens aangegeven dat de problematiek van dusdanige omvang is dat enkele maatregelen niet voldoende zijn. Tenslotte heeft het Cft aangedrongen dat Curaçao een grondige heroverweging van haar begroting opstart waarbij fundamentele keuzes worden gemaakt die ertoe leiden dat de overheidsfinanciën structureel op orde komen.

#### *Problematiek*

Zoals hiervoor aangegeven is er vervolgens veelvuldig overleg geweest tussen Curaçao en het Cft over de meerjarige risico's. Het interim-kabinet heeft dit gedeelde beeld gebruikt in de Nationale Dialoog om duidelijk te maken dat de problemen groot zijn en dat het noodzakelijk is om op korte termijn forse maatregelen te nemen. Het interim-kabinet heeft daarnaast de RMR geïnformeerd over de problemen waar het mee kampt en ruimte gevraagd voor het niet sluiten van de begroting in de eerste jaren als gevolg van het feit dat de problematiek structurele maatregelen behoeven die pas na enige tijd volledige



opbrengst genereren. De RMR heeft geen gehoor gegeven aan dit verzoek en heeft aangegeven vast te houden aan de normen uit de Rijkswet.

Als gevolg hiervan heeft het interim-kabinet op 17 december een sluitende ontwerpbegroting 2013 naar de Staten gestuurd, waarvan het Cft een afschrift heeft ontvangen. Uitgangspunt van deze begroting is het gedeelde meerjarige risicobeeld, wat er als volgt uitziet:

<b>Meerjarige risico's in begroting</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Gezondheidszorg	143	161	181	202
Oudedagsvoorziening	128	148	170	193
Onderwijs	0	0	30	30
Tekort voorgaande jaren	PM	PM	PM	PM

<b>Aanvullende risico's</b>	<b>Cumulatief</b>
Herkapitalisering overheidsvennootschappen	587
Sociale noden (achterstallig onderhoud scholen, ziekenhuis)	541

#### *Gezondheidszorg*

Uit de overleggen bleek dat in de concept-ontwerpbegroting 2013 geen rekening was gehouden met verwachte tekorten in de zorg. Inmiddels is in de ontwerpbegroting 2013 een pakket van maatregelen opgenomen die deze tekorten moeten gaan dekken. Een van de belangrijkste maatregelen, welke zo'n ANG 60 miljoen structureel moet opleveren, is de invoering van de basisverzekering. De basisverzekering zou oorspronkelijk al op 1 januari 2012 worden ingevoerd, maar inmiddels is duidelijk dat ook 1 januari 2013 niet is gehaald. In de ontwerpbegroting wordt nu uitgegaan van invoering per 1 februari 2013.

Naast de basisverzekering worden enkele andere maatregelen in de zorg getroffen om het resterende tekort te dekken. Voor zowel de basisverzekering als de overige zorgmaatregelen geldt dat het Cft heeft aangegeven dat deze benodigd en zeer gewenst zijn, maar dat het Cft ook twijfels heeft over de tijdige invoering ervan, gelet op de benodigde advies-, wetgeving- en implementatietrajecten.

#### *Oudedagsvoorziening*

De SVB raamt op dit moment een tekort in de AOV over 2012 van ruim ANG 100 miljoen, voor 2013 wordt een tekort van ruim ANG 150 miljoen verwacht. Tot begin 2013 kunnen de tekorten worden gedekt uit het schommelfonds AOV/AWW. Voor 2013 blijft een tekort over van bijna ANG 130 miljoen. Zonder ingrijpen zullen de tekorten over 2014, 2015 en 2016 naar verwachting verder oplopen. De voorgenomen maatregelen op het terrein van de oudedagsvoorziening (onder meer premieverhoging en pensioenleeftijd van 60 naar 65 jaar) zullen pas na enkele jaren effect sorteren als gevolg van de vormgegeven overgangsregeling.

Bovendien is inmiddels duidelijk dat de voorgenomen maatregelen niet ingevoerd worden per 1 januari 2013. In de ontwerpbegroting wordt uitgegaan van invoering per 1 februari 2013. Ook hiervoor geldt dat het Cft de noodzaak van de voorgenomen maatregelen onderschrijft, maar twijfels heeft of deze maatregelen tijdig kunnen worden ingevoerd en de opgenomen besparingen opbrengen.

#### *Schommelfondsconstructie en verlagen wettelijke reserves*

Ten aanzien van de zorgfondsen en het AOV-fonds is Curaçao voornemens een brede schommelfondsconstructie te hanteren, zodat tekorten in het ene fonds kunnen worden opgevangen middels reserves in andere (gezonde) fondsen. Daarnaast wordt de oplossing gezocht in het verlagen van de wettelijke reserves van het ZV/OV-fonds en het AOV-fonds. Per saldo wordt door deze maatregelen gedurende de periode 2013-2015 ANG 275 miljoen ingeteerd op de reserves hetgeen resulteert in een aanzienlijke verslechtering van nu nog financieel gezonde fondsen. Tijdelijke oplossingen liggen voor de hand omdat de maatregelen een zeker ingroei-effect kennen en dus pas op langere termijn besparingen op zullen leveren. Deze termijn zal overbrugd moeten worden. Wel vraagt het Cft zich af in hoeverre de vermogensverslechtering die hierdoor optreedt in latere jaren weer gecompenseerd moet worden, bijvoorbeeld omdat de gelden geormerkt zijn om noodzakelijke investeringen te plegen (bijvoorbeeld in AVBZ-instellingen).



### *Onderwijs*

Een punt van aandacht ten aanzien van het ministerie van Onderwijs zijn de samenwerkingsmiddelen van Nederland die na 2014 wegvallen. In de concept-ontwerpbegroting 2013 heeft Curaçao geen rekening gehouden met de structurele uitgaven van de projecten die vanaf 2015 volledig voor rekening van Curaçao komen. In de ontwerpbegroting 2013 wordt de structurele investering gepresenteerd genaamd "financiering projecten onderwijs vernieuwing". Dit gaat om een bedrag van ANG 30 miljoen vanaf 2015 om de wegvallen middelen op te vangen.

### *Tekort voorgaande jaren*

Conform de Rijkswet, en dit is bevestigd door de RMR, dient Curaçao tekorten op de gewone dienst in enig jaar te compenseren middels overschotten op de gewone dienst in de periode tot 2015. Over de hoogte van het te compenseren tekort over 2010 en 2011 is discussie tussen het Cft en Curaçao. Het Cft is van mening dat het tekort na herbestemming van de BRK reserve ANG 75 miljoen is, terwijl Curaçao op het standpunt staat dat het om ANG 18 miljoen gaat. Kern van de discussie is de vraag of ook het tekort van het eilandgebied Curaçao, over de periode 1-1-2010 t/m 9-10-2010, meegenomen dient te worden. Aangezien de BRK-bate, die in die periode is ontvangen, eenmalig ingezet mag worden ter dekking van de tekorten, is het Cft van mening dat ook het tekort op de gewone dienst over die periode meegenomen dient te worden. De vorming van een bestemmingsreserve mag namelijk niet resultaatbepalend zijn maar is resultaatbestemmend.

Het tekort over 2012 is nog niet bekend, maar ook hiervoor geldt dat dit gecompenseerd moet worden. Als de projectie in de begroting dat het jaar 2012 wordt afgesloten met een tekort van ANG 84 miljoen juist is, dan is de opgevoerde dekking daarvoor in de jaren 2014 en 2015 (in beide jaren ANG 48 miljoen) niet voldoende om de tekorten uit voorgaande jaren te compenseren. Per saldo dient er nog ANG 62,7 miljoen additioneel gecompenseerd te worden in de jaren 2014 en 2015.

### *Oordeel Cft*

Al met al bevat de ontwerpbegroting 2013 een ambitieus pakket aan maatregelen om het land structureel weer gezond te maken. In een ongevraagd advies op grond van artikel 11.3 van de Rijkswet heeft het Cft hiervoor zijn waardering uitgesproken. In datzelfde advies heeft het Cft ook aangegeven dat de begroting weliswaar aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van de concept-ontwerpbegroting, maar dat de uitvoering gepaard gaat met aanzienlijke risico's en dat onvoldoende rekening is gehouden met de compensatie van tekorten uit het verleden. Het Cft heeft het bestuur van Curaçao dan ook geadviseerd om deze risico's te mitigeren door additionele maatregelen te verkennen om de begroting meerjarig in evenwicht te houden waarbij tevens de reserves van de sociale fondsen worden hersteld. Een dergelijk pakket van maatregelen kan dan achter de hand gehouden worden voor het geval het nu voorgestelde pakket in de loop van het jaar toch niet toereikend mocht blijken te zijn.

De toetsing van deze ontwerpbegroting aan de normen van de Rijkswet, de aanwijzing en het Besluit op het beroep tegen de aanwijzing, laat een gemengd beeld zien. Weliswaar heeft de regering een meerjarig sluitende begroting gepresenteerd op basis van een budgettaire problematiek die door het Cft als realistisch wordt beoordeeld, maar tegelijkertijd is duidelijk dat handhaving van alle normen naar alle waarschijnlijkheid niet haalbaar is. Daarvoor is de problematiek te groot, waarbij het Cft in het bijzonder verwijst naar:

- De grote risico's verbonden aan de tijdige en volledige implementatie van de maatregelen;
- Niet op alle terreinen zijn de opbrengsten en lasten volledig onderbouwd;
- Er wordt aanzienlijk ingeteerd op de reserves en de vermogenspositie van het land;
- De tekorten uit voorgaande jaren worden onvoldoende gecompenseerd;
- Er wordt in de begroting rekening gehouden met een omvangrijke beroep op de leenfaciliteit.

Desondanks is het Cft van mening dat de interim-regering datgene voorstelt wat noodzakelijk is in het licht van de structurele problematiek van het land Curaçao. Hoewel meerjarig verdere ombuigingen en lastenverhogende maatregelen noodzakelijk zijn om de begroting weer te laten voldoen aan de normen van de Rijkswet, heeft het Cft geadviseerd om de ontwerpbegroting 2013 met voortvarendheid in uitvoering te nemen. Een maandelijks rapportage van de stand van zaken rond te nemen maatregelen, alsmede de realisatie van de begrotingscijfers en van de liquiditeitspositie aan de Staten en via het Cft aan de RMR, acht het Cft daarbij dringend noodzakelijk. Tevens heeft het Cft geadviseerd om de vacaturestop en de verplichtingenstop onverkort in werking te laten en te werken aan een aanvullend





pakket van maatregelen gericht op het op korte termijn kunnen bijsturen mochten er eventuele vertragingen optreden.

#### *Niet tijdig vastgestelde begroting 2013*

Zoals hiervoor aangegeven heeft het Cft een ongevraagd advies uitgebracht op de ontwerpbegroting 2013. Dit omdat de ontwerpbegroting 2013 dusdanig is gewijzigd ten opzichte van de concept-ontwerpbegroting dat het Cft vond dat een nieuw advies nodig was. Het ongevraagde advies is ook naar de Staten verzonden.

Ondanks de intenties van het interim-kabinet is het niet gelukt de ontwerpbegroting 2013 voor het einde van het jaar te behandelen in de Staten en vast te laten stellen. Aangezien er op 15 december nog geen vastgestelde begroting door het Cft was ontvangen, heeft het Cft conform artikel 14 van de Rijkswet de RMR hierover geïnformeerd.

Aangezien op 20 december duidelijk werd dat de ontwerpbegroting 2013 niet voor 1 januari zou worden behandeld in de Staten en dus niet tijdig zou worden vastgesteld, heeft het Cft het bestuur van Curaçao geïnformeerd dat in het geval van een niet vastgestelde begroting artikel 14.6 van de Rijkswet in werking treedt. Dit artikel stelt dat de begroting van het voorgaande jaar strekt tot grondslag van het beheer, zulks om de dienst gaande te houden. In dit geval zou derhalve vanaf 1 januari 2013 de begroting 2012 tot grondslag van het beheer strekken. Omdat de begroting 2012 niet realistisch is gebleken en 2012 zeer waarschijnlijk met een aanzienlijk tekort op de gewone dienst zal worden afgesloten, heeft het Cft aangegeven de lijn te volgen van ambtelijk financiën om een verplichtingen- en lastenplafond vast te stellen dat is gebaseerd op de ontwerpbegroting 2013 aangezien deze begroting vollediger en realistischer is dan de begroting van 2012. Deze begroting kent ook een lager inkomstenplafond van ANG 1,6 miljard. Daarbij heeft het Cft tevens geadviseerd dat, zolang de begroting 2013 niet is vastgesteld, Curaçao maandelijks verplichtingen kan aangaan en uitgaven doen van maximaal 1/12e van ANG 1,6 miljard, ofwel ANG 133 miljoen. Op basis van het door Curaçao na afloop van iedere maand aan te leveren overzicht van de in die maand aangegane verplichtingen en lasten realisaties zal het Cft toezien in hoeverre Curaçao binnen dit maximum is gebleven.

#### 1.1.4 Collectieve sector en Rentelastnorm

Het voorkomen van nieuwe schuldopbouw is een van de doelstellingen van het financieel toezicht. Toezicht op de rentelasten via de rentelastnorm (RLN) is hier een onderdeel van.

In de tweede helft van 2012 hebben er zich geen mutaties op de kapitaaldienst voorgedaan, waardoor de rentelast niet is gewijzigd. Dit is in lijn met de aanwijzing alsmede het Besluit op beroep op de aanwijzing, waaruit volgt dat er nog steeds geen verplichtingen aangegaan mogen worden in de begroting van 2012, zolang er geen meerjarig evenwicht conform de normen in artikel 15 van de Rijkswet is bereikt. In de ontwerpbegroting 2013 wordt melding gemaakt van diverse voornemens voor het aangaan van nieuwe geldleningen, onder meer ten behoeve van het nieuwe ziekenhuis. Welliswaar is er ruimte onder de rentelastnorm, echter zolang de gewone dienst niet in evenwicht is, kunnen leningen niet aangegaan worden.

De Rijkswet definieert de rentelastnorm op basis van de collectieve sector. In de ontwerpbegroting 2013 kijkt Curaçao echter enkel naar de rentelastnorm van de overheid in enge zin waardoor het beeld niet compleet is. Daarnaast is een punt van aandacht dat in de begroting wordt uitgegaan van de laatst vastgestelde rentelastnorm. Het door de SOAB opgestelde rapport betreffende de samenstelling van de collectieve sector per 1 januari 2011 is nog niet geformaliseerd, terwijl inmiddels het moment aantreedt voor een nieuwe rapportage over de samenstelling van de collectieve sector. De formalisering van de collectieve sector, en dus van het uiteindelijke toezichtinstrument van het Cft, moet plaatsvinden door de besturen van de landen en de minister van BZK in Nederland. Ondanks herhaaldelijk appelleren door het Cft, heeft geen van deze partijen echter het initiatief hiertoe genomen.

#### 1.1.5 Financieel beheer - PEFA

In 2011 heeft het Cft een inventarisatie gehouden 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, (het PEFA-framework). 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.



Uit het eerste rapport van bevindingen 2011 bleek dat het financieel beheer van Curaçao op onderdelen nog een onvoldoende scoort. Momenteel wordt gewerkt aan het tweede rapport van bevindingen. Dit rapport heeft betrekking op de begroting 2012, de uitvoering 2011 en de jaarrekening 2010. In dit Rapport van Bevindingen 2012 zal naast de inventarisatie ook een vergelijking worden gemaakt tussen de beoogde score uit het verbeterplan en de werkelijke score op basis van de inventarisatie in 2012. Hiermee wordt beoogd om de werkelijke voortgang van het financieel beheer te monitoren op basis van het PEFA-verbeterplan. Hierdoor kunnen waar nodig tijdig maatregelen getroffen worden om alsnog de beoogde scores voor 2015 te kunnen behalen. Naar verwachting zal het rapport in februari gereed zijn.

#### 1.1.6 Financieel beheer - Corporate Governance

Het Cft houdt binnen de verbetering van het financieel beheer specifiek toezicht op de opstelling van wet- en regelgeving (waaronder de Code Corporate Governance), de implementatie daarvan en de werking van de wet- en regelgeving in de praktijk. De uitvoering van de Code is geen taak van het Cft en wordt uitgevoerd op Curaçao door het hiervoor ingestelde orgaan Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten (SBTNO).

Reeds in het begin van 2012 is SBTNO opgericht, zodat deze stichting in de tweede helft van 2012 in grote mate operationeel is geworden. SBTNO brengt haar adviezen uit op de aan haar voorgelegde voorgenomen benoemingen en ontslagen. In sommige gevallen is het noodzakelijk te rappelleren, indien de gevraagde informatie niet wordt ontvangen. Via de website van SBTNO worden alle adviezen openbaar gemaakt.

Onveranderd knelpunt betreft de beperkte capaciteit, zodat in het hele jaar 2012 de adviestaak vooral gericht is geweest op benoeming en ontslag van bestuurders (waaronder commissarissen). Het Cft verwacht een personele versterking van SBTNO in het jaar 2013, zodat dividendbeleid en vervreemding niet langer onderbelicht blijven. Tenslotte zal het Cft in samenwerking met de SBTNO en de openbare accountants medio februari een seminar organiseren om de rol van de openbare accountants die zijn belast met de controle van de naleving van de wet- en regelgeving te benadrukken.

### **1.2 Overige inhoudelijke thema's**

#### 1.2.1 Overheidsentiteiten

Conform onze aankondiging in de vorige halfjaarrapportage, wordt in deze halfjaarrapportage aandacht besteed aan de situatie van de overheidsentiteiten ultimo 2011. Samen met het ministerie van Financiën is een gedeeld overzicht opgesteld van de 24 overheidsvennootschappen, 14 instellingen voortvloeiende uit een wettelijke taak en 137 stichtingen die verbonden zijn aan de overheid (door bijvoorbeeld subsidie). Niet alle overheidsentiteiten zijn echter actief. Waar in de vorige halfjaarrapportage verslag is gedaan over de situatie ultimo 2010, heeft het afgelopen half jaar de focus gelegen op het verzamelen van de jaarrekeningen uit 2011 of anders zo recent mogelijk (mocht de jaarrekening van 2010 nog niet ontvangen zijn). Van elf overheidsentiteiten is de jaarrekening over 2011 ontvangen, wat slechts een klein deel is van alle overheidsentiteiten.

In de aanwijzing zoals gegeven door de RMR op 13 juli 2011, is opgenomen dat Curaçao plannen van aanpak dient op te stellen en uit te voeren om overheidsvennootschappen (weer) gezond te maken. Uit het Besluit op het beroep op de aanwijzing van de Raad van State volgt dat dit onderdeel is vervallen; de Rijkswet zou geen aanwijzingsbevoegdheid bieden voor verbetering van het financiële beheer, waaronder de corporate governance van staatsbedrijven. Desalniettemin, het toezicht houden op de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten zoals het Cft dit doet in overeenstemming met de Rijkswet, heeft wel betrekking op de overheid en haar taken als geheel. Aangezien een significant deel van deze taken en daarmee samenhangende financiën is ondergebracht in zelfstandige rechtspersonen (overheidsvennootschappen, instellingen voortvloeiende uit wetgeving en gesubsidieerde instellingen) hecht het Cft veel waarde aan het beschikken over de laatste financiële informatie omtrent deze entiteiten. Ondanks de uitspraak van de Raad van State, blijkt uit de rapportages en middels ambtelijk overleg, dat het ministerie van Financiën onverminderd extra aandacht besteedt aan de financiële positie van de overheidsentiteiten. Er komt dan ook steeds meer duidelijkheid over de financiële situatie bij deze entiteiten.



Op basis van de jaarrekening van het Land Curaçao en van de overheidsentiteiten en in samenwerking met het ministerie van Financiën, is getracht een matrix op te stellen waaruit blijkt welke onderlinge schulden en vordering er bestaan tussen de overheid en de entiteiten of de entiteiten onder elkaar. Er is zowel rekening gehouden met de uit de balans blijkende kortlopende en langlopende verplichtingen als met verplichtingen die niet uit de balans blijken. Uit de matrix blijkt dat er voornamelijk schulden en vordering bestaan tussen entiteiten en de overheid. Vaststelling van de hoogte van deze schulden en vorderingen is vooralsnog onmogelijk, aangezien er, op een enkele post na, geen overeenstemming is tussen schuldeiser en vorderende partij. Niettemin noemen enkele jaarrekeningen dusdanig hoge bedragen, dat dit zeker een bedreiging zou kunnen vormen voor de begroting van het land. Het is daarom van groot belang dat er wordt gewerkt aan overeenstemming van de posten uit deze matrix, enkel dan blijkt het werkelijke risico voor Curaçao. Tevens is met de ontvangen jaarrekeningen het overzicht van de vermogensposities van de overheidsentiteiten bijgewerkt, welke in bijlage 1 is opgenomen.

#### *Overheidsvennootschappen*

Uit de vorige halfjaarrapportage bleek dat tussen 2009 en 2010 de totale winst van de overheidsvennootschappen om was geslagen in een verlies met zeven entiteiten in het rood. Uit de ontvangen cijfers blijkt dat hier in elk geval twee entiteiten bij zijn gekomen (van de helft van de actieve overheidsvennootschappen zijn jaarrekeningen over 2011 aangeleverd). Uit deze jaarrekeningen vloeit voort dat de algemene reserve wederom verslechterd is. Dat dit tot acute problemen kan leiden, blijkt uit de situatie waar Aqualectra zich in bevindt. Deze overheidsvennootschap is niet meer in staat gebleken aan de lopende verplichtingen te voldoen. Momenteel bekijkt de Associatie van Banken en de interim-minister van Financiën welke oplossing er mogelijk is. Ook blijkt dat de situatie van Aqualectra effect heeft op andere overheidsvennootschappen die leveren aan Aqualectra. Helaas is het kwantificeren van de problemen lastig, aangezien de jaarrekening over 2011 niet ontvangen is. De jaarrekening over 2010 is nog niet voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring.

De noodzaak om te monitoren hoe de overheidsentiteiten presteren, is ook doorgedrongen bij de overheid. In de Financiële Maandrapportage van het ministerie van Financiën wordt tegenwoordig stilgestaan bij de debt ratio van de overheidsvennootschappen en hun onderlinge schulden en vorderingen (of die met de overheid).

#### *Instellingen voortvloeiende uit wetgeving en stichtingen*

De eerste constatering over deze entiteiten is dat er nog veel jaarrekeningen ontbreken, zeker voor wat betreft de stichtingen. Dit betekent dat veel stichtingen geen verantwoording afleggen over de ontvangen subsidiegelden. Uit de jaarrekeningen die wel ontvangen zijn, blijkt dat meerdere stichtingen alsmede instellingen voortvloeiende uit wetgeving zich in de rode cijfers bevinden. Het komende half jaar tracht het Cft meer duidelijkheid te verkrijgen over de financiële positie van deze entiteiten en wat het risico is voor de begroting van het land.

#### 1.2.2 Vermogenspositie en liquiditeit

Zoals hiervoor geschetst kampt Curaçao met grote financiële problemen en is een fundamentele heroverweging in de ogen van het Cft noodzakelijk. De budgettaire problematiek heeft ook zijn weerslag op de vermogens- en liquiditeitspositie van Curaçao

De vermogenspositie is gedurende 2010 als gevolg van voornamelijk de schuldsanering en het opschonen van crediteuren aanzienlijk verbeterd, maar nam gedurende 2011 als gevolg van het tekort op de gewone dienst aanzienlijk af. Gelet op het verwachte tekort over 2012 is het van het grootste belang dat in de komende jaren geen tekorten zullen optreden, aangezien Curaçao in dat geval op korte termijn een negatieve vermogenspositie zal hebben.



Vermogenspositie Curaçao nader geanalyseerd	Bedrag (ANG)		
	Algemene reserve	Bestemming reserve	Totaal eigen vermogen
Eigen vermogen per 31 december 2010	373,258,815	205,555,502	578,814,317
Correcties beginbalans	-	16,500,000	16,500,000
Totaal eigen vermogen per 1 januari 2011	373,258,815	222,055,502	595,314,317
Saldo gewone dienst 2011	-/- 166,266,096	-	-/- 166,266,096
Bestemmingswijziging BRK reserve	205,555,502	-/-205,555,502	-
Vrijval opschoning crediteuren	39,062,932	-	39,062,932
Herwaardering deelnemingen	48,692,915	-	49,277,331
Herwaardering vaste activa en boekwinst verkoop	7,078,917	-	7,078,917
Koersverschillen	-/- 6,504,046	-/- 1,965,390	-/- 7,830,259
Eigen vermogen per 31 december 2011	500,878,939	14,534,610	515,413,549

Hetzelfde beeld geldt ten aanzien van de liquiditeitspositie. Indien het niet mogelijk blijkt om in de komende periode de uitgaven in de pas te laten lopen met de inkomsten, betekent dit ook een verslechtering van de liquiditeitspositie van Curaçao. Uit de derde uitvoeringsrapportage en ook uit overige informatie verstrekt door het interim-kabinet blijkt dat de liquiditeitspositie aan het verslechteren is. Waar Curaçao eind 2010 nog ruim ANG 400 miljoen in kas had, was dit eind oktober 2012 al geslonken tot zo'n ANG 165 miljoen. In samenhang met de tekorten die zich naar verwachting voor zullen doen in de rest van 2012 en mogelijk latere jaren, is de verwachting dat het moment in zicht komt dat Curaçao onvoldoende liquide middelen tot haar beschikking heeft om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. Het Cft maakt zich grote zorgen om deze ontwikkeling, aangezien dit zal betekenen dat er onvermijdelijk sprake zal zijn van oplopende betalingsachterstanden. Het Cft heeft de RMR en het bestuur van Curaçao dan ook geadviseerd om hierover met elkaar in overleg te treden en na te denken hoe met deze zorgwekkende situatie om te gaan.

Indien de liquiditeitspositie van Curaçao dusdanig is dat niet meer voldaan kan worden aan de verplichtingen, zal conform artikel 22 lid 2 van de Rijkswet door de Nederlandse Staat worden bijgesprongen. Dit betekent dat er een lening ontstaat van Curaçao bij de Nederlandse Staat. Gelet op de financiële situatie waarin Curaçao verkeert, is het Cft van mening dat er alles aan gedaan moet worden om dit te voorkomen. Het Cft zal dan ook, conform lid 5 van artikel 22, in periodiek overleg gaan met het bestuur van Curaçao om een vinger aan de pols te houden bij het verwachte liquiditeitsverloop.

### 1.2.3 Effecten aanwijzing

Op 13 juli heeft de RMR een aanwijzing gegeven aan Curaçao met als doel de begroting meerjarig te laten voldoen aan de normen uit de Rijkswet. Zoals hiervoor aangegeven heeft Curaçao op dit moment een op papier meerjarig sluitende ontwerp-begroting, maar is de verwachting van het Cft dat de benodigde maatregelen niet voldoende zullen zijn. In de ogen van het Cft betekent dit echter geenszins dat de aanwijzing niet effectief is gebleken.

De aanwijzing heeft ertoe geleid dat er veel meer openheid van zaken is gekomen over de daadwerkelijke financiële uitdagingen waar Curaçao voor staat. Doordat de RMR, via het Cft, maandelijks moest worden geïnformeerd over de financiële situatie is duidelijk geworden hoe groot de problemen op de verschillende beleidsterreinen daadwerkelijk zijn. Tevens moest Curaçao op grond van de aanwijzing inzicht verschaffen in de financiële posities van de overheidsentiteiten. Dit heeft ertoe geleid dat duidelijk is geworden dat ook daar de problemen groot zijn en dat dit een reëel risico voor de overheidsbegroting is. Bovendien is helder geworden dat de liquiditeitspositie van Curaçao sterk verslechtert, wat mogelijk op relatief korte termijn al tot betalingsachterstanden kan leiden.

Niet alleen is als gevolg van de aanwijzing meer duidelijkheid bij het Cft en de RMR ontstaan over de financiële situatie waarin Curaçao verkeert, het heeft er ook mede toe geleid dat de Curaçaose bevolking, maatschappelijke groeperingen en belangenverenigingen de kans hebben gekregen om daadwerkelijk in te zien hoe de situatie is. Het interim-kabinet heeft voor de, in de ogen van het Cft, verstandige aanpak gekozen door openheid van zaken te geven en op die manier draagvlak te vergaren voor de noodzakelijke maatregelen. Deze openheid is een absolute voorwaarde voor het doorvoeren van



maatregelen; het Cft hoopt dat de nieuwe regering deze lijn doorzet en op zeer korte termijn overgaat tot de definitieve invoering van de benodigde hervormingen.

Ondanks dat door het Besluit op het beroep van Curaçao tegen de aanwijzing het bestuur van Curaçao niet langer maandelijks hoeft te rapporteren over de voortgang van de voorgenomen maatregelen en de uitputting van de begroting, niet langer maandelijks een liquiditeitsoverzicht hoeft aan te leveren en niet langer hoeft te informeren over de plannen van aanpak om de vermogens van de overheidsvennootschappen weer financiële gezond te maken, gaat het Cft ervan uit dat de open en transparante wijze waarop het bestuur van Curaçao de afgelopen maanden inzicht heeft verschaft in de financiële situatie blijft en dat het Cft voldoende op de hoogte gehouden wordt om zijn toezichthoudende taken te kunnen uitvoeren.

Naast de duidelijkheid over de meerjarige problematiek, is het Cft ervan overtuigd dat de aanwijzing ertoe heeft geleid dat het tekort over het begrotingsjaar 2012 lager is dan zonder de aanwijzing het geval zou zijn geweest. Uit de verschillende begrotingsstukken en uitvoeringsrapportages is duidelijk geworden dat dekking voornamelijk is gevonden in lagere uitgaven aan goederen en diensten en aan personeelslasten. Zo staat genoemd in de herziene ontwerpbegroting 2013 dat het personeelsbestand zal verkleinen van 3970 in 2013 tot 3817 in 2016. Er kan geen andere conclusie worden getrokken dan dat dit mede wordt veroorzaakt doordat op last van de aanwijzing er sprake was van een vacature- en verplichtingenstop en van voorafgaand toezicht door de minister van Financiën. Het is nog altijd onduidelijk wat het resultaat over 2012 zal zijn, maar duidelijk is dat deze onderdelen van de aanwijzing ervoor hebben gezorgd dat het tekort niet nog hoger is geworden. Het Cft is dan ook benieuwd en enigszins bevreesd wat het effect zal zijn van het Besluit op het beroep tegen de aanwijzing van 2 november 2012, waaruit volgt dat de verplichtingenstop en het voorafgaand toezicht niet langer onderdeel uitmaken van de aanwijzing.

Daarnaast heeft de aanwijzing ervoor gezorgd dat de besparingen als gevolg van de voorgenomen maatregelen op het terrein van de gezondheidszorg niet langer zijn opgenomen in de begroting 2012. Gebleken is dat dit een juiste inschatting is geweest, aangezien deze maatregelen nog altijd niet zijn ingevoerd. Zonder de aanwijzing waren deze besparingen op een later tijdstip afgevoerd van de begroting en was het nog lastiger geworden de besparingsverliezen elders op te vangen. Gelet op de problematiek die mede als gevolg van de aanwijzing naar voren is gekomen, is het bovendien juist gebleken om leningen (en in het bijzonder die voor het nieuwe ziekenhuis) af te voeren van de begroting.

Ten aanzien van het onderdeel uit de aanwijzing dat Curaçao de tekorten uit voorgaande jaren moet compenseren middels overschotten op de gewone dienst geldt dat dit nog niet volledig is ingevuld. Het is niet langer noodzakelijk dat Curaçao tekorten in het eerstvolgende begrotingsjaar compenseert; de RMR heeft uitgesproken dat, afhankelijk van de situatie, het aanvaardbaar is dat hiervoor tot 2015 de tijd mag worden genomen. In de ontwerpbegroting zijn middelen gereserveerd waaruit de tekorten uit voorgaande jaren kunnen worden gecompenseerd (ANG 48 miljoen in 2014 en ANG 48 miljoen in 2015), maar dit is onvoldoende om de tekorten uit 2010 (vanaf 10-10-'10), 2011 en het verwachte tekort over 2012 volledig te compenseren.

Concluderend is het Cft van mening dat de aanwijzing een positief effect heeft gehad. Het heeft veel onduidelijkheid weggenomen en ervoor gezorgd dat de budgettaire problemen rondom de begrotingsuitvoering zijn gemitigeerd. Het Cft vindt dat het bestuur van Curaçao haar best heeft gedaan om te voldoen aan de bepalingen uit de aanwijzing. Toch zijn er nog onderdelen die nadere invulling behoeven, zodat het Cft voorlopig de vorderingen ten aanzien van de nakoming door het bestuur van die onderdelen van de aanwijzing blijft volgen.

Het is denkbaar dat, als het bestuur van Curacao voldoet aan één of meerdere onderdelen van de aanwijzing (het Koninklijk Besluit (KB) van 13 juli 2012), deze onderdelen 'vervallen'. Het KB zelf echter blijft van kracht. De huidige aanwijzing en het besluit op het beroep tegen de aanwijzing (het KB van 2 november 2012) blijven van kracht en worden in samenhang met elkaar gelezen. De voortgang en nakoming van de verplichtingen door het bestuur van Curacao uit de huidige aanwijzing zal deze aanwijzing niet doen vervallen; de voortgang wordt slechts schriftelijk gecommuniceerd vanuit de RMR op advies van het Cft.



Ook een eventuele nieuwe aanwijzing doet niet aan het bestaan van de huidige aanwijzing en het besluit op het beroep tegen de aanwijzing af en wijzigt deze niet.

Het meerjarige budgettaire beeld zoals dat hiervoor is weergegeven onder de stand van zaken ten aanzien van de begroting 2013 en de aard van de oorzaken die ten grondslag liggen aan de meerjarige tekorten maakt dat onderzocht is of een meerjarige aanpak noodzakelijk is. Enerzijds omdat maatregelen als het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd pas in 2015 het beoogde financiële effect zullen hebben en anderzijds omdat incidentele maatregelen als het incasseren van achterstallige vorderingen en het verlagen en/of inzetten van reserves slechts een tijdelijke oplossing bieden en reeds in ruime mate zijn ingezet en daarmee zijn verdampt.

Zowel het Cft als het interim-kabinet van Curaçao heeft de RMR hierover geïnformeerd. Het interim-kabinet heeft dit gedaan door middel van een brief gedateerd 24 oktober waarin een voorstel wordt gedaan voor het oplossen van de financiële problematiek. Curaçao heeft van de RMR niet de ruimte gekregen om een meerjarige aanpak door te voeren waarbij in de eerste jaren niet wordt voldaan aan de normen uit de Rijkswet. Het Cft heeft de ontwerpbegroting 2013 dan ook getoetst aan de normen uit de Rijkswet en aan de bepalingen uit de aanwijzing.

#### 1.2.4 Verkapte leningen

Het Cft heeft de afgelopen zes maanden een aantal vormen van zogenaamde verkapte leningen gesignaleerd. Een verkapte lening is naar de mening van het Cft een lening die doorgaans onder normale omstandigheden tot stand zou komen en daarmee in de begroting zou worden verwerkt, maar als gevolg van de bepalingen van de Rijkswet en de aanwijzing zo worden gestructureerd dat financiering kan worden aangegaan zonder dat daarbij, in juridische zin, rekening hoeft te worden gehouden met de normen van de Rijkswet of bepalingen van de aanwijzing. Het meest zichtbare voorbeeld hiervan is de lening die men voornemens is aan te gaan voor de financiering van het nieuwe ziekenhuis, 'Nos Hospital Nobo' (NHN).

Onder de Rijkswet kan onder zeer gunstige voorwaarden worden geleend middels de zogenaamde lopende inschrijving van en door Nederland. Het Cft adviseert over het voornemen om dergelijke leningen aan te gaan op basis van de normen die daarvoor in de Rijkswet zijn opgenomen. Eén van die normen is het hebben van een evenwichtige begroting. Aangezien er gedurende de afgelopen periode geen sprake is geweest van een evenwichtige begroting, kan Curaçao geen gebruik maken van deze mogelijkheid. In het verleden hiervan is in de aanwijzing gesteld (tevens na het Besluit op het beroep tegen de aanwijzing van 2 november 2012), dat verplichtingen tot het aangaan van leningen niet in de begroting 2012 worden opgenomen zolang geen meerjarig evenwicht in de zin van artikel 15 van de Rijkswet is bereikt. En voor zover het de bouw van een nieuw ziekenhuis betreft, worden verplichtingen niet opgenomen in de begroting 2012 indien niet tevens maatregelen worden getroffen die nodig zijn om een verantwoorde exploitatie mogelijk te maken; waarbij voldoende realistisch moet zijn dat deze maatregelen ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd, een en ander nader uit te werken in overleg met het Cft.

Curaçao heeft de projectconsultant van NHN (Berenschot) een presentatie voor het Cft laten verzorgen waaruit blijkt dat men ondanks de aanwijzing voornemens is om ANG 350 miljoen te lenen voor de financiering van de bouw van het NHN. Deze financiering is zo vormgegeven dat deze buiten de begroting van het land wordt gehouden door middel van een zogenaamd 'finance vehicle'. Aangezien de besluitvorming in het zorgstelsel die mede moet leiden tot een verantwoorde exploitatie van een nieuw ziekenhuis nog niet (volledig) genomen is heeft het Cft gemeend de RMR hierover te moeten informeren waarbij tevens schriftelijke vragen zijn gesteld aan het bestuur van Curaçao. Uit de beantwoording van deze brief blijkt dat het huidige bestuur voornemens is om de bouw van het ziekenhuis te financieren middels de lopende inschrijving waarbij in de herziene begroting 2013 nu ANG 169 miljoen is opgenomen voor 2013, ANG 167 miljoen voor 2014 en ANG 25 miljoen voor 2015 (samen ANG 361 miljoen).

Een andere vorm van verkapt lenen heeft zich voorgedaan bij de financiering van het gratis of vrije onderwijs. In deze situatie voorzag een overheidsentiteit in de financiering van boeken en schoolgeld en werd dit gepresenteerd als een voorschotdividend. Aangezien er geen sprake was van dividendbeleid en daarmee geen grondslag voor het overmaken van een voorschotdividend beschouwt het Cft dit ook als een verkapte lening om buiten de begroting om nieuw beleid uit te voeren. Dit zijn twee voorbeelden die



aangeven dat men creatief is in het vinden van manieren om buiten de begroting en daarmee buiten de wettelijke bepalingen van de Rijkswet om projecten te financieren. Het Cft keurt dergelijke constructies uiteraard af, maar is hierbij beperkt tot de wettelijke taken zoals die zijn opgenomen in de Rijkswet.

## **2. Sint Maarten**

### **2.1 Stand van zaken**

Ook voor Sint Maarten geldt dat de financiële problematiek omvangrijk is en het niet reëel is te verwachten dat deze problematiek in de begroting 2013 zal worden opgelost. Het tekort in de oorspronkelijke begroting, zoals die op 2 oktober door de Raad van Ministers is goedgekeurd en op papier in evenwicht leek, was feitelijk ANG 70 miljoen of 17% van de totale inkomstenprognose 2012. Hierbij is zoals eerder gesteld nog geen rekening gehouden met de compensatie van de tekorten op de gewone dienst sinds 10-10-'10 en het inlopen van nieuwe betalingsachterstanden aan de sociale fondsen.

Alvorens voor een meerjarige aanpak als oplossingsrichting te opteren dient Sint Maarten eerst te bezien hoeveel er structureel bezuinigd kan worden in de goederen en diensten maar ook in personele sfeer en ten aanzien van inkomensoverdrachten (subsidies e.d.). Daarnaast lijkt Sint Maarten de budgettaire problematiek te willen oplossen met een verhoging van de 'tax compliance'. Hoewel het Cft ook van oordeel is dat verbetering van de tax compliance een belangrijk bestanddeel van de gezondmaking van de overheidsfinanciën dient te zijn, leert de ervaring dat Sint Maarten in de praktijk niet in staat blijkt om compliance verhogende maatregelen door te voeren. Het Cft is derhalve van mening dat een meerjarige aanpak pas gerechtvaardigd is nadat een noodzakelijke bezuinigingsexercitie is uitgevoerd en stappen om de 'tax compliance' te verhogen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

#### **2.1.1 Verantwoording 2011**

Het Cft heeft op 31 oktober 2012 de concept jaarrekening over het verlengde dienstjaar 2010/2011 ontvangen. Dit is ruimschoots na de wettelijke termijn van 31 augustus 2012, doch Sint Maarten had hiervoor uitstel aangevraagd en gekregen. Ten opzichte van de jaarrekening 2010 is dit een aanzienlijke verbetering en geeft daarmee aan dat ook in het financieel beheer ten aanzien van de verantwoording verbeteringen worden gerealiseerd. De concept jaarrekening is tegelijkertijd aangeboden aan de interne accountant (SOAB) en een afschrift is verstuurd aan de Algemene Rekenkamer. Beide instanties hebben zes weken om de jaarrekening te voorzien van een controleverklaring en/of rapport van bevindingen. Na ontvangst van deze stukken, die pas in 2013 zullen worden ontvangen, zal het Cft haar eindadvies uitbrengen.

Uit de ontvangen jaarrekening blijkt dat de gewone dienst 2010/2011 is afgesloten met een tekort op de gewone dienst van ANG 16,4 miljoen, waarbij nog geen rekening is gehouden met de effecten van nieuwe betalingsachterstanden, waarop later in deze rapportage nog wordt ingegaan. Dit tekort is weliswaar lager dan de tekorten 2009 en 2010 (ANG 35 en ANG 32 miljoen respectievelijk) maar het Cft voorziet nog enkele risico's waardoor het tekort nog zou kunnen toenemen.

Conform artikel 18.6 van de Rijkswet dient het tekort van ANG 16,4 miljoen gecompenseerd te worden in het lopende begrotingsjaar, waarbij de RMR heeft gesteld dat meerjarige compensatie, afhankelijk van de situatie, aanvaardbaar is, waarbij de compensatie periode is gemaximeerd tot 2015, het moment waarop de evaluatie van het financiële toezicht plaatsvindt. Hiertoe dienen de landen binnen het eigen vermogen een wettelijke reserve te vormen ter compensatie van deze tekorten. Aangezien Sint Maarten in haar oorspronkelijke ontwerpbegroting 2013 een tekort van ANG 70 miljoen had zitten, zal Sint Maarten gebruik maken van de mogelijkheid om meerjarig te compenseren. Als het verwachte tekort 2012 van ANG 20 miljoen daarbij in aanmerking wordt genomen dan resulteert voor 2014 en 2015 een besparingsopdracht van ANG 33 miljoen, of ruim ANG 16 miljoen per jaar.

#### **2.1.2 Begrotingsuitvoering 2012**

Zoals in de vorige rapportage is vermeld, is de eerste begrotingswijziging 2012 door het Cft in juli van een positief advies voorzien. De wijzigingen waren budgetneutraal en het betrof hier de versie welke nog het bestuurlijk besluitvormingsproces moest doorlopen en vastgesteld moest worden. Het Cft is tot nu toe, ondanks een aantal herinneringen, nog in afwachting van ontvangst van de vastgestelde eerste begrotingswijziging. Deze eerste begrotingswijziging betrof overigens alleen de gewone dienst. De



afpraak met het Cft was dat de kapitaaldienst en de meerjarenbegroting, welke normaal ook deel uitmaken van een begrotingswijziging, korte tijd na de eerste begrotingswijziging, in een tweede begrotingswijziging aan bod zouden komen. Ook deze tweede begrotingswijziging heeft het Cft tot nu toe niet ontvangen. Dit hangt ten dele samen met de trendbreuk in de realisaties in de tweede helft van het jaar.

De trend in het eerste halfjaar was dat van een sluitende begroting met een overschot op de gewone dienst. Dit was het gevolg van een lichte onderbesteding en relatief meer opbrengsten. Op basis van dit beeld was de verwachting dat het eindejaarsresultaat gunstig zou zijn (een sluitende gewone dienst op het begrotingstotaal van ANG 432 miljoen). Deze trend heeft in het tweede halfjaar echter niet doorgezet. Op basis van maandrapportages na de maand augustus werd het al duidelijk dat zowel de trend in de inkomsten als de onderuitputting van de lasten was omgeslagen. Er was nu sprake van relatief dalende inkomsten en van relatief stijgende lastenuitputting. Op basis hiervan wordt er een eindejaarstekort verwacht van minimaal ANG 20 miljoen.

Dit tekort is nog exclusief betalingsachterstanden en de compensatie van een verwacht tekort voor het jaar 2011. Mede op aandringen van, en in samenwerking met, het Cft is Sint Maarten begonnen met het in beeld brengen van het bestaan en de omvang van (nieuwe) betalingsachterstanden. De focus van het Cft is in het tweede halfjaar geweest op de vorderingen op de overheid van het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten (APS) en het uitvoeringsorgaan Sociale en Zorgverzekeringen (SZV). Gebleken is dat de gezamenlijke omvang van deze vorderingen aanzienlijk is en kunnen oplopen tot een bedrag van ANG 180 miljoen. APS is in de afrondende fase van een bestandsopschoning en verwacht dat hieruit een vordering van minstens ANG 70 miljoen op de overheid zal voortkomen. De vorderingen van de SZV op de overheid zijn door de SZV bij de minister van Financiën ingediend en blijken circa ANG 86 miljoen te bedragen.

Een eerste concept van de jaarrekening 2011 (verlengd boekjaar, 10/10/2010 – 31/12/2011) is inmiddels gereed en laat een tekort op de gewone dienst zien van ANG 16,4 miljoen. In deze jaarrekening is nog geen rekening gehouden met de eerder genoemde betalingsachterstanden aan het APS en de SZV, welke het tekort op de gewone dienst aanzienlijk kunnen doen oplopen.

Gezien deze ontwikkelingen en het te verwachten tekort welke hieruit voortvloeit, heeft het Cft begin november 2012 de minister van Financiën van Sint Maarten hierover per brief geadviseerd (ex artikel 4.1.c van de Rijkswet) om voor het resterend deel van het jaar maatregelen te treffen. In dit advies spoort het Cft de minister aan op basis van de eigen Comptabiliteitswetgeving met onmiddellijke ingang een verplichtingen- en vacaturestop in te stellen in combinatie met voorafgaand toezicht op hetgeen hier buiten valt. Ook wijst het Cft de minister in dit advies op bepalingen in de Rijkswet op grond waarvan geen leningen kunnen worden aangegaan zolang de begroting een tekort vertoont. Tot aan het schrijven van deze rapportage was het niet bekend in hoeverre de minister het Cft advies heeft opgevolgd.

Het trachten te voorkomen van een tekort in 2012 is des te meer van belang gezien het verwachte tekort over het jaar 2011 en de wettelijke verplichting van Sint Maarten om tekorten te moeten compenseren in volgende jaren. Een tekort in 2012 zou betekenen dat ten aanzien van de begrotingsvoorbereiding 2013 er rekening gehouden dient te worden met het compenseren van een opeenstapeling van tekorten in voorgaande jaren, in dit geval 2011 en 2012. Dit betekent een zware belasting voor een al moeilijk sluitend te krijgen ontwerpbegroting 2013.

### 2.1.3 Begroting 2013

Het ministerie van Financiën van Sint Maarten heeft het Cft al in een vroeg stadium bij de begrotingsvoorbereiding 2013 betrokken. Medio augustus werd de eerste, ruwe versie van de wenselijkheidbegroting met het Cft gedeeld. Het ontvangen begrotingsboek betrof een neerslag van de wenselijkheden vanuit de ministeries. Dit diende nog binnen een kader gebracht te worden. Het Cft heeft hierop op ambtelijk niveau commentaar gegeven, waarbij de volgende aandachtspunten de hoofdzaak vormden:

- Het verwachte resultaat van de begrotingsjaren 2011 en 2012 en hoe de mogelijke implicaties hiervan voor de ontwerpbegroting 2013 en verder verwerkt worden.
- De verwachte risico's voortkomend uit de zorgsector en hoe de implicaties hiervan voor de ontwerpbegroting 2013 en verder verwerkt worden.





- Het verwachte niveau van de betalingsachterstanden en hoe deze in de begroting 2013 en verder verwerkt worden.
- Het niet meer beschikbaar zijn van de samenwerkingsmiddelen en hoe de implicaties hiervan voor de ontwerpbegroting 2013 en verder verwerkt worden.

Het Cft is vanaf dat moment op de hoogte gehouden van de vorderingen om tot een ontwerpbegroting 2013 te komen. Het werd voor het Cft gaande weg duidelijk dat het ministerie van Financiën grote moeite heeft met het sluitend krijgen van de ontwerpbegroting.

Begin oktober heeft het Cft de eerste, volledige ontwerpbegroting 2013 ontvangen welke door de Raad van Ministers (RvM) van Sint Maarten was goedgekeurd. Het betrof een begrotingstotaal van ANG 443 miljoen voor zowel de baten als lastenkant en een totaal van ANG 34 miljoen op de kapitaaldienst waarvan ANG 30 miljoen aan voorgenomen leningen was aangemerkt. Het Cft heeft deze versie van de ontwerpbegroting bestudeerd en ook met ambtelijk Sint Maarten besproken. Op grond van de bevindingen daarbij is het Cft tot de conclusie gekomen dat deze versie van de ontwerpbegroting nog niet gereed was voor formele toetsing door het Cft. De ontwerpbegroting was onvolledig, bepaalde essentiële onderdelen waren onvoldoende onderbouwd en met de hierboven genoemde aandachtspunten was geen of onvoldoende rekening gehouden. Het Cft heeft daarom ervoor gekozen op dat moment nog geen advies (zoals dat op basis van artikel 11.1 van de Rijkswet gedaan had kunnen worden) uit te brengen, maar Sint Maarten eerst in de gelegenheid te stellen de ontwerpbegroting aan te passen. Tijdens een bezoek van het College in oktober, is dit met het bestuur alsook de Staten van Sint Maarten besproken en is daarna ook per brief gecommuniceerd. Het Cft heeft daarbij ook aangegeven dat het van belang is om eerst transparantie te betrachten bij het in kaart brengen van de begrotingsproblematiek, voordat oplossingsrichtingen aangedragen kunnen worden en dat het Cft graag bereid is hieraan op gepaste wijze een bijdrage te leveren.

Er is daarna regelmatig zowel ambtelijk als bestuurlijk overleg geweest om de vorderingen en complicaties bij het aanpassen van de ontwerpbegroting te bespreken. Daarbij is het streven van de minister van Financiën steeds geweest om tijdig (15 december) een vastgestelde begroting te hebben.

Op 12 december 2012 heeft het Cft de herziene ontwerpbegroting mogen ontvangen ter advisering conform artikel 11.1. Het Cft is van mening dat de ontwerpbegroting 2013 ten aanzien van de volledigheid van de opgenomen lasten een aanzienlijk verbetering kent ten opzichte van de begroting 2012. Tegelijkertijd heeft die volledigheid logischerwijs geleid tot een hoger lastenniveau op basis waarvan ten opzichte van de oorspronkelijke, door de RvM goedgekeurde, begroting een aanzienlijk tekort is ontstaan van ANG 70 miljoen (17% van de totale verwachte inkomsten 2012). Dit wordt voornamelijk in balans gebracht door inkomensverhogende maatregelen (voor in totaal ANG 60 miljoen) en enkele kostenbesparende maatregelen. Gezien het stadium waarin met name de inkomensverhogende maatregelen zich bevinden en de grootte van het bedrag, wordt het realiseren van deze nieuwe opbrengsten een uitdaging en vormen een significant risico voor 2013. Zonder voldoende doorgerekende modellen, onderliggende besluiten en de politieke commitment, betwijfelt het Cft de haalbaarheid van de gehanteerde ramingen in de voorgenomen plannen. Het Cft heeft daarom een negatief advies gegeven bij de herziene ontwerpbegroting 2013.

De herziene ontwerpbegroting bevat ook het meerjarig beeld. Rekening houdend met de meerjarenramingen van de (enkele verliesgevende) sociale fondsen alsmede het ontbreken van compensatie van tekorten uit voorgaande jaren, komt het Cft tot de conclusie dat het meerjarig beeld niet compleet is en dat de overheid de wettelijke verplichting heeft om deze tekorten te dekken binnen haar begroting. Het compenseren van tekorten uit voorgaande jaren kan eventueel meerjarig, mits de tekorten voor 2015 geheel gecompenseerd zijn.

Sint Maarten streeft er naar om de politieke besluiten ter invoering van de maatregelen in januari te nemen waarbij deze uiterlijk 31 maart dienen te zijn ingevoerd. De ontwerpbegroting zal inclusief het advies van het Cft en de Raad van Advies worden verstuurd naar de Staten en naar verwachting zal deze per 1 februari vastgesteld zijn.



#### 2.1.4 Collectieve sector en RLN

Ten opzichte van de vorige rapportage hebben zich in deze rapportageperiode geen nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Het door de SOAB opgestelde rapport betreffende de samenstelling van de collectieve sector per 1 januari 2011 is nog niet geformaliseerd, terwijl inmiddels het moment aantreedt voor een nieuwe rapportage over de samenstelling van de collectieve sector. De rentelasten die Sint Maarten in de ontwerpbegroting 2013 hebben opgenomen, liggen ruim onder de gestelde norm uit de Rijkswet van 5%.

#### 2.1.5 Financieel beheer - PEFA

Uit het eerste 'Rapport van bevindingen PEFA inventarisatie financieel beheer Sint Maarten' gedateerd 11 oktober 2011 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).

Op basis van de gebleken scores uit het Rapport van bevindingen heeft Sint Maarten een verbeterplan financieel beheer Sint Maarten 2011-2015 opgesteld. In dit vijfjarenplan stelt Sint Maarten per indicator concrete doelen tot verbetering van het financieel beheer. Het verbeterplan bevat een stappenplan, bestaande uit actiepunten en tijdsplanning, die ervoor moeten zorgen dat de gestelde doelen worden bereikt. Het verbeterplan is in concept klaar en moet nog naar de Raad van Ministers en naar de Staten voor goedkeuring en vaststelling.

Momenteel wordt door het Cft in samenwerking met Sint Maarten gewerkt aan het tweede rapport van bevindingen. Dit rapport heeft betrekking op de begrotingscyclus van 2011. Dit betekent dus de begroting 2012, de uitvoering in 2011 en de jaarrekening 2010. In het Rapport van Bevindingen 2012 zal weer op basis van het PEFA-framework een inventarisatie worden gehouden van het financieel beheer van Sint Maarten. Hierbij wordt beoogd om te meten of er verbeteringen hebben plaatsgevonden ten opzichte van het eerste rapport van bevindingen. Naast de inventarisatie zal ook een vergelijking worden gemaakt tussen de beoogde score uit het verbeterplan en de werkelijke score op basis van de inventarisatie in 2012. Hiermee wordt beoogd om te meten of ze op schema liggen voor wat betreft hun beoogde eindresultaat in 2015. Hierdoor kan waar nodig tijdig maatregelen getroffen worden om alsnog de beoogde scores voor 2015 te kunnen behalen. Het tweede rapport van bevindingen zal naar verwachting in februari klaar zijn.

#### 2.1.6 Financieel beheer - Corporate Governance

Het Cft houdt binnen de verbetering van het financieel beheer specifiek toezicht op de opstelling van wet- en regelgeving (waaronder de Code Corporate Governance), de implementatie daarvan en de werking van de wet- en regelgeving in de praktijk. De uitvoering van de Code is geen taak van het Cft en wordt uitgevoerd op Sint Maarten door het hiervoor ingestelde orgaan de Corporate Governance Council (CGC).

Ten aanzien van de CGC, het uitvoerend orgaan in Sint Maarten, dient nieuwe wet- en regelgeving te worden afgekondigd. Het betreft een voorstel tot plaatsing van de Landsverordening (Nederlandse Antillen) Corporate Governance op de zogenaamde negatieve lijst en het publiceren van de Eilandsverordening als Landsverordening Corporate Governance. Daarnaast dient het Instellingsbesluit van de Corporate Governance Council aangepast te worden en opnieuw te worden aangeboden aan de Raad van Ministers door tussenkomst van de Secretaris Generaal van het ministerie van Algemene Zaken. Deze wet- en regelgeving voor de CGC dient spoedig afgewikkeld te worden, zodat de juiste basis wordt gelegd voor de CGC om zijn taak naar behoren uit te kunnen voeren en uit een impasse wordt gekomen die al bijna drie jaren voortduurt.

Andere problemen die de CGC benoemt zijn de gebrekkige informatie en communicatie vanuit de overheid en het budget voor de CGC dat jaarlijks na indiening dient te worden vastgesteld, welke vaststelling voor de jaren 2010-2012 pas onlangs heeft plaatsgevonden maar voor 2013 tot nu toe niet heeft plaats gevonden. Daarnaast is er ook in de tweede helft van 2012 nog geen profielschets voor de commissarissen op- of vastgesteld. Naar de mening van de CGC wordt er sporadisch toezicht uitgeoefend op de naleving van wet- en regelgeving door de leden van het Parlement, echter zonder



enige druk, zodat dit toezicht tot nog toe weinig heeft opgeleverd. De ingestelde werkgroep heeft een beslissing opgesteld en blijkt niet meer te bestaan.

Het Cft heeft partijen (CGC, het Ministerie van Algemene Zaken en het Ministerie van Financiën) bij elkaar gebracht om zodoende tot een snelle afwikkeling van de knelpunten te komen. Vanaf november 2012 wordt er op initiatief van het Cft maandelijks vergaderd met genoemde partijen, waarbij de afhandeling van de knelpunten tot een gezamenlijk doel gesteld is en voortvarend verloopt.

## **2.2 Inhoudelijke thema's**

### 2.2.1 Zorg

Naast de al genoemde, aanzienlijke vorderingen welke het SZV heeft op de overheid, is inmiddels van het ZV/OV-fonds en het FZOG bekend dat deze onder financiële druk staan en in 2012 al tekorten gaan vertonen. Het Cft dringt al geruime tijd aan op het uitvoeren van een analyse welke het lange termijn financiële beeld inzichtelijk maakt. Deze analyse dient gedaan te worden voor een scenario bij ongewijzigd beleid als ook voor het scenario waarbij de National Health Insurance (NHI) ingevoerd wordt. De NHI betreft een plan voor een nationale ziektekostenverzekering en waarvan het de intentie is om deze in 2014 in te voeren. Het Cft heeft vernomen dat er inmiddels een Terms of Reference is opgesteld voor het doen van de lange termijn analyse en dat SOAB gevraagd is de studie te doen. Tot aan het schrijven van deze rapportage was het voor het Cft nog niet bekend wanneer de resultaten verwacht worden.

Het Cft heeft ook aangedrongen om, m.u.v. het AOV/AWW-fonds, ook voor alle andere fondsen (Cessantia, AVBZ) onder het beheer van SZV een dergelijk studie te laten uitvoeren.

Op basis van een lange termijn financieel beeld kan pas beoordeeld worden of en welke maatregelen vereist zijn om de betreffende fondsen op de lange termijn financieel gezond te houden en daarmee ook nadelige implicaties voor de landsbegroting te voorkomen. Binnen een dergelijk kader kan dan ook de invoering van de NHI (financieel) beoordeeld worden.

In afwachting van deze resultaten is aan het Cft toegezegd dat de jaarrekening 2011 alsook de meerjarenbegroting 2013 van het SZV toegezonden zullen worden. De meerjarenbegroting is na herhaaldelijk verzoek ontvangen maar het Cft is nog in afwachting van de jaarrekening 2011. Deze documenten zijn van belang voor de beoordeling van de volledigheid van de meerjaren lastenbegroting in de (ontwerp) begroting 2013 van het land Sint Maarten.

### 2.2.2 AOV/AWW

Van het AOV/AWW-fonds is wel een lange termijn financieel beeld beschikbaar. Dit beeld laat zien dat het fonds op termijn financieel gezond is maar dat er nu maatregelen genomen dienen te worden om dit ook na 2028 zo te houden. In dit verband is het voorstel gedaan om de pensioengerechtigde leeftijd (AOV/AWW) te verhogen van 60 naar 62 jaar. De maatregel is in voorbereiding maar het Cft heeft ondanks herhaald verzoek nog niet vernomen wanneer deze maatregel doorgevoerd wordt.

### 2.2.3 Sanering betalingsachterstanden

In de aanloop naar de staatkundige verandering per 10-10-'10 heeft het proces van schuldsanering plaatsgevonden met zowel het Land Nederlandse Antillen als voor wat betreft de sanering van betalingsachterstanden met de eilanden afzonderlijk voor schulden of betalingsachterstanden die het Land/de eilanden kenden op 31 december 2005. Het uiteindelijke doel hiervan was het realiseren van een gezonde financiële startpositie voor de toen nieuwe autonome landen en openbare lichamen binnen het koninkrijk. Voor elk eiland heeft dit proces geleid tot een ander resultaat. Betreffende Sint Maarten, merkt het Cft op dat de meningen over het succesvol realiseren van een gezonde financiële startpositie uiteenlopen en dat de sanering van de betalingsachterstanden een terugkerend onderwerp van gesprek is met zowel ambtelijk als bestuurlijk Sint Maarten.

Het Cft heeft de relevante stukken verzameld en beoordeeld. Er is daarbij met name gezocht naar een antwoord op de vraag: in hoeverre zijn de afspraken die in het kader van de sanering van betalingsachterstanden zijn gemaakt door betrokken partijen nagekomen en in hoeverre heeft dit geleid tot een bijdrage aan een gezonde financiële startpositie voor Sint Maarten?



Uit deze stukken blijkt de bereidwilligheid van Nederland tot sanering van betalingsachterstanden, voor Sint Maarten tot een bedrag van maximaal ANG 183,3 miljoen, mits wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden (zoals dat het openstaande bedrag in verhouding moet staan tot het geleverde en dat er overeenstemming bij overheid en crediteur over het nog te betalen bedrag). Het indienen van een overzicht van openstaande betalingsachterstanden dienden per transitiedatum (10-10-'10) aangeleverd te worden aan Nederland, voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring van een aangestelde accountant, in dit geval de SOAB. Omdat dit laatste lastig bleek te realiseren, is besloten een kanbepaling op te nemen door Nederland waarbij openstaande crediteuren alsnog konden worden meegenomen in deze saneringsronde ook al ontbrak de accountantsverklaring. Echter, het is Sint Maarten, samen met de SOAB, niet gelukt dit overzicht op tijd aan te leveren, met uitzondering van een gedeelte betalingsachterstanden bij de APNA. Vervolgens heeft Nederland na de transitiedatum besloten de mogelijkheid te beperken om alsnog betalingsachterstanden in te kunnen dienen om nadien, eind 2011, het loket geheel te sluiten. Tevens valt op dat de manier waarop is omgegaan met het saneren van de betalingsachterstanden, er een verschil in handelen is voor Curaçao /Sint Maarten tegenover de BES-eilanden.

#### *Voorlopige conclusie Cft*

De afspraken zoals die in het traject van staatkundige hervormingen zijn gemaakt ten aanzien van de sanering van betalingsachterstanden zijn door beide partijen niet nagekomen. Sint Maarten heeft tot op de dag van vandaag niet het vereiste inzicht gegeven, hetgeen gegeven het gebrekkige financieel beheer wellicht een objectieve verhindering is geweest. Sint Maarten had, wetende dat zij niet binnen de gestelde termijnen het vereiste inzicht had kunnen geven, niet akkoord moeten gaan met de gestelde termijnen binnen de (nadere) afspraken. Daarnaast had zij niet akkoord moeten gaan met het controleprotocol zoals dat is overeengekomen en had de SOAB hierin tussen beide partijen een adviserende rol moeten spelen. Nederland en Sint Maarten zijn ten slotte een systematiek overeengekomen waarvan beide partijen op voorhand hadden kunnen weten dat Sint Maarten daar in de praktijk niet aan had kunnen voldoen.

Uit beoordeling van de stukken blijkt dat de sanering van betalingsachterstanden de enige mogelijkheid was voor Sint Maarten om te komen tot een gezonde financiële startpositie aangezien de schuldsanering enkel relevant is gebleken voor het Land Nederlandse Antillen en Curaçao (Sint Maarten mocht geen schulden aangaan zoals het Land Nederlandse Antillen dat wel kon).

Nederland heeft na diverse aanmaningen het loket gesloten zonder dat daarbij ooit is vastgesteld of de sanering van de betalingsachterstanden het beoogde doel van een gezonde financiële startpositie is bereikt. Het begrip 'gezonde' financiële startpositie is verder nooit gedefinieerd waardoor de mogelijkheden tot het voeren van een discussie hierover vergroot zijn. Niet duidelijk is of dit bekeken moet worden in termen van het eigen vermogen van een land, in termen van een economische uitgangssituatie of in termen van al dan niet latente verplichtingen uit hoofde van de bevolkingssamenstellingen. Vanuit die laatste overweging voert immers ook Curaçao aan geen gezonde startsituatie gekend te hebben omdat de vermogens in de sociale fondsen ontoereikend waren om de vergrijzing op te vangen.

Uit de jaarrekening van het Eilandgebied Sint Maarten per 9 oktober 2010 is af te leiden dat de vermogenspositie voor en na sanering van de betalingsachterstanden negatief is, dat wil zeggen dat de schulden de bezittingen overtreffen. Zelfs als het volledige bedrag dat beschikbaar was voor sanering zou zijn overgemaakt dan zou er sprake zijn van een vermogen nabij nihil, oftewel een vermogenspositie zonder weerstandsvermogen. Dit hangt overigens wel af van de claim die APS zal leggen op het Land Sint Maarten als gevolg van de bestandsvergelijking die daar momenteel plaatsvindt.

#### 2.2.4 Vermogenspositie en liquiditeit

Zoals hiervoor is aangegeven had Sint Maarten op 10 oktober 2010 geen positief vermogen, welke als gevolg van het tekort op de gewone dienst over de periode 2010/2011 verder verslechterd is.

Onderstaande tabel dient ter illustratie:



Vermogenspositie Eilandgebied Sint Maarten nader geanalyseerd	Bedrag (ANG)
Eigen vermogen per 31 december 2008	-/- 42,963,503
Correcties beginbalans:	386,033,511
Aanpassing waarderingsgrondslag deelnemingen	386,033,511
Aanpassing waarderingsgrondslag materiële vaste activa	36,848,339
Overige correcties	-/- 73,341,738
Eigen vermogen per 1 januari 2009	306,576,609
Saldo gewone dienst 2009	-/- 35,015,579
Totaal eigen vermogen per 31 december 2009	271,561,030
Saldo gewone dienst 1 januari 2010 – 9 oktober 2010	-/- 32,705,508
Totaal eigen vermogen per 9 oktober 2010	238,855,522
Correctie n.a.v. toepassing geldende wet- en regelgeving (bovengenoemde aanpassing waarderingsgrondslag deelnemingen en materiële vaste activa)	-/-422,881,850
Daadwerkelijke eigen vermogen per 9 oktober 2010 na correctie	-/- 184,026,328
Sanering betalingsachterstanden (APNA tot en met 2005)	65,532,008
Eigen vermogen per 10 oktober 2010	-/- 118,494,320
Saldo gewone dienst 9 oktober 2010 – 31 december 2010	-/- 8,894,685
Eigen vermogen per 31 december 2010	-/- 127,389,005
Saldo gewone dienst 2011	-/- 7,490,520
Eigen vermogen per 31 december 2011	-/- 134,879,525

Het eigen vermogen voor sanering van betalingsachterstanden bedroeg op 9 oktober 2010 ANG 184 miljoen negatief en na de sanering van de betalingsachterstanden APNA van ANG 65 miljoen nog ANG 118 miljoen negatief. Door de tekorten 2010/2011 is het vermogen verder afgenomen naar ANG 135 miljoen negatief.

Het niet volledig hebben kunnen profiteren van de sanering van de betalingsachterstanden maakt in combinatie met de opgelopen tekorten in de periode 2009-2011 dat ook Sint Maarten op korte termijn in liquiditeitsproblemen kan komen. Dit risico wordt versterkt als gevolg van het niet hebben aangetrokken van een lening die het Cft in 2011 heeft goedgekeurd ten bedrage van ANG 49 miljoen ter financiering van de afbouw van het nieuwe bestuurskantoor en afkoop van het leasecontract (herfinanciering) waarmee aanzienlijke besparingen in de huurgelden gerealiseerd zouden kunnen worden. Dit bestuurskantoor is nog altijd niet afgebouwd maar Sint Maarten heeft wel andere kapitaalinvesteringen verricht tot een bedrag van ANG 11 miljoen welke zijn voorgefinancierd uit vrije liquide middelen. Daarnaast is Sint Maarten momenteel bezig om betalingsachterstanden bij zowel de sociale fondsen als de reguliere crediteuren in te lopen hetgeen uiteraard een aanzienlijk beslag legt op de kas.

#### 2.2.5 Verkapte leningen

Evenals Curaçao is ook Sint Maarten creatief in het vinden van financiering buiten de bepalingen van de Rijkswet om. De zogenaamde huurkoopconstructies ten aanzien van het nieuwe bestuursgebouw is hier een goed voorbeeld van. Deze verkapte lening is echter aangegaan voordat het financiële toezicht van kracht is geworden en het Cft heeft in 2011 positief geadviseerd over een lening ter herfinanciering van een deel van deze huurkoopconstructie en de afbouw van het nieuwe bestuursgebouw. De totale rentelasten worden overigens wel meegenomen in het bepalen van de rentelastnorm en de leencapaciteit. Een nieuwe huurkoopconstructie dient zich echter aan, dit keer voor de verwezenlijking van de plannen van de minister van Justitie om een zogenaamd 'Justice Park' te realiseren dat ongeveer USD 100 miljoen zal gaan kosten. Onlangs heeft de minister uitleg gegeven aan de Staten over zijn plannen waaruit blijkt dat voor diverse onderdelen van het plan huurkoopconstructies worden gebruikt om de plannen te financieren. De impliciete rentevoet in deze huurkoop varieert tussen de 10% en 12% hetgeen aanzienlijk meer is dan via de staande inschrijving bij Nederland (1%-3%). Naast het feit dat er een aanzienlijk rentevoordeel te behalen is, wordt in de huidige situatie geen rekening gehouden met de onmogelijkheid om te lenen aangezien de begroting niet langer in evenwicht is.

Een andere vorm van een verkapte lening heeft zich voorgedaan bij de financiering van de zogenaamde 'Causeway', een brug over de lagooen in Simpson Bay. Waar men mag concluderen dat de bouw van een



brug als infrastructureel project een taak van de overheid is en de besluitvorming daaromtrent het democratisch proces zou moeten doorlopen waarbij de financiering via de overheidsbegroting zijn beslag zou moeten krijgen, heeft Sint Maarten gekozen voor bouw en financiering via een overheidsentiteit. De N.V. in kwestie heeft daarbij een obligatielening uitgegeven waar door institutionele beleggers waaronder het Algemeen Pensioenfonds en het SZV op in is geschreven. Ook hier is de rente hoger (5%) dan wanneer gekozen was voor financiering via de staande inschrijving door Nederland waardoor een aanzienlijk rentevoordeel aan Sint Maarten voorbij is gegaan. Het Cft signaleert dat succesvol gebruik wordt gemaakt van dergelijke constructies die niet in overeenstemming zijn met de geest van de Rijkswet. Het Cft is echter gehouden aan de bepalingen van de Rijkswet op basis waarvan het Cft niet kan ingrijpen, slechts kan signaleren.

#### 2.2.6 Plannen van aanpak

Uit al hetgeen bovenstaand over Sint Maarten naar voren is gekomen mag blijken dat dit nieuwe land zich geconfronteerd ziet met grote uitdagingen om de (meerjaren)begroting in evenwicht te krijgen en te behouden. Onder de huidige economische groeiverwachtingen (nagenoeg nihil) zal, ondanks grote inspanningen om d.m.v. maatregelen de baten op een structureel hoger niveau te brengen, het risico blijven bestaan dat de batenverwachtingen niet gehaald zullen worden. Het lastenniveau zal dan d.m.v. bezuinigingen structureel neerwaarts bijgesteld dienen te worden. Het is bekend dat Sint Maarten bij het worden van een land een belangrijk deel van het landsapparaat nog moest gaan opbouwen en daar nog mee bezig is. De hiermee gemoeide kosten zijn voor een deel de reden waarom Sint Maarten te maken heeft met een opwaartse lastendruk. In dit verband betreft dit ook de zogenoemde Plannen van Aanpak waaronder die welke betrekking hebben op de justitiële keten, de hoge colleges van staat alsook andere beleidsterreinen. De voorziene noodzaak om te bezuinigen zal ertoe kunnen leiden dat ook de uitvoering van de Plannen van Aanpak onder druk komt te staan en Sint Maarten op een gegeven moment zal moeten besluiten tot temporisering t.a.v. de plannen.

#### **Conclusie**

Concluderend was het afgelopen half jaar een ingrijpende tijd voor zowel Curaçao, met de gevolgen van de aanwijzing en de politieke situatie, als voor Sint Maarten, waar ook veel (politieke) ontwikkelingen hebben plaatsgevonden.

Het afgelopen half jaar is veel informatie beschikbaar gekomen van zowel Sint Maarten als Curaçao. Hierdoor is een betere analyse van de cijfers mogelijk en is er meer inzicht in de situatie van beide landen. Ook ziet het Cft een duidelijke verbetering in de samenwerking met de landen waarin meer openheid van zaken wordt gegeven wat de toezichthoudende rol van het Cft vergemakkelijkt. Desalniettemin constateert het Cft dat Sint Maarten en Curaçao 2012 met een tekort afsluiten waarvoor maatregelen in toekomstige begrotingen noodzakelijk zijn. Echter, de meerjarige begrotingen laten zien dat beide landen de grootste moeite hebben hier een sluitend beeld te krijgen. Ingrijpende hervormingen die op korte termijn worden geëffectueerd, zijn daardoor onontkoombaar.

Daarnaast gaan Curaçao en Sint Maarten 2013 in zonder vastgestelde begroting. Ook de jaarrekeningen van 2011 zijn nog niet vastgesteld en enkel in concept beschikbaar. De verbeteringen die nodig zijn op het gebied van financieel beheer worden hiermee wederom zeer zichtbaar. Zonder vastgestelde begrotingen en jaarrekeningen, binnen de gestelde termijnen, is een gedegen uitvoering van beleid lastig. Voor het Cft andermaal reden te meer de toezichthoudende rol actief uit te dragen om niet alleen verbetering van de informatievoorziening te bewerkstelligen, maar ook de kwaliteit van het financieel beheer te verbeteren.

Ten aanzien van Curaçao heeft zich het afgelopen half jaar de bijzondere situatie voorgedaan dat er een aanwijzing van kracht was. Ondanks dat het bestuur van Curaçao er niet in is geslaagd om te voldoen aan alle bepalingen uit de aanwijzing, is het Cft van mening dat de aanwijzing effect heeft (gehad) en ervoor heeft gezorgd dat de problematiek waarmee Curaçao zich ziet geconfronteerd niet nog groter is dan momenteel het geval is.



## Bijlage 1: Positie overheidsentiteiten Curaçao

Naam	Balanstotaal			Bruto-omzet			Resultaat			Vermogenspositie			Algemene reserve		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Aqualectra	909.696	872.914		508.938	574.617		8.328	-64.125		289.904	224.119		-235.096	-300.881	
UTS	450.089	473.365		369.069	451.789		15.160	15.145		172.301	187.445		-7.718	7.427	
Selikor	56.096	51.769	52.409	38.535	40.812	42.752	401	938	739	22.709	25.046	26.178	10.572	13.173	13.956
NPNA	14.289	14.781	14.517	24.990	27.661	22.429	-2.986	72	-6.574	-33.275	-29.444	-35.203	-35.217	-35.145	-41.720
CPA	203.223	186.002		67.474	66.669		10.009	-36.315		118.377	80.655		55.002	18.810	
ABC	8.348	11.355		14.028	14.541		1.979	2.039		-1.910	4.001		-5.095	815	
NAATC	35.508	33.417	38.372	16.635	17.461	19.019	1.948	754	2.082	7.622	8.541	9.377	1.712	2.631	3.467
CORE	10.462	11.872	12.715	4.306	4.936	5.002	664	500	461	5.800	6.300	7.593	3.800	4.300	5.593
Curinde	80.408	76.834		12.914	12.798		1.061	1.020		64.137	65.158		31.714	32.735	
Isla (RdK)	376.487	398.257		46.575	40.858		20.964	18.934		368.075	387.009		316.075	335.009	
CAH	46.627	49.924		8.108	8.407		5.727	2.194		38.514	40.708		-787	1.407	
Stadsherstel	26.767	28.671		1.557	1.605		30	342		20.089	20.431		2.582	2.923	
Woningbouw	8.895	7.146		387	485		135	162		-382	-220		-982	-820	
Buskabaai	2.344	2.165		45	132		-70	-91		-985	-1.076		-1.085	-1.177	
Curoil	337.089	317.383		796.751	963.415		7.109	-12.938		121.244	108.306		111.739	98.801	
Giro	1.378	1.237	1.404	63.703	63.261	65.131	11.784	15.928	23.409	103.223	117.981	138.940			
Korpodeko	79.712	74.439		4.312	3.277		44	-4.269		73.362	69.092		6.570	2.602	
BAB	7.014	6.562		15.960	15.970		1.134	937		-1.046	-109		-1.046	-109	
CDM	50.310	50.518	25.109	86.631	73.658	2.543	-10.594	-4.043	-6.133	7.354	2.885	-3.915	-156.643	-161.527	-167.911
OBNA	88.231	97.065		5.312	5.519		714	802		39.344	40.146		16.298	17.101	
PSB		11.879	293.696		1.960	1.538		45	-375		4.931	33.058		-39	19.252
SBR		1.344	1.293		73	65		-38	-49		1.330	1.281		1.273	1.224
APC			4.017			171			-58			3.794		-44	-101
SVB	893.570	879.621	754.914	645.198	520.397	588.434	46.873	-37.921	-197.908	725.996	718.163	326.092	484.903	450.929	100.820
FZOG			-			32.301			-49.631			-			-
WINAIR	8.895	7.146		387	485		135	162		-382	-220		-982	-820	

