

“Steunend op eigen kracht,
maar met de wil elkander
bij te staan”

Advies Evaluatiecommissie 2018
Artikel 33 Rijkswet financieel toezicht

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
1.1. Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten	3
1.2. Evaluatiecommissie Rft 2018	3
1.3. Opbouw advies	4
1.4. Methode evaluatiecommissie	4
2. BEOORDELING VOORTZETTEN TOEZICHT	5
2.1. Wettelijk kader	5
2.2. Oordeelvorming	5
2.3. Oordeel en onderbouwing	6
2.3.1. Sint Maarten	6
2.3.2. Curaçao	7
2.4. Voortzetting financieel toezicht en volgende evaluatie.....	8
3. AANBEVELINGEN EVALUATIECOMMISSIE 2015	9
3.1. Aanbevelingen 2015	9
3.2. Aanvullende observaties	11
3.2.1. <i>Veel plannen en goede ideeën; weinig implementatiekracht</i>	11
3.2.2. <i>Verhouding tussen het Cft en de landen</i>	12
4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	14
4.1. Eerstvolgende evaluatie	14
4.2. Rollen en verantwoordelijkheden.....	14
4.3. Werkrelatie tussen Curaçao, Sint Maarten en het Cft	16
4.4. Breder en verder kijken: financieel beheer en sociaaleconomische ontwikkeling.....	17
4.5. Facilitering	18
5. REACTIES VAN DE LANDEN OP HET ONTWERPADVIES	20
6. TOEKOMSTPERSPECTIEF	21
7. TOT SLOT, DANKWOORD	22
BIJLAGE 1 – STARTNOTITIE EVALUATIECOMMISSIE RFT 2018.....	23
BIJLAGE 2 – LIJST GESPREKSPARTNERS.....	28
BIJLAGE 3 – VRAGENLIJST	30
BIJLAGE 4 – REACTIE CURAÇAO OP HET ONTWERPADVIES	32
BIJLAGE 5 – REACTIE SINT MAARTEN OP HET ONTWERPADVIES	34

1. INLEIDING

1.1. RIJKSWET FINANCIËEL TOEZICHT CURAÇAO EN SINT MAARTEN

De Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) is van kracht sinds de staatkundige hervormingen van 10 oktober 2010. De wet regelt dat op voet van samenwerking tussen gelijkwaardige partners financieel toezicht wordt ingesteld op Curaçao en Sint Maarten. Het toezicht wordt uitgeoefend door de Raad van Ministers van het Koninkrijk (RMR), waarin ook beide autonome landen vertegenwoordigd zijn. Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) heeft een signalerende en adviserende rol.

Het financieel toezicht is geen doel op zich. Het moet bevorderen dat de landen structureel voldoen aan de normen uit artikel 15 Rft. Deze normen dienen, voor zover niet reeds het geval, ook te worden verankerd in de eigen wetgeving van de landen. Het toezicht is erop gericht de instituties van de nieuwe landen zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt. Daarom zijn in artikel 33 Rft bepalingen opgenomen over evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. Conform artikel 33 lid 1 en 2 Rft neemt de RMR vijf jaar na inwerkingtreding van de Rft, en vervolgens iedere drie jaar een beslissing over voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht. Dit doet de RMR op basis van een voorafgaande evaluatie. Deze evaluatie is gericht op het beantwoorden van de vraag of en zo ja met ingang van welk tijdstip een van de landen of beide een of meer verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer hoeft na te komen.¹ De RMR kan slechts gemotiveerd op gronden ontleend aan de normen, genoemd in artikel 15 Rft, afwijken van het advies van de evaluatiecommissie. De eerste evaluatie vond plaats in 2015 en betrof de jaren 2010 tot en met 2014. De evaluatiecommissie heeft toen geadviseerd om het toezicht op zowel Curaçao als Sint Maarten te continueren. Dit advies is overgenomen door de RMR.

1.2. EVALUATIECOMMISSIE RFT 2018

Op basis van artikel 33 lid 7 Rft is per 1 oktober 2018 de evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten 2018 (de evaluatiecommissie) ingesteld door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).² De evaluatiecommissie bestaat uit vier onafhankelijke leden die op grond van deskundigheid zijn benoemd: Mark Dierikx (voorzitter in overeenstemming met de ministers van Financiën van de landen), Wilfred Curiel (lid in overeenstemming met de minister van Financiën van Curaçao), Anita Sewberath Misser (lid in overeenstemming met de minister van Financiën van Sint Maarten), en Véronique Timmerhuis (lid, aangewezen door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland).

De evaluatiecommissie beoordeelt de jaren 2015 tot en met 2017. Voorafgaand aan haar werkzaamheden heeft de evaluatiecommissie een startnotitie opgesteld (zie bijlage 1). Hiermee heeft de evaluatiecommissie de RMR op 19 oktober 2018 op de hoogte gebracht van haar taakopvatting. De evaluatiecommissie heeft de RMR er opmerkzaam op gemaakt dat de evaluatie geen puur financiële en boekhoudkundige exercitie is, maar ook aanbevelingen zal bevatten aan de landen over maatregelen die bevorderen dat de landen aan de normen kunnen voldoen en over het uit te oefenen toezicht. Op deze manier hebben Curaçao, Nederland en Sint Maarten vooraf kennis kunnen nemen van de uitgangspunten en de reikwijdte van de evaluatie. Hiermee is de opdracht van de evaluatiecommissie bovendien begrensd. Gelet op de Rft en bijbehorende memorie van toelichting, heeft de evaluatiecommissie de werking van de Rft zelf niet geëvalueerd.

¹ Artikel 33, lid 1, Rft

² Instellingsbesluit evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht, 1 oktober 2018

1.3. OPBOUW ADVIES

Het advies van de evaluatiecommissie heeft dezelfde opbouw als de startnotitie. De evaluatiecommissie beoordeelt de jaren 2015 tot en met 2017 en richt zich in het advies op de oordelen en aanbevelingen die het conform artikel 33 lid 10 Rft moet bevatten:

- a. een oordeel over de vraag of het desbetreffende land structureel voldoet aan de normen, genoemd in artikel 15, en of alsdan het te nemen besluit, bedoeld in het eerste onderscheidenlijk het tweede lid, kan inhouden dat de verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen door het desbetreffende land.
- b. een oordeel of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden, waaronder die genoemd in artikel 25, die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan.
- c. een oordeel of de toepassing van de normen, genoemd in artikel 15, zodanig is dat het gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen en welke verplichtingen het in dat geval kan betreffen.
- d. een aanbeveling over het tijdstip van de volgende evaluatie.
- e. indien de evaluatiecommissie van oordeel is dat voortzetting van deze wet, geheel of gedeeltelijk, nodig is, aanbevelingen aan het desbetreffende land over maatregelen die bevorderen dat het aan de normen kan voldoen
- f. zo nodig, met het oog op een optimale uitvoering van deze wet, aanbevelingen aan de landen met betrekking tot het krachtens deze wet uit te oefenen toezicht.

Deze oordelen en aanbevelingen worden als volgt in het advies besproken. Allereerst beantwoordt de evaluatiecommissie in hoofdstuk 2 de vraag of het financieel toezicht dat conform Rft op Curaçao en Sint Maarten wordt uitgeoefend geheel of gedeeltelijk kan worden beëindigd (artikel 33 lid 10 sub a, b en c Rft). Vervolgens gaat de evaluatiecommissie op verzoek van de staatssecretaris van BZK in op de aanbevelingen die de evaluatiecommissie in 2015 heeft gedaan aan en ter overweging van de landen (hoofdstuk 3). Op basis van haar observaties doet de evaluatiecommissie in hoofdstuk 4 allereerst (4.1) een aanbeveling over een volgende evaluatie (artikel 33 lid 10 sub d) en vervolgens aanbevelingen die verder reiken dan financieel toezicht alleen (artikel 33 lid 10 sub e en f Rft). Hierbij richt de evaluatiecommissie zich op rollen en verantwoordelijkheden (4.2) en de invulling van de relatie tussen het Cft en de landen (4.3), en verbindt de evaluatiecommissie het financieel beheer aan de meerjarige sociaaleconomische ontwikkeling van beide landen (4.4). Ook gaat de evaluatiecommissie in op de facilitering die nodig is om deze aanbevelingen te laten slagen (4.5). Het advies behandelt Curaçao en Sint Maarten gezamenlijk, tenzij sprake is van grote verschillen.

1.4. METHODE EVALUATIECOMMISSIE

De evaluatiecommissie heeft in Nederland, Sint Maarten en Curaçao gesprekken gevoerd met partijen die (in)direct betrokken zijn bij het financieel toezicht. Zie bijlage 2 voor de complete lijst met gesprekspartners. De vragenlijst, die de evaluatiecommissie voorafgaand aan de gesprekken aan de gesprekspartners heeft gestuurd, is door vrijwel alle gesprekspartners ingevuld en vormde het kader voor de gesprekken (zie bijlage 3). Niets in dit advies is herleidbaar tot hetgeen de inbrenger heeft gecommuniceerd. Verder baseert de evaluatiecommissie zich op bestaand materiaal inzake het financieel toezicht over de jaren 2015 tot en met 2017, waaronder de door het Cft uitgebrachte adviezen en rapportages en de reacties hierop vanuit de regeringen van Curaçao en van Sint Maarten.

Op 23 november 2018 heeft de evaluatiecommissie haar ontwerpadvies gedeeld met het betrokken bestuur van Curaçao en Sint Maarten. Beide besturen hebben op 30 november 2018 gereageerd (zie hoofdstuk 5).³

³ Artikel 33, lid 12, Rft

2. BEOORDELING VOORTZETTEN TOEZICHT

2.1. WETTELIJK KADER

Dit advies begint met een oordeel over de vraag zoals vermeld in artikel 33 lid 10 sub a Rft of Sint Maarten en Curaçao structureel hebben voldaan aan de normen van artikel 15 Rft. De normen zijn:

- Lid 1. Voor de beoordeling van de vastgestelde begroting van een land en een vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting hanteert het college de volgende normen:
- a. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen;
 - b. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen;
 - c. de rentelastnorm wordt niet overschreden.
- Lid 2. Bij de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, worden de volgende aspecten betrokken:
- a. in de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen;
 - b. de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven worden toereikend toegelicht;
 - c. de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.
- Lid 3. Bij de begroting wordt een uiteenzetting verstrekt van de financiële toestand van het land.

Op basis van artikel 33 lid 11 Rft voldoet een land structureel aan de normen uit de Rft als het ten minste de laatste drie achtereenvolgende jaren geheel aan deze normen heeft voldaan en in de eigen regelgeving heeft verankerd. Op het oordeel of beide landen hebben voldaan aan de normen, volgt een tweede oordeel of toepassing van de normen zodanig is dat het gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen. Tot slot beoordeelt de evaluatiecommissie of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden, waaronder die genoemd in artikel 25 Rft, die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan.⁴

2.2. OORDEELVORMING

Om tot een oordeel te komen heeft de evaluatiecommissie kennisgenomen van rapportages van het Cft van 2015 tot en met 2017 over de vastgestelde begrotingen van de landen, de uitvoering van de begroting en het financieel beheer, en de jaarrekeningen.⁵ Net als de evaluatiecommissie Rft 2015, is deze evaluatiecommissie van mening dat naar de gehele begrotings- en jaarrekeningcyclus moet worden gekeken om een oordeel te vellen over het wel of niet handhaven van het financieel toezicht.⁶ De normen uit de Rft staan immers niet op zichzelf. Ze maken, samen met maatregelen voor goed financieel beheer, deel uit van de gehele begrotings- en jaarrekeningcyclus. Goed financieel beheer is een essentiële voorwaarde om te kunnen voldoen aan de normen.⁷ Deze uitgangspunten zijn ook vastgelegd in de startnotitie.⁸

Bovenstaande heeft tot gevolg dat alle (sub)leden van artikel 15 Rft worden getoetst. Concreet betekent dit dat naast een strikte toets op het evenwicht- en rentelastennormcriterium (eerste lid) ook

⁴ Artikel 33 lid 10 sub b Rft

⁵ De jaarrekeningen van beide landen over 2015-2017 zijn nog niet vastgesteld, maar wel voorzien van advies door het Cft.

⁶ Advies evaluatiecommissie Rft 2015, pp. 4-7

⁷ Artikel 19 Rft

⁸ Startnotitie evaluatiecommissie Rft 2018, p. 3

de aspecten worden meegenomen waaraan de begroting moet worden getoetst (tweede en derde lid): de begrotingsuitvoering, de begrotingsverantwoording en het daarmee samenhangende financieel beheer.⁹ De toetsing van de evaluatiecommissie gaat dus verder dan bezien of er aan het begin van een begrotingsjaar wel of geen sprake is van een sluitende begroting. Het oordeel aan het begin van het begrotingsjaar dat een begroting sluitend is en voldoet aan de vereisten van het eerste lid van artikel 15 kan veranderen. In de loop van het begrotingsjaar kan namelijk alsnog de conclusie ontstaan dat de uitvoering en realisatie van de begroting, waar de normen van artikel 15 Rft ook op van toepassing zijn, niet langer sluitend zijn en niet langer aansluiten bij de prognoses in de begroting.

De evaluatiecommissie richt zich kortom op de gehele begrotings- en jaarrekeningcyclus, ook al zijn de jaarrekeningen van begrotingsjaren 2015 tot en met 2017 van beide landen nog niet vastgesteld. Strikt genomen kunnen hier dus (nog) geen sluitende conclusies aan verbonden worden. De jaarrekeningen zijn al wel voorzien van een advies van het Cft. De evaluatiecommissie heeft deze informatie meegenomen in haar beoordeling.

2.3. OORDEEL EN ONDERBOUWING

De evaluatiecommissie is van oordeel dat zowel Sint Maarten als Curaçao niet voldoen aan de normen uit artikel 15 Rft in de periode 2015 tot en met 2017. Op basis van de volgende onderbouwing is de evaluatiecommissie tot deze conclusie gekomen. Tabel 1 en 2, gebaseerd op de rapportages van het Cft, illustreren dat zowel Sint Maarten als Curaçao niet hebben voldaan aan de normen uit de Rft over de periode 2015 tot en met 2017.

2.3.1. Sint Maarten

Tabel 1

	Begrotingsjaar		
	2015	2016	2017
Artikel 15 lid 1 Rft			
Artikel 15 lid 2 Rft			
Artikel 15 lid 3 Rft			

Legenda

	Het lid is over het geheel van de begrotings- en jaarrekeningcyclus voorzien van een positief oordeel door de evaluatiecommissie.
	Het lid is over het geheel van de begrotings- en jaarrekeningcyclus voorzien van een negatief oordeel door de evaluatiecommissie.

2015: De vastgestelde begroting van 2015 voldoet niet aan de normen van de Rft. Het Cft maakt een voorbehoud op de kapitaaldienst en stelt dat het overzicht van de gewenste investeringen onvoldoende is toegelicht. Voorts is er sprake van weinig vooruitgang van het financieel beheer van Sint Maarten. Gedurende het begrotingsjaar staan punten als compensatie van de tekorten uit voorgaande jaren, het oplossen van betalingsachterstanden en het implementeren van voorgenomen beleid centraal. Deze worden niet in voldoende mate opgepakt. De overheidsfinanciën zijn van een zorgelijk niveau en de jaarrekening laat een tekort op de gewone dienst zien. In september 2015 geeft de RMR een aanwijzing, te verwerken in de begroting middels een begrotingswijziging.

2016: De begroting van 2016 voldoet, ondanks additionele financiële risico's, aan de normen van de Rft. Het algemeen voorbehoud op de kapitaaldienst wordt gehandhaafd. Dit beeld houdt bij de uitvoering echter geen stand. Uit de uitvoeringsrapportages blijkt dat het begrotingssaldo verslechtert.

⁹ Zie artikel 19 Rft.

De inkomsten blijven achter bij de begroting en de afhankelijkheid van incidentele inkomsten is te groot. De uitvoering van de begroting voldoet dan ook niet langer aan de normen uit de Rft.

2017: De begroting van 2017 voldoet aan de normen uit de Rft en geeft voldoende invulling aan de eerste drie punten van de aanwijzing uit 2015. Wel wordt het algemeen voorbehoud op de kapitaaldienst behouden. Het eerste halfjaar verbetert het begrotingsaldo omdat de inkomsten boven raming uitkomen. De incidentele inkomsten blijven echter achter.

Op 6 september 2017 wordt Sint Maarten getroffen door de orkaan Irma welke grote schade heeft veroorzaakt over het gehele eiland. Op basis hiervan heeft de RMR op 16 maart 2018, conform artikel 25 Rft (schade door buitengewone gebeurtenissen), besloten dat Sint Maarten over de begrotingsjaren 2017 en 2018 mag afwijken van de normen zoals genoemd in artikel 15 Rft. Toepassing van artikel 25 Rft laat een tekort op de gewone dienst toe. Dit wijzigt het oordeel van de evaluatiecommissie echter niet, aangezien afwijking van de normen uit de Rft, conform artikel 25, niet betekent dat het toezicht opgeheven kan worden.

2.3.2. Curaçao

Tabel 2

	Begrotingsjaar		
	2015	2016	2017
Artikel 15 lid 1 Rft			
Artikel 15 lid 2 Rft			
Artikel 15 lid 3 Rft			

Legenda

	Het lid is over het geheel van de begrotings- en jaarrekeningcyclus voorzien van een positief oordeel door de evaluatiecommissie.
	Het lid is over het geheel van de begrotings- en jaarrekeningcyclus voorzien van een negatief oordeel door de evaluatiecommissie.

2015: De begroting is overzichtelijk, maar bevat risico's, met name met betrekking tot overheidsvennootschappen. De financiële situatie van de sociale fondsen is het meest precare punt. Het Cft maakt daarnaast een voorbehoud op de kapitaaldienst vanwege onvoldoende toelichting. Wat betreft de uitvoering van de begroting blijven de uitgaven op de kapitaaldienst achter. Ook blijft het geraamde overschot op de gewone dienst achter bij de prognose.

Wel is dit jaar volledig voldaan aan de aanwijzing van de RMR uit 2012. Het financieel beheer laat verbetering zien, maar kent tevens grote uitdagingen (inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting, effectiviteit inning belastingaanslagen, het beheer van de salarisadministratie, kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages, reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Algemene Rekenkamer). 2015 wordt met een licht positief resultaat op de gewone dienst afgesloten.

2016: De begroting voldoet aan de normen uit de Rft en is overzichtelijk. Het financieel beheer laat verbetering zien. De uitvoeringsrapportages geven voldoende inzicht hierin. Gebruikmakend van de PEFA-methodiek is er op diverse indicatoren voortgang te melden van het financieel beheer. Echter, over de eerst helft van het jaar loopt de realisatie van de begroting achter ten opzichte van de prognoses. De prognose van een sluitende begroting lijkt niettemin vooralsnog realistisch. Vervolgens blijkt dat Curaçao flink moet bijsturen om het jaar sluitend af te ronden, met name op de realisatie van niet-belastinginkomsten. Een overschot op de gewone dienst is volledig afhankelijk van nog te realiseren baten. Wel wordt een lening goedgekeurd voor infrastructurele investeringen ten bedrage van 60 miljoen ANG.

2017: De begroting voldoet aan de normen uit de Rft, is overzichtelijk en er is rekening gehouden met de aanbevelingen van het Cft. Wel wordt het algemeen voorbehoud op de kapitaaldienst gehandhaafd, aangezien nog niet alle begrote kapitaaluitgaven toereikend zijn toegelicht om beoordeeld te kunnen worden. Het Cft spreekt zorgen uit over de implementatie van de begroting. De regering wordt aanbevolen maatregelen te nemen ter verbetering van de controle over de financiële huishouding. Gedurende het begrotingsjaar verslechteren de overheidsfinanciën. Na het eerste half jaar sluit de gewone dienst met een negatief saldo, tegen de prognose in. De baten zijn minder dan begroot. Ook wordt de lastenkant overschreden en ontwikkelt de liquiditeitspositie van Curaçao zich op negatieve wijze. Voortgang op basis van PEFA-indicatoren loopt in 2017 achter op wat er vooraf was gepland. Wel wordt, binnen het kader van het algemeen voorbehoud op de kapitaaldienst, ingestemd met een lening van 60 miljoen ANG, om onder andere te besteden aan infrastructuur en een nieuw ICT-systeem voor de belastingdienst. De rentelastnorm wordt daarbij niet overschreden, maar de schuldquote¹⁰ bereikt, aldus het advies van het Cft, de bovengrens. De jaarrekening wordt met een tekort afgesloten waardoor niet meer wordt voldaan aan de normen uit de Rft.

2.4. VOORTZETTING FINANCIËEL TOEZICHT EN VOLGENDE EVALUATIE

De evaluatiecommissie oordeelt dat Sint Maarten en Curaçao op basis van voorgaande informatie voor de drie opeenvolgende begrotingsjaren 2015 tot en met 2017 niet hebben voldaan aan de normen uit de Rft. Op basis hiervan concludeert de evaluatiecommissie dat het financieel toezicht op grond van de Rft voor beide landen moet worden voortgezet en dat het niet gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen op grond van de Rft worden opgeheven.

¹⁰ De schuldquote is geen norm uit de Rft.

3. AANBEVELINGEN EVALUATIECOMMISSIE 2015

3.1. AANBEVELINGEN 2015

Op verzoek van de staatssecretaris van BZK gaat de evaluatiecommissie in op hoe uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen die de evaluatiecommissie 2015 heeft gedaan aan en ter overweging van de landen. In dit hoofdstuk wordt kort per aanbeveling besproken of, en zo ja, in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd door Curaçao, Nederland en Sint Maarten.

Aanbeveling 1 – De commissie 2015 doet de aanbeveling om de volgende evaluatie niet eerder dan na drie jaar te houden

Deze aanbeveling is opgevolgd. De huidige evaluatie heeft in 2018 plaatsgevonden, drie jaar na de vorige.

Aanbeveling 2 – De commissie 2015 doet de aanbeveling om richting de volgende evaluatie een meer eenduidig toetsingskader te ontwikkelen

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. De evaluatiecommissie 2018 heeft dit opgelost door het toetsingskader vooraf te formuleren in de startnotitie. Hierin zijn de uitgangspunten en de reikwijdte van de evaluatie beschreven. De startnotitie is voorafgaand aan de start van de evaluatie voorgelegd aan de RMR.

Aanbeveling 3 – De commissie 2015 doet de aanbeveling om tussentijds te investeren in een model waarin Curaçao en Sint Maarten hun eigen bestaande en (eventuele) nieuwe instituties zodanig versterken dat ook deze beschikken over zekere dwingende bevoegdheden

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Een meerderheid van de gesprekspartners, waaronder instituties op Sint Maarten en Curaçao, geeft aan dat de eigen instituties, zowel van financiële als sociaaleconomische aard, goede kwaliteit leveren en welwillend zijn om het bestuur bij te staan, maar dat er nog geen sprake is van voldoende en/of dwingende bevoegdheden. Zo liggen er allerlei plannen en adviezen ter verbetering van het financieel beheer en de sociaaleconomische situatie van de landen, maar het bestuur geeft hier beperkt gevolg aan. Hierdoor is de effectiviteit van de instituties suboptimaal. Het versterken van de positie van de eigen instituties, in het bijzonder in relatie tot het bestuur, verdient dus nog steeds prioriteit.

Aanbeveling 4a – De commissie 2015 doet de aanbeveling dat de besturen de secretarissen-generaal en hun ministeries aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor het financieel beheer en hun voorzien van middelen

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Binnen de verschillende ministeries, niet zijnde Financiën, is nog weinig oog voor de financiële aspecten van dossiers. Versterkte financiële deskundigheid en commitment aan ordentelijk financieel beheer van de secretarissen-generaal van de ministeries, het inbedden van de financiële functie binnen deze ministeries en versterkt leiderschap en focus van de ministers zou het financieel beheer ten goede komen.

Curaçao heeft een eerste stap gezet en een SG-beraad ingesteld waarin de integraliteit tussen de ministeries wordt gezocht. Nog steeds zijn er echter te veel functies, zoals die van SG Financiën, ad interim ingevuld. Ook wordt op Curaçao regelmatig via de PEFA-methodiek de voortgang in het financieel beheer getoetst, waarmee stappen vooruit zijn geconstateerd.

Aanbeveling 4b – De commissie 2015 doet de aanbeveling lopende trajecten in dit kader ook na 2015 te laten voortduren

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Alle gesprekspartners zijn van mening dat het op orde krijgen van het financieel beheer van groot belang is, maar dat er nog veel werk moet worden verzet.

Bepaalde trajecten ter verbetering van het financieel beheer lopen. Denk hierbij aan het Financial Recovery Plan van Sint Maarten en de toepassing van de PEFA-methodiek door Curaçao. Op Curaçao zijn reeds plannen van aanpak in uitvoering door het ministerie van Financiën in samenwerking met de SOAB. Ook zijn recent afspraken gemaakt tussen Curaçao en het Cft om samen te werken aan een *roadmap* voor verdere verbetering en versterking van het financieel beheer.¹¹ Tussen Sint Maarten en het Cft zijn besprekingen hierover gaande. Er is dus commitment om het financieel beheer te verbeteren maar het daadwerkelijk uitvoeren van de vele plannen verdient urgente aandacht. Uitvoering is in hoge mate afhankelijk van nadere invulling en versterking van financiële functies, alsmede het voorzien in de nodige middelen, onder andere middels investeringen in ICT.

Aanbeveling 4c – De commissie 2015 doet de aanbeveling de discussie tussen het Cft en Curaçao over het risico van overheidsvennootschappen en stichtingen voor de begroting te beslechten

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. De aanwijzing van de RMR uit 2012 aan het bestuur van Curaçao is hierbij relevant. Curaçao stelde een kroonberoep in tegen de aanwijzing om 'het per 1 september 2012 opstellen en uitvoeren van een plan van aanpak om de vermogens van de overheidsvennootschappen op middellange termijn weer financieel gezond te maken'. Na de uitspraak van de Raad van State¹², waarin is gesteld dat overheidsentiteiten niet onder de reikwijdte van de Rft vallen, is dit onderdeel uit de aanwijzing verwijderd. Daarmee is de discussie beslecht.

Hierbij past wel opmerking dat rechtstreeks toezicht door de Cft op overheidsentiteiten niet mogelijk is, maar dat bij de beoordeling van de begroting wel de collectieve sector wordt betrokken. Als een overheidsentiteit tot de collectieve sector behoort, wordt deze dus wel meegenomen in het financieel toezicht.

Inzake overheidsentiteiten die een groot risico vormen voor de begroting zijn plannen van aanpak opgesteld door Curaçao. De meeste zijn met succes afgerond. Het Cft handelt naar de opvatting dat overheidsentiteiten wel onder de Rft vallen indien zij een risico vormen voor de Landsbegroting. Hiermee tracht het Cft, binnen het oordeel van de Raad van State, entiteiten met risico voor de begroting bij het toezicht te betrekken.

Aanbeveling 5 – De commissie 2015 doet de aanbeveling dat het Cft en de landen afspraken maken over waaraan de kapitaaldienst binnen de begroting moet voldoen

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Inzake Curaçao is er een ambtelijke werkgroep ingesteld met daarin vertegenwoordigers uit de directie Financiën, het secretariaat van het Cft en de SOAB. Het doel van deze werkgroep is om de toelichtingen bij de kapitaaldienst te verbeteren, zodat een algemeen voorbehoud op de kapitaaldienst bij de begrotingsbeoordeling niet langer nodig is. De werkgroep heeft een conceptinstructie opgesteld voor de medewerkers van de ministeries die betrokken zijn bij de opstelling van de begroting. De eerste resultaten hiervan zijn terug te zien in de ontwerpbegroting van 2019. De kapitaaldienst is inzichtelijker gemaakt en kan beter beoordeeld worden. Het voorbehoud kan dus door het Cft worden heroverwogen.

Wat betreft het hanteren van de SNA (System of National Accounts)-criteria is er geen discussie meer met Curaçao. De toepassing ervan en de toetsing erop leidt nog steeds tot verschillende inzichten, maar dat staat los van het voorbehoud op de kapitaaldienst.

Gegeven de buitengewone gebeurtenissen als gevolg van orkaan Irma in september 2017 heeft het Cft Sint Maarten nog niet actief betrokken bij de voornoemde ambtelijke werkgroep. De

¹¹ Cft aan landsbestuur Curaçao, "Afspraken houdbare overheidsfinanciën Curaçao" 17 oktober 2018

¹² Raad van State, 'Besluit van 12 mei 2016 op het beroep van de Raad van Ministers van Curaçao tegen het Besluit van 8 oktober 2015, houdende de toepassing van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten vanaf 10 oktober 2015' Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2016

conceptinstructie en de wijze van verwerking van de kapitaaldienst en de SNA-criteria in de begroting 2019 van Curaçao zullen op een later moment met Sint Maarten worden gedeeld.

Aanbeveling 6 – De commissie 2015 doet de aanbeveling een schuldquote gerelateerde norm te introduceren voor het bepalen van de leningenruimte in de eigen regelgeving van de landen

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Wel was de minister van Financiën uit het vorige kabinet op Curaçao voornemens dit op te pakken. Een meerderheid van de gesprekspartners in beide landen wijst erop dat het van belang is om (op termijn) een schuldquote(gerelateerde) norm te introduceren, te hanteren en deze in de eigen regelgeving vast te leggen. De schuldquotenorm komt dan ter vervanging van of naast de bestaande rentelastnorm. Hoewel de schuldquotenorm niet in de eigen wetgeving is opgenomen, speelt de norm toch een rol in het huidige publieke debat. Het Cft heeft in beeld gebracht hoe de schuldquote zich ontwikkelt, omdat het deze zorgelijk vindt. Een schuldquote gerelateerde norm ligt gevoelig bij de landen omdat een dergelijke norm hun investeringsruimte kan beperken.

3.2. AANVULLENDE OBSERVATIES

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat Sint Maarten en Curaçao voor de begrotingsjaren 2015 tot en met 2017 niet hebben voldaan aan de normen uit de Rft. Uit hoofdstuk 3.1 blijkt dat beperkt gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de evaluatiecommissie in 2015. De huidige evaluatiecommissie heeft zichzelf de vraag gesteld: hoe ervoor te zorgen dat de komende tijd wel vooruitgang wordt geboekt? In dit kader doet de evaluatiecommissie onderstaande aanvullende observaties. Deze observaties samen genomen geven het beeld dat er een situatie dreigt te ontstaan waarin ook in de komende evaluatieperiode weer weinig vooruitgang kan worden geboekt. De evaluatiecommissie acht het van belang om deze observaties in dit advies op te nemen zodat acties hierop waar mogelijk de vooruitgang op de diverse onderdelen op weg naar de volgende evaluatieronde kunnen ondersteunen.

3.2.1. Veel plannen en goede ideeën; weinig implementatiekracht

Het valt de evaluatiecommissie op dat in de gesprekken een groot aantal plannen en ideeën aan de orde zijn geweest. Dit zijn plannen voor beter financieel beheer, maar ook ter verbetering van de overheidsorganisatie en voor sociaaleconomische structuurversterking. Veel van deze plannen zijn van goede kwaliteit, maar komen toch niet of slechts deels ten uitvoering. Zo zijn er voor Sint Maarten twaalf prioritaire deelplannen gedefinieerd binnen het financieel beheer. Door gebrek aan met name capaciteit, kunnen ze niet adequaat worden uitgevoerd. Een ander voorbeeld zijn de plannen ter versterking van het Ministerie van Financiën op Sint Maarten. Er liggen plannen voor nieuwe ICT-systemen. Door onder meer bestuurswisselingen wordt hier steeds geen beslissing over genomen en wordt daarom met sterk verouderde en foutgevoelige systemen gewerkt.

Ook op Curaçao is geen gebrek aan plannen. Vanaf 10-10-10 lag er een reorganisatieplan om het ambtelijk apparaat van Curaçao als onderdeel van de Nederlandse Antillen en Curaçao als autonoom land binnen het Koninkrijk, goed te structureren. Dit plan is niet volledig uitgevoerd, waardoor alsnog een reorganisatie nodig is om de juiste persoon op de juiste functie te plaatsen. Zo ook heeft de Algemene Rekenkamer op Curaçao al in 2010 een top vijf van aandachtspunten geschreven, waaronder adequate controle van de belastinginkomsten en van de beloning van overheidspersoneel. Deze aandachtspunten hebben blijkbaar geen bestuurlijke opvolging gekregen.

De evaluatiecommissie identificeert vanuit de gevoerde gesprekken verschillende redenen voor het verzanden van plannen:

- Gebrek aan politieke wil en daadkracht.
- Politieke instabiliteit; korte termijn denken (vloeit door in de ministeries).
- Gebrek aan leiderschap en coördinatie tussen en binnen ministeries, alsmede tussen overheidsentiteiten respectievelijk maatschappelijke organisaties met het politiek bestuur.

- Gebrek aan focus en prioriteitsstelling.
- Niet adequaat onderbouwde keuzes over besteding van middelen.
- Gebrek aan (investerings in) capaciteit, kwaliteit en kennis.
- Gebrek aan middelen.
- Basissystemen en data voor onderbouwing, monitoring en controle, niet op orde (verouderde ICT-systemen, geen/gebrekkige dataverwerking).
- Gebrek aan maatschappelijk draagvlak.

3.2.2. *Verhouding tussen het Cft en de landen*

Op grond van de Rft heeft het Cft een signalerende en adviserende rol. De precieze taken van het Cft zijn vastgelegd in artikel 4 lid 1 Rft onverminderd de genoemde taken in andere artikelen van de wet.

Het valt de evaluatiecommissie op dat er veel verschillende beelden bestaan over het Cft. In het algemeen vinden gesprekspartners dat het toezicht op dit moment noodzakelijk is, en daarmee ook de signalerende en adviserende rol van het Cft. Door toedoen van het Cft is de transparantie over het financieel beleid van Curaçao en Sint Maarten sinds 10-10-10 sterk verbeterd. Dit heeft de bewustwording hieromtrent vergroot onder de bevolking en organisaties buiten de regering. Het Cft wordt serieus genomen, heeft regelmatig contact met beide regeringen en beschikt over relatief veel informatie waarvan andere instituties zoals de Raden van Advies en de Algemene Rekenkamers gebruik maken. Los van wat het heeft opgeleverd, wijzen gesprekspartners ook op wat het toezicht mogelijk heeft *voorkomen*.

Toch signaleren gesprekspartners ook dat het financieel toezicht sinds 10-10-10 niet het volledig gewenste effect heeft gehad. In de huidige situatie met beperkt uitzicht op verbetering, is het voor zowel de landen als het Cft niet prettig functioneren. De verantwoordelijkheid om de financiën op orde te brengen, ligt zonder voorbehoud bij de regeringen van Curaçao en Sint Maarten. Het Cft is een medestander om goed financieel beheer te bereiken, maar een dergelijk partnership wordt aan beide kanten nog niet altijd zo ervaren.

Een aantal observaties van de evaluatiecommissie:

- **Nadruk op kritiek, niet op advies:** Beide landsregeringen wensen meer meedenken, advies en begeleiding van het Cft. De taakopvatting van het Cft wordt door sommige gesprekspartners ervaren als sterk gefocust op de toetsing aan de harde normen in de Rft. Daardoor wordt het College regelmatig beschreven als (te) kritisch en benoemer van (vaak al wel bekende) problemen, en minder als meedenker en adviseur. Men acht Cft-instructies en deadlines van belang en richtinggevend, maar vindt dat ze niet zodanig geforceerd zouden moeten worden dat het proces van het bereiken van gezonde overheidsfinanciën eronder lijdt en verbetering wordt bemoeilijkt. In combinatie met de kritische adviezen van de eigen instituties leidt dit tot meer vragen dan oplossingen, en neemt de druk op het ambtelijk apparaat steeds verder toe. Bovendien hanteert het Cft soms harde deadlines, terwijl het zelf soms termijnen oprekt. Het Cft geeft zelf aan wel degelijk mee te (willen) denken, en biedt dit ook met regelmaat aan. Daarvoor zegt het Cft niet altijd ontvankelijkheid te ervaren.
- **Ruimte als beperkt ervaren:** Door het stringente toezicht ervaren beide landsregeringen beperkte ruimte voor de benodigde sociaaleconomische ontwikkeling alsook om maatregelen te nemen die goed financieel beheer dichterbij brengen. Een voorbeeld, weliswaar buiten de onderzochte periode vallend van de evaluatiecommissie: op Curaçao vinden gesprekspartners dat landen door het toezicht te beperkt kunnen inspelen op ontwikkelingen die de sociaaleconomische positie van het land negatief beïnvloeden. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn de situatie rond Venezuela en de olieaffinaderij. Hier moet wel tegenover worden gesteld dat velen positief zijn over de recent gemaakte afspraken tussen beide landen en het Cft om toe te werken naar een goedkeurende accountantsverklaring

over de jaarrekeningen vanaf 2021. Deze aanpak is toekomstgericht en er wordt in concrete tussenstappen gewerkt.

- **Mandaat Cft:** Ook wordt het Cft in plaats van een partner door sommige gesprekspartners gezien als een partij die steeds meer op de stoel van het parlement gaat zitten. Door in een advies bijvoorbeeld nadrukkelijk een schuldquotenorm in beeld te brengen, wakkert het Cft volgens sommigen een politiek debat aan. Het feit dat het parlement een begroting goed kan keuren, en het Cft die begroting vervolgens afkeurt, wordt door sommige gesprekspartners beschreven als een stap terug in de autonomie.

Conform de Rft is het Cft de gesprekspartner van het bestuur. Recent zijn tussen het Cft en respectievelijk de landen Curaçao en Sint Maarten afspraken gemaakt over financieel beheer. Sommige gesprekspartners vinden dat dergelijke afspraken bestuurlijk op Koninkrijksniveau moeten worden vastgelegd zodat de RMR ze kan monitoren en controleren.

Het is evident dat rond het mandaat van Cft en de wijze van hiermee omgaan gevoeligheden liggen. Zonder een uitspraak te doen over de feitelijke juistheid van de ervaringen en gevoelens, is het zaak hier aandacht aan te besteden.

- **Communicatie en informatie:** Sommige gesprekspartners vinden dat de manier waarop het Cft en de landen met elkaar communiceren, het onderling vertrouwen niet altijd ten goede komt. Zo komen persberichten soms als een verrassing. Ook vindt niet altijd wederzijdse informatie-uitwisseling plaats voordat het Cft over te halen doelen communiceert. Wanneer er niet eerst een constructief gesprek plaatsvindt over te stellen doelen, wordt dit als frustrerend gezien. Een voorbeeld voor gewenste betere communicatie is het Cft-advies voor een ander belastingstelsel op Curaçao. Het Cft en Curaçao zijn het erover eens dat dit stelsel vernieuwing behoeft, maar sommigen vinden dat voor de invoering van het stelsel een te korte termijn (2019) wordt gesteld. Een ander voorbeeld is de introductie van het National Health Insurance waarbij het Cft bepaalde deadlines benadrukt, terwijl de regering van Sint Maarten de nadruk legt op een zorgvuldige aanpak en daarvoor meer tijd nodig heeft.

Tegelijkertijd wordt op Curaçao de recente communicatie met het Cft juist als positief bestempeld door zowel het bestuur als door het ambtelijk apparaat. Het belang van goede communicatie wordt door het Cft erkend, juist omdat dit wederzijds tijd en capaciteit bespaart en het vertrouwen versterkt. De onafhankelijke rol en de verantwoordelijkheid van het Cft om ook minder welkome boodschappen naar buiten te brengen, zijn hier onderdeel van. Noodzakelijke voorwaarde hierbij is dat het Cft alle informatie krijgt die het nodig heeft voor het uitoefenen van haar taak. Het Cft mist de mogelijkheid tot escalatie binnen de informatievoorziening om bepaalde discussies te kunnen beslechten. Deze escalatie wordt door de landsbesturen niet wenselijk en nodig geacht.

- **(On)begrip lokale omstandigheden:** Het secretariaat van het Cft houdt kantoor op Curaçao. Ondanks het feit dat Cft-medewerkers regelmatig op Sint Maarten zijn, wordt dit ook genoemd als reden waardoor het Cft de lokale omstandigheden onvoldoende begrijpt. Het omgekeerde geldt voor lokale instituties; die zijn onderdeel van het systeem en daar werken mensen die op Sint Maarten wonen en leven.

Aan de punten uit dit hoofdstuk worden in hoofdstuk 4, waar mogelijk, aanbevelingen en actiepunten verbonden.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het toezicht op grond van de Rft is erop gericht de instituties van de landen zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt. Toezicht blijft altijd nodig, maar dit dient te verschuiven naar eigen, landen-intern toezicht. In dit kader is versterking van het financieel beheer een belangrijk aandachts- en aangrijpingspunt, niet als 'hoepel' waar de landen voor de Cft doorheen moeten springen, maar uit eigen landsbelang. Goed financieel beheer is echter ook geen doel op zichzelf. Goed financieel beheer als noodzakelijke randvoorwaarde moet leiden tot en bijdragen aan houdbare overheidsfinanciën, en daarmee ruimte en gelegenheid creëren voor de sociaaleconomische ontwikkeling van beide landen. Tegelijkertijd is economische ontwikkeling ook essentieel voor de realisatie van houdbare overheidsfinanciën.

Het is dus in ieders belang dat Sint Maarten en Curaçao zelfstandig voortgang kunnen realiseren. In dat kader doet de evaluatiecommissie de volgende vijf aanbevelingen. Per aanbeveling heeft de evaluatiecommissie vervolgens een aantal concrete actiepunten geïdentificeerd.

4.1. EERSTVOLGENDE EVALUATIE

Het oordeel van de evaluatiecommissie, onderbouwd in hoofdstuk 2, dat Sint Maarten en Curaçao niet hebben voldaan aan de normen uit de Rft, heeft tot gevolg dat er een volgende evaluatie zal moeten plaatsvinden.

Aanbeveling 1 - De evaluatiecommissie doet de aanbeveling aan de Rijksministerraad om deze evaluatie overeenkomstig artikel 33 lid 2 Rft binnen drie jaar – uiterlijk en tijdig in 2021 – te laten plaatsvinden.

Zoals vermeld onder 3.2.1 hebben beide landen met het Cft afgesproken dat bij de jaarrekeningen vanaf 2021 een goedkeurende accountantsverklaring zal moeten zijn verstrekt. Daartoe zijn nog flinke ontwikkelstappen nodig. Het advies van een evaluatiecommissie in 2021 zou in dit traject een relevante tussenstand en hulp kunnen bieden, waarna de landen nog kort de tijd hebben om daadwerkelijk een goedkeurende verklaring te kunnen verwerven.

4.2. ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 heeft de evaluatiecommissie een gebrek aan leiderschap en coördinatie tussen dossiers en organisaties geconstateerd. Niet altijd is duidelijk wie welke verantwoordelijkheden draagt en wie welke rol heeft toegeschreven gekregen. De evaluatiecommissie acht het daarom van belang dat de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen bij het financieel beheer worden opgehelderd en van kaders worden voorzien, en dat de verschillende betrokkenen sterker in positie worden gebracht.

Aanbeveling 2 – De evaluatiecommissie doet de aanbeveling aan de landen om de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen die betrokken zijn bij het financieel beheer van de landen te verhelderen en te versterken.

Deze aanbeveling wordt vertaald in de volgende actiepunten:

4.2.1. Verhelder en versterk de rol en verantwoordelijkheden van de minister van Financiën ten opzichte van de andere ministeries, de verhouding van de minister van Financiën ten opzichte van de Minister-President, en de rol van de secretarissen-generaal

Dit actiepunt sluit aan bij aanbeveling 4a van de evaluatiecommissie 2015. De minister van Financiën is de schatkistbewaarder en bekleedt dus een belangrijke functie binnen de overheid. Het is van

belang dat de minister van Financiën een sterke positie geniet, aan de ene kant door deze zelf op te eisen, en aan de andere kant doordat deze hem/haar gegund wordt.

Omdat niet alleen het ministerie van Financiën, maar alle ministeries, te maken hebben met financieel beheer moet deze verantwoordelijkheid ook binnen andere ministeries worden ingebed en opgepakt. Zowel de ministers (beleidsmatig) als de secretarissen-generaal (uitvoeringstechnisch) moeten hier een leidende rol in nemen.

Ook is het van belang dat er sprake is van een sterk samenwerkingsverband tussen de minister van Financiën en de Minister-President. Elke beleidsbeslissing heeft een passende financiële onderbouwing nodig, wil het tot uitvoering worden gebracht. Ook is prioritering nodig over alle voorstellen en plannen. Bovendien is het voor goed financieel beheer noodzakelijk dat middelen rechtmatig worden besteed, dat hierop controle en hierover verantwoording plaatsvindt. De minister van Financiën heeft de steun van de Minister-President nodig om hierin een krachtige positie te kunnen innemen om dit daadwerkelijk voor elkaar te kunnen krijgen.

4.2.2. Verhelder de rol van het Cft

Conform Rft heeft het Cft een signalerende en adviserende rol. Voor verdere uitweiding over de rol van het Cft, zie aanbeveling 4.3.

4.2.3. Verhelder de rol en versterk de eigen instituties

Deze actie sluit aan bij aanbeveling 3 van de evaluatiecommissie 2015. De rol van de eigen instituties, zowel van financiële als van sociaaleconomische aard, moet versterkt worden om tot een verbeterde en vruchtbaardere werkrelatie met de landsbesturen te komen. De kennis en kunde van instituties zoals de Algemene Rekenkamers en de Raden van Advies worden met plannen en adviezen ter beschikking gesteld aan de besturen. De evaluatiecommissie raadt het bestuur van de landen dan ook aan om gebruik te maken van hetgeen de instituties te bieden hebben en wat het beleid ten goede komt. Zo is de huidige wetgeving van de Algemene Rekenkamer Curaçao verouderd. Hierdoor kan de Rekenkamer informatie van overheidsentiteiten opvragen, maar geen ongevraagd onderzoek doen. Het is raadzaam dat de besturen met de instituties in gesprek gaan over dit soort zaken. Hiervoor is het ook van belang dat de instituties de samenwerking met de besturen (blijven) zoeken.

Iedere institutie kost geld en menskracht. De evaluatiecommissie wijst erop om de instituties waar mogelijk in te richten op basis van vereiste functies en daarbij in de bestaande instituties te investeren in plaats van nieuwe entiteiten op te zetten.

4.2.4. Versterk het financieel beheer

Wanneer ieder zijn verantwoordelijkheden neemt, binnen de kaders van zijn of haar rol, kan het financieel beheer op effectieve wijze worden aangepakt. Hier volgen de bijbehorende actiepunten:

- i. Toewerken naar een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekeningen vanaf 2021. Voor Sint Maarten is dit vastgelegd in een briefwisseling tussen het Cft aan de minister van Financiën (niet openbaar). Wat betreft Curaçao is deze doelstelling neergelegd in een recent afsprakenkader.¹³
- ii. Daarnaast is het aan te raden nadere landsinterne afspraken te maken over te hanteren financiële kaders. De volgende wettelijke kaders in Nederland gelden hier als voorbeeld: het scheiden van overheidsuitgaven en –inkomsten (trendmatig begrotingsbeleid, in Nederland ook wel bekend als de Zalmnorm) en wettelijke regulering van topinkomens in de (semi-)publieke sector.

¹³ Cft aan landsbestuur Curaçao, "Afspraken houdbare overheidsfinanciën Curaçao" 17 oktober 2018.

- iii. Prioriteiten stellen in plaats van alles tegelijk aanpakken. Strategieën worden momenteel te breed opgesteld en vragen om meer focus. Een concrete aanpak is nodig die ook daadwerkelijk en langjarig wordt gevolgd. Dit geldt zowel voor het verbeteren van het financieel beheer als voor enkele basale maar cruciale beleidsprocessen zoals het innen van belastingen. Ook een programmatische aanpak kan helpen. Denk bijvoorbeeld aan het formuleren van gezamenlijke prioriteiten met stakeholders als de SOAB, de Algemene Rekenkamers, de Raden van Advies en de ministeries van Financiën, en het monitoren van de vooruitgang die binnen het financieel beheer wordt geboekt. Als de basis eenmaal op orde is, kan op termijn toegewerkt worden naar een beleidsbegroting en beleidsverantwoording. Dit kan behulpzaam zijn om de focus op lange termijnbeleid te leggen in plaats van op ad hoc beleid. In het kader van houdbare overheidsfinanciën, kan hierbij ook rekening worden gehouden met grotere demografische trends zoals vergrijzing en klimatologische trends die bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de olieraffinaderij.
- iv. Om binnen het financieel beheer vooruitgang te boeken, zullen betrokkenen met elkaar moeten samenwerken. Hierbij is het essentieel dat het bestuur van de landen draagvlak voor de te bereiken doelen creëert bij de betrokken sectoren en dat de samenleving via overlegorganen deze sectoren bij de problematiek worden betrokken. Deze sectoren kunnen meedenken, ook juist vanuit risico's. Het is cruciaal dat de diverse betrokkenen samenwerken aan gezamenlijk vastgestelde prioriteiten en elkaar niet afleiden met eigen agenda's.

4.2.5. Versterk de ICT

Voor de aanpak en verbetering van het financieel beheer van de landen is een solide en goed functionerend ICT-systeem noodzakelijk. Met name op Sint Maarten is een dergelijk systeem echter niet aanwezig. Het is voor de landsbesturen dan ook een prioritair actiepoint om hier keuzes in te maken voor een overheidsbreed werkend administratief systeem en snel tot implementatie over te gaan. Gezien de fundamentele aard van adequate ICT-systemen voor het op orde krijgen van het financieel beheer, mogen eventuele wisselingen van bestuurders of veranderingen binnen beleid hier niet in de weg staan.

4.3. WERKRELATIE TUSSEN CURAÇAO, SINT MAARTEN EN HET CFT

In hoofdstuk 3 heeft de evaluatiecommissie opgemerkt dat er verschillende beelden bestaan over het Cft. Aan de ene kant is er de erkenning dat mede dankzij het Cft de discipline voor financieel beheer en de transparantie hierover is vergroot. Het merendeel van de gesprekspartners erkent dat het Cft nodig is om de financiën verder op orde te brengen. Aan de andere kant blijkt uit de gesprekken dat de landen behoefte hebben aan een partner die concrete, constructieve handvatten en adviezen geeft. Het Cft geeft aan dat zij dit zeker ook willen en beogen. Een nuchtere constatering is dat de huidige invulling van de werkrelatie nog niet optimaal is of beleefd wordt. (zie 3.2.1).

Aanbeveling 3 – De evaluatiecommissie doet de aanbeveling aan de landen om de invulling van de werkrelatie tussen Curaçao, Sint Maarten en het Cft te verbeteren.

Deze aanbeveling vertaalt zich in de volgende concrete actiepunten:

4.3.1. Maak bestuurlijke afspraken en voer bestuurlijk overleg

- i. Bevestig op koninkrijksniveau de afspraken tussen Curaçao respectievelijk Sint Maarten en het Cft over houdbare overheidsfinanciën. De recente afspraken over houdbare overheidsfinanciën worden door verschillende gesprekspartners als bestuurlijk gezien. In lijn met 4.2 benadrukt de evaluatiecommissie dat partijen zich aan hun rollen en verantwoordelijkheden moeten houden. Gezien de rol van het Cft zoals vastgelegd in de Rft, raadt de evaluatiecommissie aan om zaken die bestuurlijk zijn op bestuurlijk niveau af te spreken in plaats van alleen met het

Cft. Dit houdt in dat deze afspraken worden gemaakt tussen de betreffende landsregering en de Koninkrijksregering.

Dergelijke, bestuurlijke afspraken maken concreet hoe de landen het financieel beheer jaarlijks op orde gaan brengen, hoe investeringsruimte gecreëerd kan worden, en welke andere facilitering hiertegenover kan staan. De goedkeurende accountantsverklaringen over de jaarrekeningen vanaf 2021 geldt als een doel op de middellange termijn voor houdbare overheidsfinanciën. Afspraken moeten zo concreet mogelijk zijn, in stappen worden verdeeld en realistisch zijn gezien de lokale omstandigheden op beide eilanden.

In een in te stellen periodiek bestuurlijk overleg is niet het streven om de Rft ter discussie te stellen. Het moet steeds gaan om een nadere concretisering, passend binnen de kaders van de Rft, die immers genoeg ruimte biedt.

- Voorbeeld: de schuldquotenorm wordt nu vrij legalistisch benaderd. Curaçao en Sint Maarten wijzen op het feit dat de norm niet in de wet staat; het Cft refereert bij de feitelijke toetsing alleen aan de Rft maar brengt de ontwikkeling van de schuldquote wel in beeld. Over toepassing van een dergelijke norm kunnen de landen met elkaar bestuurlijke afspraken maken.
- ii. Regel controle en monitoring van de bestuurlijke afspraken en bespreek dit in een periodiek bestuurlijk overleg tussen de regeringen op Koninkrijksniveau.

4.3.2. Beslecht lopende discussies tussen de landsbesturen en het Cft

Afronden van de discussies over zaken als de interpretatie van de SNA-richtlijnen en de afbakening van de collectieve sector (zie aanbeveling 4c, hoofdstuk 3).

4.3.3. Kies voor andere communicatie

- i. Publiceren volgens het principe: nooit verrassen, altijd vooraf informeren. In de gesprekken is een aantal voorbeelden genoemd waarbij de landen onaangenaam verrast waren door publicaties van het Cft in de media en verzonden brieven aan de staatssecretaris van BZK. De landen en het Cft hebben regelmatig overleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Gebruik deze momenten om publicitaire zaken vooraf te bespreken. Hier past de opmerking dat goede communicatie van twee kanten komt.
- ii. Wees als secretariaat van het Cft met dezelfde personen op vaste momenten aanwezig in de landen om de lokale situatie te kennen en begrip en betrokkenheid te tonen. Het secretariaat van het Cft is niet structureel aanwezig op Sint Maarten. Hierdoor bestaat het beeld dat het secretariaat de lokale situatie op het eiland niet altijd goed begrijpt en daardoor niet kan inspelen op en adviseren over de wijze waarop zaken dienen te worden opgepakt.

4.4. BREDER EN VERDER KIJKEN: FINANCIËEL BEHEER EN SOCIAALECONOMISCHE ONTWIKKELING

De evaluatiecommissie stelt vast dat financieel beheer niet op zichzelf staat. Het is een voorwaarde om houdbare overheidsfinanciën te garanderen en daarmee de sociaaleconomische ontwikkeling van zowel Curaçao als Sint Maarten op termijn mogelijk te maken.

Aanbeveling 4 – De evaluatiecommissie doet de aanbeveling aan de landen om financieel beheer meer te benaderen in relatie tot houdbare overheidsfinanciën en sociaaleconomische ontwikkeling.

Op deze manier wordt duidelijk waar de landen het voor doen. Gezien de jarenlange moeilijke sociaaleconomische situatie in de landen is dit van groot belang. Bovendien wordt daarmee ook duidelijk wat hiervoor nodig is: meerjarig beleid en commitment van alle betrokkenen. Dit vergt de volgende acties:

4.4.1. Ontwikkel een strategie die gezonde financiën, economische groei en sociale ontwikkeling samen oppakt.

Hierin is aandacht vereist voor:

- i. Financieel beheer in relatie tot de sociaaleconomische situatie. De koppeling tussen gezonde overheidsfinanciën, economische groei en de kwaliteit van leven van de inwoners van Curaçao en Sint Maarten moet zichtbaar worden gemaakt.
- ii. Structurele hervormingen van de economie, op het gebied van arbeidsmarkt, de overheidsorganisatie, de rol van de overheid als aandeelhouder in overheidsnv's, het ondernemersklimaat, de kapitaalmarkt, etc.
- iii. Lange termijnvisie op overheidsinvesteringen, in plaats van korte termijninvesteringen.

In het bestuurlijk overleg tussen de landen kan of dient een dergelijke strategie besproken te worden. Houdt de hogere doelstelling van de ontwikkeling van het land in het oog. Maak moeilijke omstandigheden bespreekbaar zoals de situatie met Venezuela op Curaçao en de nasleep van orkaan Irma op Sint Maarten. Kijk gezamenlijk hoe op een reële manier financiële ruimte voor benodigde investeringen gecreëerd kan worden. Artikel 25 Rft zou ook kunnen worden gezien in dit grotere perspectief.

4.4.2. Gebruik of creëer gezamenlijke platforms met betrokkenen uit de publieke en private sector

Binnen zo'n platform werken partijen samen aan nationale plannen en de uitvoering ervan. Hierdoor wordt maatschappelijk draagvlak gecreëerd en kunnen plannen worden doorgezet ongeacht politieke en bestuurlijke wisselingen. Op Curaçao bijvoorbeeld kan hiertoe via het nationaal dialoog platform worden ingespeeld op de nieuwe beleidsvisie die is geformuleerd in de Integrale Groeistrategie.

4.4.3. Wees transparant

Het is van groot belang om inwoners van Curaçao en Sint Maarten te laten zien wat er met hun belastinggeld gebeurt. Dit zal de compliance cultuur naar verwachting bevorderen.

4.5. FACILITERING

Uit de gesprekken die de evaluatiecommissie heeft gevoerd, blijkt dat Curaçao en Sint Maarten hulp nodig hebben om de overheidsfinanciën eigenstandig op orde te brengen.

Aanbeveling 5 – De evaluatiecommissie doet de aanbeveling aan de landen om in het bestuurlijk overleg te bespreken welke facilitering Curaçao en Sint Maarten nodig hebben om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

Hier denkt de evaluatiecommissie aan de volgende actiepunten:

4.5.1. Regel technische assistentie

Uit de gesprekken komt vooral een behoefte aan belastingexperts, financiële controllers en wetgevingsjuristen naar voren. Hierbij is van belang dat de assistentie gevraagd en onderbouwd wordt door Curaçao en Sint Maarten. Vervolgens is het een vereiste dat de landen zich committeren aan afspraken over de technische bijstand en dat de bereidheid bestaat om zaken te benoemen die erdoor gaan veranderen maar ook hoe de technische assistentie valt in te bedden in de eigen organisatie, onder andere met een paralleltraject voor kennisoverdracht aan eigen mensen.

4.5.2. Gebruik het lidmaatschap van het Caribbean Regional Technical Assistance Centre (CARTAC)

Curaçao is sinds 2017 lid; Sint Maarten nog niet. Via CARTAC kunnen beide landen gebruikmaken van expertise en resources in de regio, waaronder financiële experts.

4.5.3. Overweeg om incentives te bieden als de landen zaken op orde brengen

Natuurlijk geldt allereerst dat met goed financieel beheer de landen zelf ruimte creëren voor nieuw beleid. Toch zou in bestuurlijk overleg aan de orde kunnen komen hoe binnen de kaders van de Rft ruimte kan worden gevonden voor sociaaleconomische ontwikkeling, bijvoorbeeld door een wat langere periode van tekortcompensatie toe te staan¹⁴ of door een gerealiseerd overschot in te zetten voor schuldreductie en sociaaleconomische beleidsinitiatieven.

In een Koninkrijkbreed bestuurlijk overleg moet kunnen worden besproken of en zo ja hoe goed financieel beheer kan leiden tot “incentives” en voordelen. Voorbeelden zijn: geconditioneerde normverlichting, schuldverlichting of -spreiding, specifieke kapitaalinjecties, ondersteuning van een nieuw Sociaaleconomisch Initiatief of eventuele verlaging kosten technische bijstand.

¹⁴ Zoals in de brief “Advies bij ontwerp-begrotingswijziging 2018 en reactie op invulling afspraken (kenmerk: Cft 201800093, 6 april 2018) waarin het Cft aankondigt de RMR te zullen adviseren om in te stemmen met het voornemen van Curaçao om het tekort 2017 te compenseren in drie in plaats van één jaar.

5. REACTIES VAN DE LANDEN OP HET ONTWERPADVIES

De Rft schrijft voor dat de evaluatiecommissie het betrokken bestuur hoort voordat de evaluatiecommissie haar advies uitbrengt.¹⁵ Op 23 november 2018 heeft de evaluatiecommissie haar ontwerpadvies (gedateerd 23 november 2018) daarom gedeeld met het betrokken bestuur van Curaçao en Sint Maarten. Beide besturen hebben op 30 november 2018 gereageerd.

Met instemming van beide landen zijn de reacties integraal opgenomen in dit advies (bijlage 4 en 5). Uit de ontvangen reacties blijkt dat zowel het bestuur van Curaçao als dat van Sint Maarten zich grotendeels kunnen vinden in het ontwerpadvies en geen gericht inhoudelijk commentaar hebben. Geen van beide besturen maakt bezwaar tegen een of meer onderdelen van het ontwerpadvies. Wel is er een aantal punten waarvoor zij de evaluatiecommissie om speciale aandacht vragen. Voor deze punten zijn naar het inzicht van de evaluatiecommissie voldoende aanknopingspunten in het advies opgenomen om hierover met elkaar in gesprek te gaan.

De evaluatiecommissie dankt het bestuur van Curaçao en Sint Maarten voor hun reacties.

¹⁵ Artikel 33, lid 12, Rft

6. TOEKOMSTPERSPECTIEF

De evaluatiecommissie is van oordeel dat de overheidsfinanciën op dit moment onvoldoende op orde zijn om Curaçao en Sint Maarten zonder toezicht te laten functioneren. Daarmee is echter niet alles gezegd. Het financieel toezicht op grond van de Rft is immers van tijdelijke aard en moet op termijn een ontwikkeling doormaken. Daarom acht de evaluatiecommissie het van belang om nu al een beeld te vormen van de toekomstige relatie tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland als het gaat om het financieel toezicht en beleid. Dit geeft namelijk richting aan de benodigde stappen om tot een situatie te komen waarin financieel toezicht op grond van de Rft niet langer nodig is.

De evaluatiecommissie vindt een trap-af-trap-op-mechanisme hier raadzaam. Hierbij merkt de evaluatiecommissie gelijk op dat deze optie alleen reëel is als de landen voldoende voortgang laten zien op de toepassing van de normen uit artikel 15 Rft. In lijn met de Rft betekent dit dat verminderd toezicht in de huidige vorm mogelijk wordt naarmate de landen hun financiële zaken steeds meer op orde hebben (trap af). Wel vergt dit dat het toezicht in de eigen wet- en regelgeving en in de eigen organisatie geborgd wordt. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van onafhankelijke begrotingskamers, waardoor eigen *checks en balances* op hun plaats worden gebracht en worden versterkt (trap op). Gezien de structurele verbondenheid binnen het Koninkrijk hoort er voor financieel toezicht wel een escalatiemogelijkheid op koninkrijksniveau te blijven bestaan, maar deze kan toegroeien naar toezicht op afstand.

Voldoen aan de normen uit de Rft is een voorwaarde om houdbare overheidsfinanciën te garanderen en daarmee deels de gezonde sociaaleconomische ontwikkeling op termijn te verzekeren van zowel Curaçao als Sint Maarten. Samen in het Koninkrijk betekent dat er een relatie is. In die relatie zal voortdurend de onderlinge verbondenheid moeten doorklinken. Verbinding betekent bruggen bouwen om elkaar de hand te kunnen reiken. In de woorden van Koningin Wilhelmina: "Steunend op eigen kracht, maar met de wil elkander bij te staan". De evaluatiecommissie drukt alle betrokkenen daarom tot slot op het hart dat het in ieders belang is dat Sint Maarten en Curaçao het toekomstperspectief kunnen realiseren dat door de Rft wordt beoogd.

7. TOT SLOT, DANKWOORD

Tot slot dankt de evaluatiecommissie iedereen die heeft bijgedragen aan dit advies en voor alle informatie die in woord en geschrift aan de evaluatiecommissie is verstrekt om tot dit advies te komen. De evaluatiecommissie waardeert het zeer dat gesprekspartners de moeite hebben genomen om open en eerlijk het gesprek aan te gaan. De commissieleden bedanken nadrukkelijk de toegewijde en deskundige secretarissen die de leden hebben bijgestaan gedurende de evaluatie.

Het is de hoop van de evaluatiecommissie dat dit advies een stap vooruit betekent voor Sint Maarten en Curaçao en dat de overheidsfinanciën, en daarmee de sociaaleconomische situatie van beide landen, zich op positieve en houdbare wijze ontwikkelen.

Vastgesteld op 5 december 2018,

Mark Dierikx
Voorzitter evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht 2018

BIJLAGE 1 – STARTNOTITIE EVALUATIECOMMISSIE RFT 2018

1. Aanleiding

De Rijkswet financieel toezicht (Rft) is van kracht sinds 10 oktober 2010, na de staatkundige hervormingen die eveneens per die datum plaatsvonden. De wet regelt dat op voet van samenwerking tussen gelijkwaardige partners financieel toezicht wordt ingesteld op de landen Curaçao en Sint Maarten. Dit toezicht is erop gericht dat die landen structureel voldoen aan de in de Rft opgenomen begrotingsnormen die tevens zijn verankerd in de eigen wetgeving zodat het toezicht op termijn overbodig wordt.

Gelet op de autonomie van de landen hebben Nederland, Curaçao en Sint Maarten afspraken gemaakt over een aanpak die uitgaat van de eigen inzet van de begrotingsautoriteiten voor de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Het uit deskundigen samengesteld College financieel toezicht (Cft) vervult de toezichtsfunctie. Het Cft heeft een signalerende en adviserende rol en zal in voorkomende gevallen door overleg en met adviezen de bij de begroting betrokken partijen moeten overtuigen om deze in overeenstemming te brengen en te houden met de afgesproken normen. Het College onthoudt zich echter van het geven van een beleidsmatig oordeel.

Het toezicht zoals beschreven in de Rft is geen doel op zich. Het is erop gericht de instituties van Curaçao en Sint Maarten zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt. Het toezicht dient te bevorderen dat de landen structureel voldoen aan de in artikel 15 Rft genoemde normen. Daarom zijn in artikel 33 Rft bepalingen opgenomen over de evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. Verder wordt in artikel 33 Rft bepaald dat de Raad van Ministers van het Koninkrijk (RMR), waarin ook de regeringen van Curaçao en Sint Maarten zijn vertegenwoordigd, vijf jaar na inwerkingtreding, en vervolgens iedere drie jaar, beslist of en, zo ja, met ingang van welk tijdstip een van de landen of beide een of meer verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer hoeft na te komen. De RMR neemt dit besluit op basis van een advies van een speciaal daartoe ingestelde commissie.

De eerste evaluatie vond plaats in 2015. De commissie heeft toen geadviseerd om het toezicht te handhaven. Dit advies is overgenomen door de RMR.

In 2018 vindt de volgende evaluatie plaats. Deze startnotitie beschrijft de uitgangspunten en reikwijdte van deze evaluatie.

2. Kroonberoep Curaçao 2015

In december 2015 heeft Curaçao Kroonberoep ingesteld tegen het besluit tot voortzetting van de Rft, omdat de commissie 2015 haar bevoegdheden te ruim zou hebben geïnterpreteerd. Op 12 mei 2016 heeft de RMR dit beroep definitief verworpen. Dit besluit is rechtstreeks overgenomen van de Raad van State, die tot dezelfde conclusie kwam. Reden voor deze conclusie was het feit dat Curaçao in de onderzochte periode nog niet drie achtereenvolgende jaren had voldaan aan de normen van de Rft. Voor de commissie 2018 is hier relevant dat de Raad van State verder oordeelt dat “de beoordeling door de evaluatiecommissie of een besluit van de rijksministerraad, kan inhouden dat het een of meer verplichtingen op grond van de wet blijvend kan worden beëindigd, méér omvat dan de enkele constatering dat drie achtereenvolgende jaren aan de normen van artikel 15 van de Rft is voldaan” en dat “aan het financieel beheer betekenis toekomt bij de beoordeling in het kader van artikel 33 van de Rijkswet.”¹⁶

¹⁶ Besluit (12 mei 2016) op het beroep van de Raad van Ministers van Curaçao tegen het Besluit (8 oktober 2015) houdende de toepassing van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten vanaf 10 oktober 2015, pp. 11-12

3. Evaluatie Rft 2018 – wat gaat de commissie toetsen?

De commissie 2018 richt zich op de oordelen en aanbevelingen die het advies conform de Rft moet bevatten. Daarnaast heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de commissie 2018 gevraagd in het advies in te gaan op de aanbevelingen aan en ter overweging van de landen uit 2015. Deze onderdelen zijn toegelicht onder 4.1 en 4.2.

Hiermee is de opdracht van de commissie 2018 begrensd. Gelet op de Rft en bijbehorende memorie van toelichting, zal de commissie 2018 de werking van de Rft zelf niet evalueren. Wel zal de commissie 2018 eventueel aanbevelingen doen aan de landen over maatregelen die bevorderen dat het land aan de normen kan voldoen en over het krachtens de Rft uit te oefenen toezicht (zie artikel 33, tiende lid, onder e en f). Dit onderdeel is toegelicht onder 4.3.

Het advies van de commissie 2018 zal als volgt worden opgebouwd:

3.1. Oordelen en aanbevelingen die het advies conform de Rft moet bevatten (conform artikel 33, lid 10, Rft)

Art. 33, lid 10, sub a – Een oordeel over de vraag of het desbetreffende land structureel voldoet aan de normen en of alsdan het te nemen besluit kan inhouden dat de verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen door het desbetreffende land

De normen luiden als volgt¹⁷:

1. Voor de beoordeling van de vastgestelde begroting van een land en een vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting hanteert het college de volgende normen:
 - a. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen;
 - b. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen;
 - c. de rentelastnorm wordt niet overschreden.
2. Bij de beoordeling worden de volgende aspecten betrokken:
 - a. in de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen;
 - b. de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven worden toereikend toegelicht;
 - c. de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.
3. Bij de begroting wordt een uiteenzetting verstrekt van de financiële toestand van het land.

In haar beoordeling van de normen volgt de commissie 2018 de redeneerlijn van de commissie 2015.¹⁸ Dit houdt in:

1. Bij de beoordeling of een land in enig jaar geheel aan de normen van artikel 15 heeft voldaan, neemt zij het geheel van artikel 15 in beschouwing.
2. Concreet betekent dit dat naast een strikte toets op het evenwicht- en rentelastencriterium (eerste lid) ook de aspecten worden meegenomen waaraan de begroting moet worden getoetst (tweede en derde lid): de begrotingsuitvoering, de begrotingsverantwoording en het daarmee samenhangende financieel beheer.

¹⁷ Artikel 15, Rft

¹⁸ Zie Advies commissie Rft 2015, pp. 5-6

3. Een beoordeling of een land in een jaar geheel heeft voldaan aan de normen is alleen mogelijk als het begrotingsjaar is afgerond. De commissie 2018 beoordeelt de jaren 2015 tot en met 2017.
4. De commissie 2018 relateert het begrip zelfstandig aan het doel van de Rft. Met andere woorden: het functioneren van en toezicht door de instituties van de landen en de organisatie van hun bestuurlijk handelen is zodanig dat structureel sprake is van een gezonde financiële huishouding. Als er enig advies van het Cft wordt uitgebracht, is er dus niet meteen sprake van onzelfstandigheid. Wel moet de advisering en het uitgeoefende toezicht door het Cft zo beperkt zijn dat met de eigen instituties en het eigen bestuur sprake is van een gezonde en duurzame financiële huishouding.
5. Bij buitengewone omstandigheden die het behalen van de normen in de weg hebben gestaan, richt de commissie 2018 zich op natuurrampen. Het gaat om een plotselinge externe gebeurtenissen met grote (eenmalige) financiële impact.

Art. 33, lid 10, sub b – Een oordeel of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan

Art. 33, lid 10, sub c – Een oordeel of de toepassing van de normen zodanig is dat het gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen en welke verplichtingen het in dat geval kan betreffen

Art. 33, lid 10, sub d – Een aanbeveling over het tijdstip van de volgende evaluatie

3.2. Advies over de aanbevelingen die de commissie 2015 heeft gedaan aan en ter overweging van de landen (op verzoek van de staatssecretaris BZK)

De commissie 2018 is ook gevraagd te adviseren over hoe uitvoering gegeven kan worden aan de aanbevelingen van de evaluatie uit 2015. Deze aanbevelingen zijn:

1. De commissie doet de aanbeveling om de volgende evaluatie niet eerder dan na 3 jaar te houden.
2. De commissie doet de aanbeveling om richting de volgende evaluatie een meer eenduidig toetsingskader te ontwikkelen.
3. De commissie doet de aanbeveling om tussentijds te investeren in een model waarin Curaçao en Sint Maarten hun eigen bestaande en (eventuele) nieuwe instituties zodanig versterken dat ook deze beschikken over zekere dwingende bevoegdheden.
4. a. De commissie doet de aanbeveling dat de besturen de secretarissen-generaal en hun ministeries aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor het financieel beheer en hun voorzien van middelen.
b. De commissie doet de aanbeveling lopende trajecten in dit kader ook na 2015 te laten voortduren.
c. De commissie doet de aanbeveling de discussie tussen het Cft en Curaçao over het risico van overheidsvennootschappen en stichtingen voor de begroting te beslechten.
5. De commissie doet de aanbeveling dat het Cft en de landen afspraken maken over waaraan de kapitaaldienst binnen de begroting moet voldoen.
6. De commissie doet de aanbeveling een schuldquote gerelateerde norm te introduceren voor het bepalen van de leningenruimte in de eigen regelgeving van de landen.

De eerste indruk is dat er nog weinig is gedaan door Curaçao, Nederland en Sint Maarten met de aanbevelingen van de commissie 2015. Om goed te kunnen adviseren hoe deze aanbevelingen wel ten uitvoering kunnen worden gebracht, is van belang te achterhalen waarom dit tot dusver niet is gebeurd. De commissie 2018 neemt dit mee in de interviews.

3.3. Aanbevelingen aan de landen over maatregelen die bevorderen dat het land aan de normen kan voldoen en over het uit te oefenen toezicht (conform artikel 33, lid 10, Rft)

Als de commissie 2018 oordeelt dat de Rft (gedeeltelijk) moet worden voortgezet:

Art. 33, lid 10, sub e – Aanbevelingen aan de landen over maatregelen die bevorderen dat het land aan de normen kan voldoen

Art. 33, lid 10, sub f – Aanbevelingen aan de landen over het uit te oefenen toezicht

In 2015 heeft de commissie 2015 in dit kader twee aanbevelingen gedaan (4a en 4b onder 4.2, zie hierboven). Verder heeft de commissie 2015 ervoor gekozen niet in te gaan op de maatschappelijke en sociaaleconomische effecten van het begrotingstoezicht.¹⁹

In tegenstelling tot de commissie 2015, zal de commissie 2018 in haar advies wel ingaan op de vraag welke maatregelen de komende periode genomen kunnen worden om het financieel beheer te verbeteren. Dit om te voorkomen dat het financieel beheer van Curaçao en Sint Maarten bij een (eventuele) volgende evaluatie onveranderd is. Daarmee wordt deze evaluatie niet een puur financiële/boekhoudkundige exercitie. De commissie 2018 streeft ernaar om handelingsperspectieven en mogelijke acties te identificeren om toezicht op termijn overbodig te maken. Hierbij zullen ook sociaaleconomische aspecten aan de orde komen. Dit zal ook tot uiting komen in de organisaties die voor deze evaluatie geïnterviewd zullen worden.

4. Samenstelling commissie 2018

De commissie 2018 bestaat uit vier onafhankelijke leden. Zij zijn op grond van deskundigheid benoemd door de staatssecretaris van BZK in het instellingsbesluit van 25 september 2018:

1. De heer Mark Dierikx, tevens voorzitter, in overeenstemming met Onze Ministers van Financiën van de landen;
2. De heer Wilfred Curiel, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van het land Curaçao
3. Mevrouw Anita Sewberath Misser, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van het land Sint Maarten;
4. Mevrouw Véronique Timmerhuis, aangewezen door Onze Minister van Nederland.

De commissie 2018 wordt ambtelijk ondersteund door mevrouw Marijn Hilbrands en mevrouw Andrea de Ruiters (algemeen), de heer Giovanni Roozendal (Curaçao), de heer Martin Hassink (Sint Maarten) en de heer Reza Tabatabaie (Nederland). Zij vormen gezamenlijk het secretariaat.

5. Planning

De commissie 2018 brengt binnen drie maanden nadat zij is ingesteld advies uit aan de RMR door tussenkomst van de staatssecretaris van BZK. Streven is voor het einde van het jaar 2018. De planning is als volgt:

Datum	Actie
1 okt 2018	Instelling commissie 2018
20 okt-22 nov 2018	Evaluatie - Interviews met betrokken partijen

¹⁹ Zie Advies commissie Rft 2015, pp. 1-2

	- Analyse bestaand materiaal
23-30 nov 2018	Conform Rft, hoort de commissie de landen CUR en SXM over het ontwerpadvies ²⁰
4 dec 2018	Commissie brengt advies uit aan de RMR door tussenkomst van staatssecretaris BZK
7 dec 2018	Toezenen advies naar RMR
14 dec 2018	Advies wordt behandeld in RMR, en besluit RMR wordt genomen

6. Methode

De commissie 2018 zal gesprekken voeren met partijen die bij het toezicht betrokken zijn en met partijen die een bijdrage kunnen leveren aan de analyse hoe de landen aan de normen kunnen gaan voldoen. Hiervoor stelt de commissie 2018 vooraf een vragenlijst op. Verder zal de commissie 2018 zich, gelet op de termijn van drie maanden, baseren op bestaand materiaal. Naast van het Cft, zal ook gebruik worden gemaakt van andere openbare bronnen (zowel van toezichthouders als de onder toezicht staande landen).

²⁰ Artikel 33, lid 12, Rft

BIJLAGE 2 – LIJST GESPREKSPARTNERS

<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
Nederland	
Algemene Rekenkamer Nederland	Lid college, medewerkers
College financieel toezicht	Voorzitter, secretaris, voormalig voorzitter
Curaçao Huis	Gevolmachtigd minister
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Staatssecretaris
	Directeur-Generaal Koninkrijksrelaties, directeur Koninkrijksrelaties
Ministerie van Financiën	Secretaris-Generaal, Directeur-Generaal Rijksbegroting, medewerker
SEO	Directeur
Sint Maarten Huis	Gevolmachtigd minister
Sint Maarten	
Algemene Rekenkamer Sint Maarten	Voorzitter, Secretaris-Generaal
Bankers Association	Voorzitter
IMF	Delegatieleider, (senior) economen
Kabinet van de Gouverneur	Gouverneur
Ministerie van Financiën	Secretaris-Generaal, medewerkers
Ministerraad	Minister-President
	Minister van Gezondheidszorg, sociale ontwikkeling en arbeid
	Minister van Onderwijs, cultuur, jeugd
	Minister van Justitie
Raad van Advies ²¹	
Regering van Sint Maarten	Minister-President
	Minister van Financiën
Sociaal Economische Raad	Voorzitter, algemeen secretaris
Sint Maarten Hospitality and Trade Association (SHTA)	Leden
Stichting Overheidsaccountantsbureau Curaçao en Sint Maarten (SOAB)	Associate director, Country manager
Staten	Financiële commissie, statenleden (niet zijnde commissieleden)
SZV Social & Health Insurances	Voorzitter, CFO
Curaçao	
Algemene Rekenkamer Curaçao	Voorzitter, secretaris, sectorleider
Bankiersvereniging	Vice-voorzitter
Caribbean Pensionfund Association (CAPAS)	Voorzitter, penningmeester
Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten	Financieel-economisch directeur

²¹ De evaluatiecommissie heeft de Raad van Advies niet gesproken, maar wel een ingevulde vragenlijst ontvangen.

DEFINITIEF ADVIES, 05-12-2018

Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken	Ondervoorzitter, secretaris en voorzitter
Evaluatiecommissie 2015	Centrale Commissie en Vakbonden
Kabinet van de Gouverneur	Voorzitter
Kamer van Koophandel en Nijverheid	Gouverneur
Ministerie van Financiën	Voorzitter
Program Board (belastingen)	Secretaris-generaal a.i., beleidsdirecteur
Raad van Advies	Voorzitter, secretaris
	Ondervoorzitter, leden, secretaris, financieel medewerker
Regering	Minister-President
	Minister van Financiën
Sociaal Economische Raad	Voorzitter, secretaris
Staten	Financiële commissie, statenleden (niet zijnde commissieleden)
Taskforce Financieel Beleid en Beheer	Plaatsvervangend voorzitter, secretaris
Vakbeweging	Verschillende voorzitters en adviseurs
Vereniging Bedrijfsleven Curaçao	Secretaris

BIJLAGE 3 – VRAGENLIJST

Algemeen

Q1: In welke hoedanigheid spreekt u met de evaluatiecommissie?

Q2: Bent u betrokken bij het financieel toezicht op Curaçao en/of Sint Maarten? Zo ja, op welke manier? Zo nee, vanuit welke invalshoek spreekt u met de evaluatiecommissie?

1. Oordelen en aanbevelingen die het advies conform de Rijkswet financieel toezicht (Rft) moet bevatten (conform artikel 33, lid 10, Rft)

Het advies van de evaluatiecommissie zal een oordeel bevatten over de vraag of Curaçao en Sint Maarten respectievelijk voldoen aan de normen van de Rft (zie voor de normen 3.1, startnotitie).

Ook zal het advies van de evaluatiecommissie een oordeel bevatten of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden waaronder die genoemd in artikel 25 Rft, die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan.

Q3: (i) Hoe kijkt u aan tegen het structureel voldoen aan de normen door Curaçao en/of Sint Maarten? Was er sprake van buitengewone omstandigheden in de jaren 2015-2017?

Q4: (i) Hoe functioneert het toezicht van en door de instituties van de landen (bijv. Algemene Rekenkamer, Raad van Advies en de Stichting Overheidsaccountantsbureau)? (ii) Hoe beoordeelt u de relevante bestuurlijke organisatie van Curaçao en Sint Maarten?

2. Advies over de aanbevelingen die de commissie 2015 heeft gedaan aan en ter overweging van de landen

De evaluatiecommissie 2018 is gevraagd te adviseren over hoe uitvoering gegeven kan worden aan de aanbevelingen van de evaluatie uit 2015 (zie voor deze aanbevelingen 3.2, startnotitie).

Q5: Was u bekend met de aanbevelingen die de evaluatiecommissie 2015 heeft gedaan?

Q6: (i) In hoeverre zijn de aanbevelingen naar uw inzicht opgepakt? (ii) Welke aanbevelingen wel/niet? (iii) Op welke manier?

Q7: Wat hindert dat een aantal aanbevelingen (deels) zijn opgepakt?

Q8: Wat heeft geholpen bij het oppakken van de aanbevelingen? (ii) En wat gaat in de toekomst helpen om uitvoering te kunnen geven aan de aanbevelingen van de evaluatie uit 2015? Heeft u concrete suggesties?

3. Aanbevelingen aan de landen over maatregelen die bevorderen dat het land aan de normen kan voldoen en over het uit te oefenen toezicht (conform artikel 33, lid 10, Rft)

De evaluatiecommissie zal in haar advies ingaan op de vraag welke maatregelen de komende periode genomen kunnen worden om het financieel beheer te verbeteren. De evaluatiecommissie streeft ernaar om handelingsperspectieven en mogelijke acties te identificeren hoe toezicht op termijn overbodig kan worden gemaakt.

Q9: Wat is uw mening over het financieel beheer van Curaçao en/of Sint Maarten?

Q10: Welke maatregelen zou u aanbevelen om het financieel beheer eventueel verder structureel te verbeteren?

Q11: Wat zou u Curaçao en/of Sint Maarten aanbevelen over het uit te oefenen toezicht?

Bij het identificeren van handelingsperspectieven en mogelijke acties hoe toezicht op termijn overbodig gemaakt kan worden, zullen, bij wijze van vingeroefening, ook sociaaleconomische aspecten die van invloed zijn op het financieel beheer aan de orde komen. Specifiek zal de evaluatiecommissie zich richten op sociaaleconomische indicatoren als de verdien capaciteit (gekoppeld aan concurrentievermogen, werkgelegenheid, onderwijs), de arbeidsmarkt en het voorzieningenniveau.

Q12: Hoe ziet u de wisselwerking tussen het financieel beheer van Curaçao en Sint Maarten en genoemde sociaaleconomische indicatoren?

Q13: (i) Welke mechanismen gericht op sociaaleconomische indicatoren kunnen we inrichten om het financieel beheer duurzaam te verbeteren? (ii) Wie moet hierbij betrokken zijn zodat dit gaat werken?

Afronding

Q14: Zijn er zaken niet besproken die u de evaluatiecommissie wil meegeven ter overweging bij hun advies?

BIJLAGE 4 – REACTIE CURAÇAO OP HET ONTWERPADVIES



MINISTER PRESIDENT VAN CURAÇAO

Aan:
De voorzitter van de
Evaluatiecommissie 2018 RFT
De heer Mark Dierikx
Muzenstraat 97
Postbus 20011
2500 EA Den Haag, Nederland
e-mail: mark.dierikx@rijksoverheid.nl

Datum 29/11/2018

Zaaknummer 2018/ 054042

<i>Onderwerp</i>	<i>Pagina</i>	<i>Bijlagen</i>
Ontwerpadvies evaluatiecommissie van 23-11-2018	1 van 2	---

Geachte heer Dierikx,

Gelezen het Ontwerpadvies Evaluatiecommissie 2018 Artikel 33 rijkswet financieel toezicht (RFT) van 23 november 2018, kan het Bestuur van Curaçao zich grotendeels vinden in de strekking en inhoud van dit advies.

Evenwel zijn er aantal punten waarvoor het Bestuur uw speciale aandacht wil vragen.

Op de eerste plaats blijken de politiek-bestuurlijke problemen in buurland Venezuela een directe bedreiging voor het begrotingsevenwicht te zijn. De effecten van deze crisis, in termen van batenverlaging en lastenverhoging, zijn groot en worden naar verwachting voorlopig nog erger, waardoor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een onmogelijke opgave dreigt te worden.

Art. 25 van de Rft biedt een handreiking in geval van bijzondere omstandigheden. Alhoewel geen natuurramp is het effect van de Venezolaanse situatie hiermee te vergelijken. Het Bestuur van Curaçao zal daardoor ook voor toepassing van dit artikel gaan pleiten, om daarmee tijdelijk van de begrotingsnormen in art. 15 Rft te kunnen afwijken.

Verbetering van het financieel beheer is ongetwijfeld een prioriteit. Deze verbetering eist echter substantiële investering in mensen en middelen, welke niet mogelijk worden zonder speciale impulsen. Deze impulsen reiken verder dan de acties die door de regering worden voortgezet om, zowel incidenteel als structureel, de openbare financiën op orde te houden. Deze acties zijn echter een druppel op een gloeiende plaat. Extra impulsen zijn uitgesloten indien strak wordt vastgehouden aan de Rft begrotingsnormen.

In het licht van het bovenstaande is het niet alleen geboden dat compensatie van het begrotingstekort 2017 wordt gespreid over meer dan 3 jaren, maar dat de kapitaaldienst ruimer en gericht wordt ingezet voor investeringen in financieel beheer en in sociaal economische ontwikkelingen. Mondjesmaat gaat er te weinig kunnen veranderen.

Fort Amsterdam 17 | Willemstad, Curaçao | T. +(5999) 463-0481 | www.kabinet.minpres@gobiernu.cw


MINISTER PRESIDENT VAN CURAÇAO

Verduurzaming van gezonde overheidsfinanciën zal in grote mate afhangen van grondige verbeteringen van het financieel beheer. Dat gaat zich begrotingsbreed manifesteren, waarbij een aantal aandachtvelden genoemd worden zoals effectiviteit belastinginning, beheersing personeelskosten en beheersing subsidieelasten.

Hantering van een schuldquote als aanvullende norm past niet in bovenstaande gedachtegang, ook mede omdat hiervoor geen goede referenties bestaan en/of onder de huidige omstandigheden toepasbaar zijn. De regering houdt zich open voor verdere gedachtenvorming over dit thema, maar zal vooralsnog niet kunnen meewerken aan een verankering van deze norm.

De regering onderschrijft de stelling van de evaluatiecommissie dat financieel toezicht geen doel op zich mag zijn, maar ten dienste moet staan van sociaal economische ontwikkeling.

Dit geldt in hoge mate voor een land als Curaçao, waar momenteel armoede voorkomt die zich manifesteert in besteedbare inkomensvorming en vele openbare voorzieningen. Teveel mensen komen onder het bestaansminimum en in teveel voorzieningen zijn aanzienlijke achterstanden opgetreden.

In dit traject van koppeling van financieel beheer en sociaal economische ontwikkelingen, gaat de Regering er werk van maken om de nodige technische bijstand, op de eerste plaats binnen het Koninkrijk, te zoeken.

De regering zal ook maatschappelijke groeperingen intensief gaan betrekken bij het uitdragen van deze nieuwe beleidsvisie. De voorgestane integrale groeistrategie moet slagen, en dat kan alleen met een breed maatschappelijk draagvlak.

De Regering ziet de behoefte aan een formeel overleg met de Landen van het Koninkrijk, om tot vastlegging van de nodige bestuurlijke afspraken te komen, die het ontwikkelingskader zullen aangeven voor de komende jaren. Het gaat daarbij met name om verbetering financieel beheer, scheppen van investeringsruimte en procesmatige facilitering.

Hoogachtend,



Minister President
E. Rhuggenaath



Minister van Financiën
K. Gijsbertha

cc. Gevolmachtigd Minister, A Begina

BIJLAGE 5 – REACTIE SINT MAARTEN OP HET ONTWERPADVIES



MINISTER OF FINANCE - SINT MAARTEN
MINISTER VAN FINANCIËN - SINT MAARTEN

Aan: Voorzitter evaluatiecommissie Rijkswet financieel
toezicht Curaçao en Sint Maarten 2018
T.a.v.: Voorzitter, Mark Dierikx

Postadres:
Government of Sint Maarten
Ministry of Finance

Government Administration
Building

Post Office Box 943
Philipsburg
Sint Maarten

Bezoekadres:
Soualiga Road #1
Pond Island, Great Bay,
Sint Maarten.

Datum: 30 november 2018
Ons kenmerk: DIV#2991/A
Uw kenmerk:
Onderwerp: Reactie landsbesturen op ontwerpadvies
evaluatiecommissie Rft 2018
Bijlage(n):

Geachte heer Dierikx,

Wij ontvingen 23 november jl. het ontwerpadvies van de evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten 2018, conform artikel 33 Rijkswet financieel toezicht met het verzoek hierop te reageren. Inhoudelijk is op het conceptadvies geen gericht commentaar maar de thematiek is (tijdens en na de missie ter zake) in de ministeries en de ministerraad besproken waarbij een aantal aanbevelingen zijn geformuleerd. Wij willen U deze niet onthouden en verzoeken U te bezien of en in hoeverre deze alsnog in uw advies aandacht kunnen krijgen.

Hiertoe moge onderstaande tekst dienen waarin we onze aanbevelingen beknopt weergeven:

- Sint Maarten beveelt aan om communicatie gedeeld met Sint Maarten en gepost op de website niet alleen te richten op wat niet is bereikt (het negatieve), maar houdt ook rekening met wat is bereikt.
- Sint Maarten beveelt aan dat voor de landen die onder de Rft vallen, de daaruit voortvloeiende eisen van de Rft als einddoelen worden gebruikt en dat een realistisch tijdpad en pad wordt uitgewerkt om volledig aan de Rft- vereisten te voldoen. Omdat de eisen van de Rft en de daaruit voortvloeiende sancties in geval van tekorten (het niet kunnen lenen) momenteel worden toegepast. Dit leidt onvermijdelijk tot dilemma's tussen prioriteiten voor het broodnodige overheidsbeleid en uitvoering op andere gebieden dan financieel beheer, met name na Irma.
- Sint Maarten beveelt de beoordelingscommissie aan om de volgende aanbeveling op te nemen in hun rapport:
 - Als een aanwijzing noodzakelijk wordt geacht, is het absoluut noodzakelijk dat de te bereiken doelen worden gedefinieerd in overeenstemming met het

Datum 30 november 2018
Ons kenmerk DIV#2991/A

SMART-principe (specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch, tijdsgebonden). Dit geeft het land dat de aanwijzing ontvangt het perspectief dat de instructie haalbaar is en dat er geen ruimte is voor verkeerde interpretatie en verplaatsing van doelpalen.

- o Sint Maarten beveelt het Cft aan om zijn onafhankelijkheid zorgvuldig te bewaken en gevoeliger te zijn voor de mogelijke perceptie dat vooringenomenheid zou bestaan.
- o Sint Maarten vraagt ook rekening te houden met de manier waarop artikel 25 Rft voor de eerste keer is geoperationaliseerd en met aanbevelingen voor verbetering in de toekomst te komen in het belang van de rechtszekerheid van de landen.
- o Sint Maarten beveelt aan dat er meer gezamenlijk overleg is MET Sint Maarten en minder overleg achter gesloten deuren tussen de verschillende autoriteiten OVER Sint Maarten, vooral in gevallen waarin er geen duidelijke of vage interpretatie van de rechten en plichten bestaat.

Wij wensen u succes met de afronding van uw rapportage.

Hoogachtend,



Perry F.M. Geerlings
Minister van Financiën

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:

- De ministerraad van Sint Maarten