

Toezicht en beheer in het teken van groei

Financieel beheer en toezicht zijn geen doel op zich. Ze helpen de overheidsfinanciën op orde te brengen en de sociaaleconomische doelen van de landen te realiseren.

Ze helpen het schip koers te houden, ook in ruig of mistig weer.

Advies Evaluatiecommissie 2021
Artikel 33 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding: Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten	6
1.2 Evaluatiecommissie Rft 2021	7
1.3 Opbouw advies	7
1.4 Methode evaluatiecommissie	8
2. Beoordeling voortzetten toezicht	9
2.1 Wettelijk kader	9
2.2 Oordeelsvorming	9
2.3 Oordeel en onderbouwing	10
2.4 Voortzetting financieel toezicht	13
3. Bevindingen en aanbevelingen evaluatiecommissie 2021	14
3.1 Financieel beheer: depolitiseer de discussie, werk gezamenlijk aan verbetering en benut de landspakketten hiervoor optimaal	14
3.2 Organiseer het toezicht zodanig dat een grotere bijdrage geleverd kan worden aan de lange termijn sociaaleconomische ontwikkeling	15
3.3 Neem verdere stappen richting een zakelijke én tegelijk meer ontspannen werkrelatie tussen de besturen, het ambtelijk apparaat en het Cft	17
4. Reacties van Curaçao en Sint Maarten op het ontwerpadvies	19
5. Dankwoord	20
Bijlagen.....	21
Bijlage 1 – Startnotitie evaluatiecommissie Rft 2021	21
Bijlage 2 – Lijst gesprekspartners	27
Bijlage 3 – Vragenlijst	29
Bijlage 4 – Opvolging aanbevelingen evaluatiecommissie 2018	32
Bijlage 5 – Reacties van Curaçao en Sint Maarten op het ontwerpadvies	37

Samenvatting

Met de staatkundige vernieuwing van 10 oktober 2010 is de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) in werking getreden. Deze wet regelt het financieel toezicht van de Rijksministerraad (RMR) op de landen Curaçao en Sint Maarten en de signalerende en adviserende rol van het College financieel toezicht (Cft). Het toezicht is geen doel op zich, maar dient te bevorderen dat de landen structureel voldoen aan de in artikel 15 van de Rft genoemde normen zodat het toezicht op termijn overbodig wordt. In artikel 33 van de Rft zijn bepalingen opgenomen over de evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. Hierover wordt thans iedere drie jaar een beslissing genomen.

Dit advies betreft een evaluatie van de Rft voor de jaren 2018-2020, uitgevoerd door de evaluatiecommissie 2021 (de commissie). Het advies is in de eerste plaats gericht op het beantwoorden van de vraag of het financieel toezicht, dat conform de Rft op Curaçao en Sint Maarten wordt uitgeoefend, geheel of gedeeltelijk kan worden beëindigd. Daarnaast doet de commissie een aanbeveling over het tijdstip van de volgende evaluatie, aanbevelingen aan de landen die bevorderen dat ze aan de normen kunnen voldoen, en aanbevelingen over het uit te oefenen toezicht.

De commissie oordeelt op basis van de rapportages van het Cft dat Sint Maarten en Curaçao voor de drie opeenvolgende begrotingsjaren 2018 tot en met 2020 niet hebben voldaan aan de normen uit de Rft. Dit komt voor een deel door de bijzondere omstandigheden in beide landen in de desbetreffende jaren (orkaan Irma, sluiting grens Venezuela, sluiting raffinaderij, Covid-19), welke de landen niet kunnen worden aangerekend. Ondanks dat het oordeel van de commissie is dat deze omstandigheden niet te wijten zijn aan de landen, betekent dit niet dat het toezicht kan worden opgeheven. De commissie concludeert dan ook op grond van de Rft dat het financieel toezicht voor beide landen moet worden voortgezet en dat het niet gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen ex de Rft worden opgeheven. De commissie beveelt daarnaast aan om de volgende evaluatie overeenkomstig artikel 33 lid 2 Rft binnen drie jaar – uiterlijk in 2024 – te laten plaatsvinden.

Op basis van de bevindingen uit gesprekken zijn gevoerd in Curaçao, Sint Maarten en Nederland, doet de commissie een drietal aanbevelingen.

1. Financieel beheer: depolitiseer de discussie, werk gezamenlijk aan verbetering en benut de landspakketten optimaal hiervoor.

Het financieel beheer in de landen is nog niet op orde. Uit gesprekken komt naar voren dat dit komt door een gebrek aan uitvoeringscapaciteit en een gebrek aan financiële middelen. De commissie constateert echter ook dat financieel beheer in politieke discussies geen prioriteit krijgt. Wanneer de situatie nijpend is en er voor de korte termijn politieke keuzes moeten worden gemaakt, begrijpt de commissie dat de verbetering van het financieel beheer ondergeschikt is aan beleidsterreinen zoals veiligheid, zorg, onderwijs en armoedebestrijding. Tegelijkertijd zorgt goed financieel beheer voor beter inzicht, wat de sturing op en de politieke discussie over het beleid in de besturen en de staten bevordert.

De commissie doet de aanbeveling om financieel beheer uit het directe politieke speelveld te halen. Geef de Secretarissen-Generaal (SG's) het *mandaat* met de opdracht en financiële middelen om het financieel beheer op orde te brengen. Door de feitelijke aansturing toe te vertrouwen aan het ambtelijk apparaat wordt de verbetering van het financieel beheer op grotere afstand gezet van de politiek, en is de continuïteit ervan minder onderhevig aan politieke afwegingen of bestuurlijke wisselingen. De landspakketten kan hierbij een belangrijke rol spelen, wat een unieke kans is om gedisciplineerd en stapsgewijs het financieel beheer op orde te brengen. De commissie adviseert om als landen evenwichtige afspraken te maken over het budget en de uitvoeringscapaciteit die beschikbaar moeten komen voor het op orde brengen van het financieel beheer.

2. Organiseer het toezicht zodanig dat een grotere bijdrage geleverd kan worden aan de lange termijn sociaaleconomische ontwikkeling.

Curaçao en Sint Maarten worden geconfronteerd met grote externe schokken (natuurrampen, Covid-19, sluiting van de grens met Venezuela en van de olieraffinaderij) en zorgwekkende economische vooruitzichten (volatiele toeristische sector door Covid-19, de gesloten raffinaderij en de daarmee samenhangende crisis in de haven, en een sterk gekrompen financiële sector). Om de economie uit het slop te trekken, is er vanuit de landen behoefte aan een lange termijn sociaaleconomische ontwikkelingsstrategie. De invulling die momenteel aan het financieel toezicht wordt gegeven, heeft in dat kader een aantal ongewenste effecten. Doordat de normen van jaar op jaar gelden, wordt onvoldoende ruimte geboden voor investeringen die later rendement opleveren. Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat consumptieve uitgaven ook een meerjarig (economisch) rendement op kunnen leveren (bijv. onderwijs). Daarnaast kan de invulling die wordt gegeven aan de strakke normen procyclisch uitwerken, waardoor juist in tijden waarin overheidsuitgaven verlichting moeten bieden, deze extra beperkend zijn. Ook de rentelastnorm heeft in tijden met een lage rente geen of nauwelijks betekenis waardoor het (macro) economische gevaar ontstaat voor een onbetaalbare schuldenlast in de toekomst.

De commissie doet daarom de aanbeveling om een meerjarig macro-economisch afwegingskader te ontwikkelen waarin tot uitdrukking wordt gebracht wat de ambities zijn van de landen, welke uitgaven- en ontvangstenmaatregelen daarvoor noodzakelijk en rendabel zijn (een positieve businesscase hebben), op welk moment van de economische cyclus welk beleid verstandig is en welke structuurveranderingen er nodig zijn om de economie te versterken. De uitkomsten van dit kader kan het Cft gebruiken om zijn advisering een meerjarig karakter te geven. Voor de RMR biedt dit kader de mogelijkheid om de (beheersmatige) advisering van het Cft in een bredere context te plaatsen en, onverminderd zijn ex de Rft uit te oefenen toezicht, de landen de ruimte te bieden om beleid te ontwikkelen gericht op hun herstel en ontwikkeling. De commissie beveelt aan dat een dergelijk kader door Curaçao, Sint Maarten en Nederland gezamenlijk ontwikkeld wordt op basis van doorberekende economische gevolgen op lange termijn en meerjarige budgettaire houdbaarheid.

Om in aanmerking te komen tot de derde tranche liquiditeitssteun (juli t/m september 2020), stemden Curaçao en Sint Maarten in met een aantal door de RMR geformuleerde voorwaarden.¹ Eén van deze voorwaarden was de wijziging van de Rijkswet financieel toezicht, die onder andere ziet op aanvullende normen voor de schuldquote, het financieringstekort c.q. financieringsoverschot en de rentelast. De commissie beveelt de RMR aan om daarbij ook oog te hebben voor de door de commissie beschreven benadering van de normen in de Rft.

3. Neem verdere stappen richting een zakelijke én tegelijk meer ontspannen werkrelatie tussen de besturen, het ambtelijk apparaat en het Cft.

De commissie constateert dat de relatie tussen het secretariaat van het Cft en de landen op ambtelijk niveau is verbeterd de afgelopen tijd. Toch merkt de commissie op basis van de gevoerde gesprekken op dat de relatie tussen de landsbesturen en het Cft – dit wil zeggen het college zelf – enigszins gespannen is. De landen verwachten een meer constructieve opstelling van het Cft met meer oog voor de (on-)mogelijkheden van de besturen. In gesprekken is aangegeven dat het Cft onvoldoende meedenkt in oplossingen, onvoldoende oog heeft voor de taal en cultuur in de landen en dat het Cft-secretariaat en het college niet altijd dezelfde boodschap uitdragen.

De commissie beveelt het Cft en de landen aan om gezamenlijk een 'code of conduct' op te stellen, waarin de volgende elementen zijn verwerkt:

Het secretariaat van het Cft neemt de rol van 'trusted advisor' in met betrekking tot de ambtelijke contacten tussen het Cft en de landen

¹ Akkoord Curaçao: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 177
Akkoord Sint Maarten: BZK, 2020-0000762732. Akkoord derde tranche liquiditeitssteun Sint Maarten

Denk als secretariaat meer met de landen mee over de concrete invulling van de adviezen die het Cft afgeeft. Het Cft heeft de afgelopen tijd al stappen genomen om deze rol beter in te vullen.

Het Cft voegt een memorie van toelichting bij de formele adviezen waarin de praktische uitwerking van de adviezen wordt toegelicht

Een memorie van toelichting biedt de ruimte voor het Cft om het formele advies op een constructieve manier toe te lichten. Dit dient het verschil tussen gesprekken op ambtelijk niveau en de uiteindelijke formele adviezen te verkleinen, en ervoor te zorgen dat het secretariaat en het college meer dan nu dezelfde boodschap uitdragen richting de landen.

Het Cft maakt in de presentatie en communicatie van formele adviezen meer gebruik van de collegeleden namens de landen

De collegeleden namens Curaçao en Sint Maarten weten welke toon en taal als cultureel acceptabel wordt ervaren in de landen. Dit geldt voor de presentatie van de formele adviezen, alsook in de communicatie met de landen en in de communicatie met de pers. De commissie beveelt tevens aan om de adviezen richting Sint Maarten in het Engels te presenteren.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding: Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

De Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) is van kracht sinds de staatkundige vernieuwingen van 10 oktober 2010. Op dat moment volgde de Rft het in 2007 opgestelde Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten op.² De Rft is een consensus Rijkswet ex artikel 38 van het Statuut; op basis van samenwerking tussen gelijkwaardige partners is financieel toezicht door de Rijksministerraad van het Koninkrijk (RMR) ingesteld op de landen Curaçao en Sint Maarten. Het toezicht is erop gericht dat de landen structureel voldoen aan de in deze wet opgenomen begrotingsnormen die tevens zijn verankerd in de eigen wetgeving zodat het toezicht op termijn overbodig wordt. De RMR oefent het financieel toezicht uit, waarbij het daartoe conform de Rft ingestelde College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) een signalerende en adviserende rol vervult richting de RMR en de landen Curaçao en Sint Maarten. Daarnaast zal het Cft 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 voor het financieel toezicht afgesproken normen.

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 van de Rft genoemde normen. Daarom zijn in artikel 33 van de Rft bepalingen opgenomen over de evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. Vijf jaar na inwerkingtreding van de wet is hierover voor de eerste keer een beslissing genomen. Vervolgens wordt hier in beginsel iedere drie jaar opnieuw over besloten. De RMR neemt dit besluit op basis van een advies van een speciaal daartoe ingestelde evaluatiecommissie.

Het advies van de evaluatiecommissie is allereerst gericht op het beantwoorden van de vraag of het toezicht dat conform de Rft op Curaçao en Sint Maarten wordt uitgeoefend geheel of gedeeltelijk kan worden beëindigd. Indien de evaluatiecommissie van oordeel is dat voortzetting van de wet geheel of gedeeltelijk nodig is, richt het advies zich ook op het geven van aanbevelingen aan de landen over maatregelen die bevorderen dat ze aan de normen kunnen voldoen, en op aanbevelingen met betrekking tot het krachtens deze wet uit te oefenen toezicht.

De eerste evaluatie vond plaats in 2015 en betrof de jaren 2010 tot en met 2014. De tweede evaluatie vond plaats in 2018 en betrof de jaren 2015 tot en met 2017. Bij beide evaluaties adviseerde de evaluatiecommissie om het toezicht op zowel Curaçao als Sint Maarten in zijn geheel te continueren. De RMR nam dit advies over. In 2018 adviseerde de evaluatiecommissie tevens om in 2021 een volgende evaluatie uit te voeren.

De titel van dit advies "*Beheer en het toezicht in het teken van groei*" weerspiegelt de kernboodschap die de evaluatiecommissie 2021 (de commissie) wil uitdragen aan de RMR en de landen. Het uiteindelijke doel dat de landen willen bereiken is een gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. Daar horen gezonde overheidsfinanciën bij, maar ook een toezichtstelsel dat groei en ontwikkeling mogelijk maakt met een landsbestuur dat goed gefundeerde beslissingen kan nemen. Goed financieel beheer zorgt ervoor dat de landsbesturen beter gefundeerde beslissingen kunnen nemen. Met name ook in onzekere tijden. Beslissingen die je als land, gevoed door wat de eigen instituties daarover aandragen, *zelf* neemt. Het toezichtstelsel dient ertoe dat de toezichthouder rekening houdt met gedeelde macro-economische ambities en de voorwaarden schept voor groei en deze niet in de kiem smooit.

² kenmerk 32026, nr. 3. Regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten); Memorie van toelichting (hoofdstuk 1; doelstelling en strekking).

1.2 Evaluatiecommissie Rft 2021

De commissie bestaat uit vier onafhankelijke leden. Zij zijn op grond van deskundigheid benoemd in het instellingsbesluit dat per 1 november 2021 van kracht is:

1. De heer Peter Hennephof, tevens voorzitter, in overeenstemming met de ministers van Financiën van de landen;
2. De heer Chester Peterson, lid in overeenstemming met de Minister van Financiën van het land Curaçao;
3. Mevrouw Helma Etnel, lid in overeenstemming met de Minister van Financiën van het land Sint Maarten;
4. De heer Kees van Nieuwamerongen, lid aangewezen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland.

De commissie wordt ambtelijk ondersteund door de heer Sjoerd Boerdijk (algemeen), de heer Eugene Martis (Curaçao), de heer Jaap van Duinkerken (Sint Maarten) en mevrouw Sanne Kouwenhoven (Nederland). Zij vormen gezamenlijk het secretariaat.

Deze evaluatie is nadrukkelijk een terugblik op de periode 2018-2020. Voorafgaand aan de werkzaamheden heeft de commissie de RMR op de hoogte gesteld van haar taakopvatting door middel van een startnotitie (zie bijlage 1). Op deze manier hebben Curaçao, Nederland en Sint Maarten vooraf kennis kunnen nemen van de uitgangspunten en de reikwijdte van de evaluatie. De opdracht van de commissie is begrensd. Gelet op de Rft en bijbehorende memorie van toelichting, heeft de evaluatiecommissie de werking van de Rft zelf niet geëvalueerd.

1.3 Opbouw advies

Het advies is grotendeels opgebouwd uit onderdelen die het conform de Rft artikel 33 lid 10 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 komen als volgt in het advies aan de orde. In hoofdstuk 2 beantwoordt de commissie de vraag of het financieel toezicht dat conform de Rft op Curaçao en Sint Maarten wordt uitgeoefend, geheel of gedeeltelijk kan worden beëindigd (artikel 33 lid 10 sub a, b en c) en doet de commissie een aanbeveling over het tijdstip van de volgende evaluatie (artikel 33 lid 10 sub d). In hoofdstuk 3 doet de commissie aanbevelingen aan de landen die bevorderen dat ze aan de normen kunnen voldoen, en aanbevelingen over het uit te oefenen toezicht (artikel 33 lid 10 sub e en f).

1.4 Methode evaluatiecommissie

De commissie heeft in Nederland, Sint Maarten en Curaçao gesprekken gevoerd met partijen die (in)direct betrokken zijn bij het financieel toezicht. Bijlage 2 bevat een complete lijst van de gesprekspartners waar de commissie mee heeft gesproken. De gesprekken die in Nederland plaatsvonden, zijn gevoerd via videoverbinding.

De gehanteerde vragenlijst, te vinden in bijlage 3, vormde het kader voor de gesprekken. In dit advies wordt vaak verwezen naar wat gesprekspartners hebben gecommuniceerd richting de commissie. Ter bevordering van voldoende diepgang is de gesprekspartners anonimiteit verzekerd. De in dit advies gestelde bevindingen zijn daarom bewust niet herleidbaar gemaakt naar individuele gesprekspartners. Naast de informatie uit de gesprekken baseert de commissie zich op bestaande rapportages en adviezen die betrekking hebben op het financieel toezicht over de periode 2018-2020. Dit betreft voornamelijk de uitgebrachte adviezen van het Cft over de betreffende periode en de reacties van de landsbesturen op deze adviezen.

Op 24 januari 2021 heeft de commissie het ontwerpadvies voor commentaar aangeboden aan het bestuur van Curaçao en Sint Maarten. Beide besturen hebben op 31 januari gereageerd (zie hoofdstuk 4).

2. Beoordeling voortzetten toezicht

2.1 Wettelijk kader

Dit advies bevat in de eerste plaats een oordeel over de vraag zoals vermeld in artikel 33 lid 10 sub a Rft of Sint Maarten en Curaçao in de periode die deze evaluatie betreft 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 deze normen 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.³

2.2 Oordeelsvorming

Om tot een oordeel te komen heeft de commissie kennisgenomen van rapportages van het Cft van 2018 tot en met 2020 over de vastgestelde begrotingen van de landen, de uitvoering van de begroting en het financieel beheer.⁴ Artikel 12 geeft aan dat de normen niet alleen gelden voor de (ontwerp)begroting, maar ook voor tussentijdse wijzigingen van de begroting naar aanleiding van uitvoeringsinformatie (conform artikel 17) en de realisatie van de begroting zoals die beschreven is in de verantwoordingsdocumenten (conform artikel 18). Er moet dus naar de gehele begrotings- en jaarrekeningcyclus worden gekeken om tot een oordeel te komen over de gerechtvaardigheid van het wel of niet (of gedeeltelijk) voortzetten van het financieel toezicht. De normen uit de Rft staan daarbij niet op zichzelf. Om te kunnen beoordelen of er voldaan is aan de normen en om te kunnen sturen op de begroting, zal het financieel beheer op orde moeten zijn (zoals beschreven in art 15 lid 2).

De gecontroleerde en vastgestelde jaarrekeningen over de jaren 2018 - 2020 zijn door beide landen nog niet verstrekt aan het Cft. Hierdoor is een definitief oordeel over hoe de uitgaven en

³ Artikel 33 lid 10 sub b Rft

⁴ De gecontroleerde en vastgestelde jaarrekeningen over de jaren 2018 - 2020 zijn nog niet verstrekt aan het Cft.

ontvangsten van beide landen zich in genoemde jaren verhouden hebben tot de normen, niet mogelijk.

Naast een oordeel over het voldoen aan de normen uit artikel 15 van de Rft, geeft de commissie in haar oordeel ook aan of artikel 25 van de Rft van kracht was in de desbetreffende jaren. Het van kracht zijn van artikel 25 betekent dat er vanwege buitengewone gebeurtenissen mag worden afgeweken van (een deel van) de normen uit artikel 15. Ongeacht de toepasselijkheid van artikel 25, constateert de commissie dat de landen niet hebben voldaan aan de normen van artikel 15. De commissie is zich bewust dat de buitengewone gebeurtenissen die leiden tot het van kracht zijn van artikel 25, een belangrijke beperkende factor speelt in het kunnen voldoen aan de normen uit artikel 15.

2.3 Oordeel en onderbouwing

2.3.1 Curaçao

Jaar	15 lid1a	15 lid1b	15 lid1c	15 lid2a	15 lid2b	15 lid2c	15 lid3 ⁵	25
2018								
2019								
2020								

Legenda

Voldaan aan norm Rft	Niet voldaan aan norm Rft	Ten dele voldaan	Onbekend	Van kracht in desbetreffende jaar
----------------------	---------------------------	------------------	----------	-----------------------------------

In de bovenstaande tabel is aangegeven of Curaçao in de jaren 2018-2020 voldeed, gedeeltelijk voldeed of niet voldeed aan de normen uit artikel 15 van de Rft. Daarnaast geeft de laatste kolom van de tabel aan of artikel 25 van de Rft van kracht was in de desbetreffende jaren.

Samenvatting financieel toezicht 2018:

Het Cft onthoudt zich van een oordeel op de begroting, omdat de door Curaçao aangedragen maatregelen om het te verwachten structurele tekort voor 2018 om te buigen, ontoereikend zijn. Het Cft maakt een voorbehoud op de kapitaaldienst, maar in de toelichting op de kapitaaldienst en op de daarin opgenomen investeringen ziet het Cft een aanzienlijke verbetering.

Het Cft maakt zich in 2018 ernstige zorgen over de financieel-economische situatie waarin Curaçao zich bevindt en roept het bestuur op om te werken aan structurele oplossingen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. In het vierde kwartaal merkt het Cft op dat de begroting niet voldoet aan de normen uit artikel 15 van de Rft, op basis van de vierde Uitvoeringsrapportage (UR) wordt een tekort over 2018 verwacht van ANG 52,7 miljoen. De regering van Curaçao en het Cft maken in oktober afspraken die moeten leiden tot houdbare overheidsfinanciën. Het Cft ziet daarom af van een advies om een aanwijzing te geven. Het Cft constateert dat Curaçao budgettaire ruimte heeft vrijgemaakt voor verbetering van het financieel beheer en neemt lichte verbetering van het financieel beheer waar, maar stelt ook dat het ambitieniveau niet wordt gehaald. Daarnaast constateert het Cft dat in de loop van 2018 de budgetdiscipline tekort schiet. Het is in 2018 niet gelukt tegenvallers tijdig te signaleren en daarop bij te sturen, waarbij ook het voorafgaand toezicht op de uitgaven onvoldoende heeft gefunctioneerd.

Samenvatting financieel toezicht 2019:

De begroting 2019 voldoet niet aan de normen van de Rft. Gelet op de realisatie in 2018 acht het Cft de raming van de baten niet realistisch. Daarnaast worden de tekorten uit 2017 en 2018 niet volledig gecompenseerd. Het Cft adviseert de RMR daarom een aanwijzing te geven.

⁵ De commissie heeft op basis van de adviezen van het Cft, geen oordeel kunnen vormen over het wel of niet voldoen aan artikel 15 lid 3.

Het Cft geeft aan dat de toelichtingen bij de kapitaaldienst aanzienlijk zijn verbeterd, waardoor de begroting anders dan in voorgaande jaren integraal beoordeeld kan worden. Hiermee wordt afgezien van het in de afgelopen jaren noodzakelijk geachte voorbehoud op de kapitaaldienst. Aan het verzoek van het Cft voor een verdere toelichting op een voorgenomen investering in de herstructurering van de belastingdienst, is door Curaçao geen opvolging gegeven. Op basis van het bovenstaande voldeed Curaçao ten dele aan artikel 15 lid 1b.

Op 12 juli 2019 geeft de RMR een aanwijzing aan Curaçao. De inschatting is dat het begrotingsjaar 2019 met een tekort van ANG 98 miljoen zal worden afgesloten. Voor het derde achtereenvolgende jaar wordt niet aan de wettelijke norm van een sluitende gewone dienst voldaan. De aanwijzing schrijft voor dat een verwacht tekort in 2019 nog in datzelfde jaar dient te worden gecompenseerd en dat de tekorten van 2017 en 2018 met overschotten in 2020, 2021 en 2022 moeten worden gecompenseerd. Uit de te realiseren overschotten dienen de betalingsachterstanden op de schulden aan het Algemeen Pensioenfonds Curaçao en de Sociale Verzekeringsbank te worden opgelost. Curaçao tekent beroep aan tegen de aanwijzing bij de Raad van State.

Na afloop van 2019 (in de vierde UR) constateert het Cft dat de meeste projecten in het kader van de roadmap goedkeurende accountantsverklaring 2021 zijn aangevangen in 2019. Het Cft constateert tevens dat er in 2019 betekenisvolle stappen zijn gezet voor verbetering van de overheidsfinanciën van Curaçao, het voldoen aan de Rft en het voldoen aan de aanwijzing van juli 2019. Wel blijkt er een verwacht tekort op de gewone dienst van circa ANG 20 miljoen, waarmee niet wordt voldaan aan de aanwijzing en aan artikel 15 Rft.

Samenvatting financieel toezicht 2020:

De begroting voldoet niet aan de normen van artikel 15 Rft en aan de aanwijzing van juli 2019. Het Cft heeft negen aanbevelingen gedaan bij de vastgestelde begroting, waarna een hoor- en wederhoortraject is gestart. Om de gevolgen van de COVID-19-pandemie op te vangen, besluit de RMR op 27 maart dat op grond van artikel 25 van de Rft kan worden afgeweken van de centrale begrotingsnorm zoals vervat in artikel 15, eerste lid, van de Rft.

Gedurende het jaar loopt het tekort op de gewone dienst op. Uit de vierde UR volgt een tekort op de gewone dienst per eind 2020 van ANG 644 miljoen. Curaçao ontvangt liquiditeitssteun van Nederland om de tekorten op te vangen. Daarnaast is gedurende het jaar volgens het Cft te weinig voortgang geboekt op een aantal onderwerpen ten aanzien van het financieel beheer waar het Cft herhaaldelijk aandacht voor vraagt, zoals de vaststelling van de jaarrekeningen 2016-2018, de roadmap goedkeurende accountantsverklaring 2021 en uitvoering van het Groeiakkoord.

Eind 2020 wordt het beroep van Curaçao tegen de aanwijzing uit 2019 door de Raad van State gegrond verklaard. De eerste twee onderdelen van de aanwijzing vervallen en het derde onderdeel over de aflossingen aan het Algemeen Pensioenfonds en de Sociale Verzekeringsbank wordt geherformuleerd.

2.3.2. Sint Maarten

Jaar	15 lid1a	15 lid1b	15 lid1c	15 lid2a	15 lid2b	15 lid2c	15 lid3 ⁶	25
2018								
2019								
2020								

Legenda

Voldaan aan norm Rft	Niet voldaan aan norm Rft	Ten dele voldaan	Onbekend	Van kracht in desbetreffende jaar
----------------------	---------------------------	------------------	----------	-----------------------------------

⁶ De commissie heeft op basis van de adviezen van het Cft, geen oordeel kunnen vormen over het wel of niet voldoen aan artikel 15 lid 3.

In de bovenstaande tabel is aangegeven of Sint Maarten in de jaren 2018-2020 voldeed, gedeeltelijk voldeed of niet voldeed aan de normen uit artikel 15 van de Rft. Daarnaast geeft de laatste kolom van de tabel aan of artikel 25 van de Rft van kracht was in de desbetreffende jaren.

Samenvatting financieel toezicht 2018:

De begroting voldoet niet aan de normen van de Rft. De onderbouwing van de ontvangsten en uitgaven op de gewone dienst is ontoereikend, net als de toelichting op de kapitaaldienst. Het Cft plaatst een voorbehoud op de kapitaaldienst. Hierbij dient volgens het Cft wel in ogenschouw genomen te worden dat de financiële en economische situatie na de orkanen Irma en Maria vele onzekerheden met zich meebrengen. De RMR besluit op 16 maart 2018 dat Sint Maarten op grond van artikel 25 Rft voor begrotingsjaar 2018 mag afwijken van de normen in artikel 15. Het maximaal toegestane tekort op de gewone dienst voor 2018 bedraagt ANG 254,7 miljoen.

Gedurende het jaar blijken de baten echter hoger dan verwacht en de lasten lager. Het voorlopige tekort over 2018 op basis van de vierde UR komt uit op ANG 90,3 miljoen. Sint Maarten ontvangt liquiditeitssteun van Nederland om het tekort op te vangen. De jaarrekening over 2018 is op moment van schrijven nog niet vastgesteld. Ook in 2018 is er een grote achterstand bij de financiële verantwoording en wordt er volgens het Cft nagenoeg geen voortgang geboekt bij het verbeteren van het financieel beheer.

Samenvatting financieel toezicht 2019:

Ook voor begrotingsjaar 2019 is de RMR op grond van artikel 25 van de Rft akkoord gegaan met het afwijken van de normen van artikel 15 van de Rft vanwege de ontstane situatie door de orkanen Irma en Maria. Het Cft concludeert dat de vastgestelde begroting niet voldoet aan de normen van de Rft. Op de gewone dienst wordt meerjarig een tekort gepresenteerd, het algeheel voorbehoud op de kapitaaldienst wordt gehandhaafd en de begroting voldoet niet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.

Het tekort komt in 2019 wederom lager uit dan begroot, met name door hogere belastingbaten en lagere lasten voor salarissen, goederen en diensten. De kapitaaldienst vertoont een tekort aan het einde van het jaar. Het financieel beheer laat volgens het Cft onvoldoende verbeteringen zien en de jaarrekeningen over de periode 2013 – 2018 zijn nog niet vastgesteld. Het Cft oordeelt in september positief over een leningsverzoek van Sint Maarten voor een bedrag van ANG 40 miljoen. Sint Maarten wil deze lening onder andere aanwenden voor investeringen ten behoeve van het financieel beheer, zoals het project herstructurering belastingdienst. Ondanks de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat, is er niet ingeschreven op de uitgezette lening.

Samenvatting financieel toezicht 2020:

De begroting is niet in overeenstemming met de normen genoemd in artikel 15 van de Rft. De begrote baten en lasten zijn ontoereikend toegelicht, op de gewone dienst wordt een meerjarig tekort gepresenteerd en het Cft handhaaft het algeheel voorbehoud op de kapitaaldienst. De RMR gaat in maart 2020 akkoord met het op grond van artikel 25 van de Rft afwijken van artikel 15 lid 1 vanwege de gevolgen van Covid-19. Over de mate waarin mag worden afgeweken wordt dan nog geen besluit genomen, op advies van het Cft.

Gedurende het jaar loopt het tekort op de gewone dienst op. Sint Maarten sluit het jaar af met een voorlopig tekort van ANG 197 miljoen. Sint Maarten ontvangt wederom liquiditeitssteun van Nederland om het tekort op te vangen. Ondanks dat Sint Maarten met een inhaalslag van de jaarrekeningen bezig is (in 2020 zijn twee achterstallige jaarrekeningen vastgesteld⁷), wordt in 2020 niet de gewenste voortgang geboekt met betrekking tot het verbeteren van het financieel beheer.

⁷ In 2021 zijn nog eens twee achterstallige jaarrekeningen vastgesteld door de gouverneur (2015 en 2016) en nog twee vastgesteld door de Staten (2017 en 2018).

2.4 Voortzetting financieel toezicht

De commissie oordeelt op basis van de voorgaande paragrafen dat Sint Maarten en Curaçao voor de drie opeenvolgende begrotingsjaren 2018 tot en met 2020 niet hebben voldaan aan de normen van de Rft. Dit komt voor een deel door de bijzondere omstandigheden in beide landen in de desbetreffende jaren (Irma, sluiting grens Venezuela en raffinaderij, Covid-19), wat de landen niet kan worden aangerekend. Ondanks dat het oordeel van de commissie is dat deze omstandigheden niet te wijten zijn aan de landen, betekent dit niet dat het toezicht kan worden opgeheven.

Op basis van het bovenstaande concludeert de commissie 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. De commissie beveelt daarnaast aan om de volgende evaluatie overeenkomstig artikel 33 lid 2 Rft binnen drie jaar – uiterlijk in 2024 – te laten plaatsvinden. Door de driejaarstermijn in stand te houden ontstaat er voldoende ruimte voor de landen om te komen tot verbeteringen, met name ook op het terrein van het financieel beheer. Bovendien zullen er in de komende jaren mogelijk (grote) veranderingen optreden als gevolg van de landspakketten waarvan de resultaten dan meegenomen kunnen worden.

3. Bevindingen en aanbevelingen evaluatiecommissie 2021

In dit hoofdstuk presenteert de commissie haar aanbevelingen op basis van artikel 33 lid 10 sub e en f. Het gaat hier dus om aanbevelingen die bevorderen dat de landen aan de normen van de Rft kunnen voldoen (aanbeveling 1), alsmede aanbevelingen met betrekking tot het krachtens deze wet uit te voeren toezicht (aanbevelingen 2 en 3). De aanbevelingen overlappen gedeeltelijk de aanbevelingen van de evaluatiecommissie 2018. In bijlage 4 oordeelt de commissie in welke mate voldaan is aan de aanbevelingen uit 2018.

De commissie is van mening dat vrijwel geen van de aanbevelingen uit 2018 iets van hun relevantie verloren heeft. De aanbevelingen van de commissie 2021 bouwen daarom in belangrijke mate voort op die van de commissie 2018.

3.1 Financieel beheer: depolitiseer de discussie, werk gezamenlijk aan verbetering en benut de landspakketten hiervoor optimaal

Het financieel beheer in de landen is nog niet op orde. Er zijn verschillende plannen gemaakt, maar het ontbreekt aan uitvoering. Uit gesprekken komt naar voren dat dit komt door een gebrek aan financiële middelen en, mede daarom, een gebrek aan uitvoeringscapaciteit. Tegelijkertijd constateert de commissie dat bij de allocatie van middelen en capaciteit het financieel beheer niet altijd prioriteit heeft, en daarom in bredere politieke discussies veelal het onderspit blijkt te delven. Naar het oordeel van de commissie moet het eigenaarschap op politiek niveau daarom verder worden versterkt.

De commissie heeft begrip voor het feit dat de orkanen Irma en Maria, de sluiting van de olieraffinerij en Covid-19, de laatste jaren hebben gezorgd voor nijpende situaties waarbij er voor de korte termijn politieke keuzes gemaakt moesten worden. De commissie begrijpt dat in deze situaties, de verbetering van het financieel beheer ondergeschikt was aan beleidsterreinen zoals veiligheid, zorg, onderwijs en armoedebestrijding.

Tegelijkertijd geldt voor ieder huishouden en iedere organisatie dat het 'huishoudboekje' op orde moet zijn om de juiste beleidsmatige afwegingen te (kunnen) maken. De verbetering van het financieel beheer zou de beleidsmatige prioriteiten niet in de weg moeten staan. Integendeel, goed financieel beheer zorgt voor beter inzicht, wat de sturing op en de politieke discussie over het beleid in de besturen en de staten bevordert.

Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan dat gebrek aan financiële middelen, gebrek aan uitvoeringscapaciteit en politieke instabiliteit ook belangrijke oorzaken zijn voor het uitblijven van verbeteringen in het financieel beheer. Er is een schaarste aan gekwalificeerde mensen met de juiste expertise waardoor het moeilijk is de uitvoeringscapaciteit te vergroten. Dit probleem is op Sint Maarten het grootst, waar men de grootste moeilijkheden ervaart in het werven en vasthouden van gekwalificeerd personeel (o.a. vanwege high cost of living, orkaangevaar).

Tijdens de gesprekken viel het de commissie op dat er in beide landen uiteenlopende verwachtingen zijn over de termijn waarop een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening behaald kan worden. Ook komen trajecten ter verbetering van het financieel beheer door de vele wisselingen in het bestuur niet of moeizaam op gang of worden niet voortvarend afgerond, terwijl deze trajecten juist een toegewijde aanpak vergen om significante verbeteringen aan te brengen. Nu dezelfde regering op Sint Maarten voor het eerst langer dan anderhalf jaar zit, ontstaat de ruimte om te komen tot uitvoering van gemaakte plannen. De commissie acht dit positief.

Op basis van de gesprekken concludeert de commissie dat de eigen instituties die betrokken zijn bij het financieel beheer volgens gesprekspartners goed functioneren, maar dat adviezen niet altijd, of in onvoldoende mate worden opgevolgd door de landsbesturen. In Sint Maarten wordt aangegeven dat het grote aantal instituties een behoorlijke belasting op het ambtelijke apparaat met zich brengt, wat ten koste gaat van de uitvoeringscapaciteit die kan worden ingezet ter verbetering van het financieel beheer.

Aanbeveling

De commissie adviseert de verbetering van het financieel beheer meer op afstand te zetten van het directe politieke speelveld. Geef de Secretarissen-Generaal (SG's) het *mandaat* met de opdracht en de benodigde financiële middelen om het financieel beheer op orde te brengen. Door de feitelijke aansturing toe te vertrouwen aan het ambtelijk apparaat wordt financieel beheer op grotere afstand gezet van de politiek, en is de continuïteit van verbetertrajecten minder onderhevig aan politieke afwegingen of bestuurlijke wisselingen.

Het op orde krijgen van het financieel beheer is een opzichzelfstaand hoofdstuk in de landspakketten. Het meerjarige kader daarvan is een unieke kans om gedisciplineerd en stapsgewijs het financieel beheer op orde te brengen. Hiervoor dient budget en capaciteit beschikbaar te komen. Ondersteuning vanuit Nederland zal daarbij ook noodzakelijk zijn, maar het gewenste eigenaarschap veronderstelt wel dat de landen zelf mensen en middelen beschikbaar stellen. Ondersteuning vanuit Nederland zal immers altijd tijdelijk zijn. Voorkomen moet worden dat na afloop van deze steun de situatie weer verslechtert. Maak als landen evenwichtige afspraken over het budget en de uitvoeringscapaciteit die beschikbaar moeten komen voor het op orde brengen van het financieel beheer, waarbij oog is voor de beperkte omvang van het ambtelijk apparaat van de landen.

Zorg dat er met het landspakket één gedeeld beeld per land ontstaat van de doelen die op het gebied van financieel beheer behaald moeten gaan worden, en op welke termijn. Maak voor Sint Maarten een realistisch meerjarenplan (met behapbare jaardoelen) om deze doelen te bereiken, (her)evalueer het meerjarenplan van Curaçao op haalbaarheid en pas dit tijdig aan als dat nodig blijkt. Wijs speciale projectteams aan die zich fulltime bezighouden met de verbetering van het financieel beheer. Hanteer hierbij het meerjarenplan en geef bij iedere stap expliciet aan welke taken de projectteams gaan uitvoeren om deze doelen (volgens planning) te bereiken.

Versterking van de ambtelijk apparaten via de landspakketten kan op verschillende manieren worden vormgegeven (technische assistentie, scholing/training van het ambtelijke apparaat, werving gekwalificeerd personeel). Kies telkens een vorm van versterking waar alle landen (Nederland, Curaçao, Sint Maarten) mee uit de voeten kunnen en die bovenal toekomstbestendig is. Wanneer tijdelijke ondersteuning wegvalt, moet geboekte voortgang bestendig zijn. Het duurzaam opbouwen van de ambtelijk apparaten staat centraal.

De rol van de eigen instituties is ook belangrijk in de verbetering van het financieel beheer en is integraal onderdeel van de landspakketten. Gesprekspartners beoordelen de adviezen van de eigen instituties (o.a. op het gebied van financieel beheer) als goed, maar geven aan dat er onvoldoende opvolging wordt gegeven aan de adviezen. De commissie benadrukt dat in het kader van de landspakketten gekeken moet worden naar een versterking van de positie van de instituties. Tevens wordt in Sint Maarten aangegeven dat de vele instituties belastend werken op het ambtelijk apparaat. De commissie is van mening dat een verbetering van het financieel beheer een lagere belasting op het ambtelijk apparaat oplevert. Een meer betrouwbare informatievoorziening zal het functioneren van de instituties verder ten goede komen.

3.2 Organiseer het toezicht zodanig dat een grotere bijdrage geleverd kan worden aan de lange termijn sociaaleconomische ontwikkeling

Curaçao en Sint Maarten voldeden de afgelopen jaren niet aan de sluitende begrotingsnorm. Gesprekspartners geven aan dat het tijd nodig heeft om aan deze norm te kunnen voldoen, vanwege de schaalgrootte en de opbouwende fase waarin Curaçao en Sint Maarten sinds 10-10-2010 verkeren. In de landen heerst de overtuiging dat het financieel toezicht te strikt is, waardoor er onvoldoende ruimte is om een beleid te voeren dat noodzakelijk is voor de sociaal economische ontwikkeling van de landen op de lange termijn.

Curaçao en Sint Maarten worden geconfronteerd met grote externe schokken (orkanen Irma en Maria, Covid-19, sluiting van de grens met Venezuela en van de olieraffinaderij en de daarmee samenhangende crisis in de haven, en een sterk gekrompen financiële sector) en zorgwekkende economische vooruitzichten (volatiele toeristische sector door Covid-19). Om de economie uit het slop te trekken, is er vanuit de landen behoefte aan een lange termijn sociaaleconomische ontwikkelingsstrategie. De invulling die momenteel aan het financieel toezicht wordt gegeven, heeft een aantal ongewenste effecten om een dergelijke strategie te kunnen ontwikkelen:

1. De normen gelden van jaar-op-jaar en bieden dus onvoldoende ruimte voor investeringen die later rendement opleveren;
2. Investeringen worden te veel op één hoop gegooid waardoor het verschil tussen rendabele en niet rendabele investeringen wordt veronachtzaamd;
3. Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat consumptieve uitgaven ook een meerjarig (economisch) rendement op kunnen leveren (bijv. onderwijs);
4. De invulling die wordt gegeven aan de strakke normen kan procyclisch uitwerken waardoor juist in tijden waarin overheidsuitgaven verlichting moeten bieden deze extra beperkend uitwerken;
5. De rentelastnorm heeft in tijden met een lage rente geen of nauwelijks betekenis waardoor het (macro) economische gevaar ontstaat voor een onbetaalbare schuldenlast in de toekomst;
6. Het Cft heeft op dit moment onvoldoende mogelijkheden om (sociaal) economische omstandigheden mee te wegen in zijn advisering, zowel door de striktheid van de normen uit de Rft als vanuit de gevoelde beperking om beleidsmatig te adviseren;
7. Door de strikte focus op de beheersing van de uitgaven, is er onvoldoende oog voor broodnodige economische structuurveranderingen om de economie te versterken.

Aanbeveling

In Europa gelden ook afspraken dat de begroting in balans moet zijn of een overschot moet hebben. Dit doel hoeft echter niet direct bereikt te worden, maar EU-landen moeten hier wel naartoe werken. Hierbij wordt gekeken naar wat op de lange-termijn wenselijk is voor de landen, in plaats van jaarlijks strikt te toetsen of aan de normen is voldaan. Voor de landen behoort dit niet anders te zijn. Bij het toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten kan, wanneer dit past binnen de doelen van de Rft, dit uitgangspunt ook toegepast worden. Het betekent wel, vergelijkbaar met de Europese situatie, dat er afspraken gemaakt moeten worden over de voorwaarden en de aanwending van de gelden die hierdoor beschikbaar komen. Deze afspraken vormen dan onderdeel van het relevante toetsingskader van het Cft. Op deze manier zou volgens de commissie ruimte geboden kunnen worden voor het Cft, de RMR en de landen om op een meer flexibele manier om te gaan met de strikte normeringen uit de Rft (zoals de jaarlijkse sluitende gewone dienst en kapitaaldienst).

Tegelijkertijd kampen Curaçao en Sint Maarten zonder dat de rentelastnorm wordt overschreden, wel met een hoge schuldenlast en is terughoudendheid in het aangaan van nieuwe leningen op zijn plaats. Daarbij kan niet uitsluitend gevaren worden op de rentelastnorm, die in tijden met een lage rente geen of nauwelijks betekenis heeft. De commissie is van mening dat ook de macro-economische ontwikkeling van de landen een belangrijke afweging is bij het aangaan van nieuwe leningen, zodat het (sociaal)economische gevaar van een onbetaalbare schuldenlast in de toekomst wordt voorkomen.

De commissie doet de aanbeveling om een meerjarig macro-economisch afwegingskader te ontwikkelen waarin tot uitdrukking wordt gebracht welke uitgaven- en ontvangstenmaatregelen daarvoor noodzakelijk en rendabel zijn (een positieve businesscase hebben), op welk moment van de economische cyclus welk beleid verstandig is en welke structuurveranderingen er nodig zijn om de economie te versterken. De uitkomsten van dit kader kan het Cft mede gebruiken om zijn advisering een meerjarig karakter te geven. Voor de RMR biedt dit kader de mogelijkheid om de (beheersmatige) advisering van het Cft in een bredere context te plaatsen en, onverminderd zijn ex de Rft uit te oefenen toezicht, de landen de ruimte te bieden om beleid te ontwikkelen gericht

op hun herstel en ontwikkeling. De commissie beveelt aan dat een dergelijk kader door Curaçao, Sint Maarten en Nederland gezamenlijk ontwikkeld wordt op basis van doorberekende economische gevolgen op lange termijn en meerjarige budgettaire houdbaarheid. Uiteindelijk zal de RMR het kader moeten bekrachtigen.

De uitkomst van het macro-economisch afwegingskader kan betekenen dat de landen verzoeken tot geldleningen indienen bij het Cft ondanks dat de begroting tekorten toont. Of dat kan of niet vraagt om een afweging van de beheersmatige aspecten uit de Rft en het meerjarige macro-economische afwegingskader.

Investeringsvoorstellen blijven daarbij in de ogen van de commissie nog steeds onderhevig aan een kritische toets van het Cft. Wanneer voorgestelde leningen niet controleerbaar zijn vanwege gebrekkige of onbetrouwbare informatievoorziening, of wanneer het verwachte rendement met teveel onzekerheid is begeven, kan het Cft niet positief adviseren over deze voorstellen. De commissie beveelt de landen daarom aan om eerst de nodige stappen te zetten in de verbetering van het financieel beheer (zie aanbeveling 1). Dit vergroot de mogelijkheid om op basis van betrouwbare informatie met gedegen en goed onderbouwde investeringsvoorstellen te komen.

Om in aanmerking te komen tot de derde tranche liquiditeitssteun (juli t/m september 2020), stemden Curaçao en Sint Maarten in met een aantal door de RMR geformuleerde voorwaarden.⁸ Eén van deze voorwaarden was de wijziging van de Rft, onder andere voor wat betreft aanvullende normen voor de schuldquote, het financieringstekort c.q. financieringsoverschot en de rentelast. De commissie beveelt de RMR aan om daarbij ook oog te hebben voor de door de commissie beschreven benadering van de normen in de Rft.

3.3 Neem verdere stappen richting een zakelijke én tegelijk meer ontspannen werkrelatie tussen de besturen, het ambtelijk apparaat en het Cft

De commissie constateert dat de relatie tussen het secretariaat van het Cft en het ambtelijk apparaat in Curaçao de afgelopen jaren is verbeterd. Voor Sint Maarten geldt dit ook voor het afgelopen jaar, doordat het secretariaat als gevolg van versoepelde reisrestricties weer vaker op Sint Maarten is en hierdoor intensiever contact heeft dan tijdens het begin van de coronacrisis. Toch merkt de commissie op basis van de gesprekken op dat de relatie tussen de landsbesturen en het Cft – dit wil zeggen het college zelf – enigszins gespannen is. Dit heeft volgens de commissie een aantal oorzaken.

De eerste oorzaak is dat de formele adviezen van het Cft soms te weinig handelingsperspectief bieden. Het merendeel van de gesprekspartners is van mening dat het Cft in zijn advisering onvoldoende meedenkt in oplossingen. Zo wordt aangegeven dat het Cft in zijn advisering meer rekening kan houden met de beperkte uitvoeringscapaciteit, de beperkte financiële middelen en de huidige staat van het financieel beheer. Op basis van een eigen analyse concludeert de commissie dat het handelingsperspectief van de Cft adviezen sterk uiteenloopt in beide landen.⁹ De brieven van het Cft bevatten de ene keer concrete en bruikbare adviezen, maar een andere keer ook adviezen met weinig handelingsperspectief. De toelichting dat het Cft geen beleidsmatig oordeel mag geven, wordt naar het oordeel van de commissie soms ook wel erg letterlijk genomen. Een beleidsmatig oordeel is in de ogen van de commissie iets anders dan een advies hoe te voldoen aan de normen. Het valt de commissie overigens op dat het Cft wél dergelijke adviezen geeft buiten de officiële advisering om (in lezingen bijvoorbeeld).

Een tweede oorzaak voor de gespannen relatie is de toon van de Cft adviezen, die door de landen als (te) hard wordt ervaren. In gesprekken is aangegeven dat de adviezen vaak een negatieve lading hebben, en er geen ruimte is voor een compliment wanneer er verbeteringen plaatsvinden.

⁸ Akkoord Curaçao: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 177

Akkoord Sint Maarten: BZK, 2020-0000762732. Akkoord derde tranche liquiditeitssteun Sint Maarten

⁹ Deze analyse is uitgevoerd op basis van de reacties van het Cft op de uitvoeringsrapportages over de periode 2018-2020.

Dit terwijl complimenten wel mondeling worden gegeven, met name door het secretariaat. De commissie is van mening dat de Rft dit niet in de weg staat en daarvoor alle ruimte geeft.

Een derde oorzaak is dat het college in zijn externe uitingen (persconferenties, persberichten) weleens inhoud deelt dat niet is besproken met de bestuurders. Dit wordt met name in Sint Maarten zo ervaren. Ook is in gesprekken naar voren gekomen dat het secretariaat en het college niet altijd dezelfde boodschap uitdragen.

Aanbeveling

Er wordt vanuit de landen een meer constructieve opstelling van het Cft verwacht met meer oog voor de (on-)mogelijkheden van de besturen. In de toelichting van de Rft staat dat het Cft zich onthoudt van beleidsmatige oordelen. Dat laat onverlet dat nergens staat dat het Cft niet mag meedenken. In artikel 12 van de Rft staat zelfs expliciet dat het Cft mag adviseren hoe het beste aan de normen tegemoet gekomen kan worden. Daarnaast staat in de memorie van toelichting van de Rft dat het Cft in voorkomende gevallen door overleg en met adviezen de bij de begroting betrokken partijen moet *overtuigen* om deze in overeenstemming te brengen met de normen.¹⁰ Overtuigen betekent meer dan alleen signaleren. De commissie is van mening dat het Cft het gebied tussen signaleren en beleidsmatige oordelen geven beter kan benutten. Om dit concreet vorm te geven beveelt de commissie het Cft en de landen aan om gezamenlijk een 'code of conduct' op te stellen, waarin de volgende elementen zijn verwerkt:

- 1) Het secretariaat van het Cft neemt de rol van 'trusted advisor' in met betrekking tot de ambtelijke contacten tussen het Cft en de landen

Denk als secretariaat meer met de landen mee over de concrete invulling van de adviezen die het Cft afgeeft. Dit vergroot het handelingsperspectief van de adviezen voor de landen, en het vervullen van deze *trusted advisor* rol komt daarnaast ten goede van de relatie tussen de landsbesturen en het Cft. Het Cft heeft de afgelopen tijd al stappen genomen om deze rol beter in te vullen.

- 2) Het Cft voegt een memorie van toelichting bij de formele adviezen waarin de praktische uitwerking van de adviezen wordt toegelicht

Een memorie van toelichting biedt de ruimte voor het Cft om het formele advies op een constructieve manier toe te lichten. Er is ruimte om een andere toon aan te slaan en eventuele positieve ontwikkelingen te benoemen. Dit zal het in de landen ervaren verschil tussen *gesprekken* op ambtelijk niveau en de uiteindelijke *formele adviezen* verkleinen. Het secretariaat en het college gaan meer dan nu dezelfde boodschap uitdragen richting de landen.

- 3) Het Cft maakt in de presentatie en communicatie van formele adviezen meer gebruik van de collegeleden namens de landen

De collegeleden namens Curaçao en Sint Maarten weten welke toon en taal als cultureel acceptabel wordt ervaren in de landen. Maak hier als Cft zijnde meer gebruik van. Dit geldt voor de presentatie van de formele adviezen, alsook in de communicatie met de landen en in de communicatie met de pers. De commissie beveelt tevens aan om de adviezen richting Sint Maarten in het Engels te presenteren.

¹⁰ Kenmerk 32026, nr. 3. Regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten); Memorie van toelichting (hoofdstuk 3: de inhoud van de regeling).

4. Reacties van Curaçao en Sint Maarten op het ontwerpadvies

De Rft schrijft voor dat de commissie het bestuur van Curaçao en Sint Maarten hoort voordat de commissie haar advies uitbrengt. Op 24 januari 2022 heeft de commissie haar ontwerpadvies daarom gedeeld met Curaçao en Sint Maarten. De reacties van beide landen op het ontwerpadvies zijn integraal opgenomen in bijlage 5. De reacties hebben ertoe geleid dat de commissie in hoofdstuk 2 explicieter is ingegaan op de werking van artikel 25 wanneer deze van kracht was in de landen voor de jaren 2018-2020. De overige reacties hebben de commissie geen aanleiding gegeven om het advies aan te passen.

De commissie dankt het bestuur van Curaçao en Sint Maarten voor hun reacties op het ontwerpadvies.

5. Dankwoord

De commissie dankt iedereen die heeft bijgedragen aan dit advies. De commissie waardeert het zeer dat gesprekspartners de moeite hebben genomen om open en eerlijk het gesprek aan te gaan. Het is de hoop van de commissie dat dit advies een stap vooruit betekent voor Sint Maarten en Curaçao en dat het helpt de overheidsfinanciën op orde te brengen en de sociaaleconomische doelen van de landen te realiseren.

Een woord van dank is ook zijn plaats voor de secretarissen van de commissie. Dankzij hun goede ondersteuning in de voorbereiding van de werkzaamheden, bij het voeren van alle gesprekken en in de verwerking van alle informatie kon de commissie haar werk focussen op de beoordeling en het doen van aanbevelingen.

Bijlagen

Bijlage 1 – Startnotitie evaluatiecommissie Rft 2021

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 inzet van de eigen instituties (zoals de raad van ministers, de Staten en de Algemene Rekenkamer) voor de gezondmaking van de overheidsfinanciën. De landen blijven dus zelf verantwoordelijk voor de eigen begroting. Het uit deskundigen samengestelde College financieel toezicht (Cft) vervult de toezichtfunctie en beoordeelt uitsluitend op begrotingstechnische aspecten. 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 van de 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. De tweede evaluatie vond plaats in 2018. De commissie heeft toen wederom geadviseerd om het toezicht te handhaven en ook dit advies is overgenomen door de RMR.

De volgende evaluatie vindt plaats in 2021. Deze startnotitie beschrijft de uitgangspunten en reikwijdte van deze evaluatie.

2. Reikwijdte evaluatie Rft 2021

De commissie 2021 richt zich op de oordelen en aanbevelingen die het advies conform de Rft moet bevatten. Daarnaast onderzoekt de commissie in hoeverre de aanbevelingen uit 2018 zijn opgevolgd. Deze onderdelen worden toegelicht onder 2.1 en 2.2. De evaluatie is nadrukkelijk een terugblik op de periode 2018-2020, waarbij het vertrekpunt de in die periode geldige wet- en regelgeving is.

Hiermee is de opdracht van de evaluatiecommissie 2021 begrensd. Gelet op de Rft en bijbehorende memorie van toelichting, zal de commissie 2021 de werking van de Rft zelf niet evalueren. Wel zal de commissie 2021 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 2.3.

De evaluatie betreft de periode 2018 – 2020.

Het advies van de commissie 2021 wordt als volgt opgebouwd:

2.1. Oordelen en aanbevelingen die het advies conform de Rft moet bevatten (conform artikel 33, lid 10 en 11, 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.

Art. 33, lid 11 – Een land voldoet structureel aan de normen, genoemd in artikel 15, indien het ten minste de laatste drie achtereenvolgende jaren geheel heeft voldaan aan deze normen en deze normen in zijn regelgeving heeft verankerd. Bij het oordeel, bedoeld in de eerste volzin, betreft de evaluatiecommissie mede de door het college gedurende de evaluatieperiode uitgebrachte adviezen en rapportages en de eventuele, op grond van deze wet gegeven aanwijzingen.

De normen luiden als volgt¹¹:

- a) 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.
- b) 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.

c) Bij de begroting wordt een uiteenzetting verstrekt van de financiële toestand van het land. In haar beoordeling van de normen volgt de commissie 2021 de redeneerlijn zoals toegepast door de commissie 2015 en 2018.¹² 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 rentelastennormcriterium (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.
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 2021 beoordeelt daarom de jaren 2018 tot en met 2020.
4. De commissie 2021 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

¹¹ Artikel 15, Rft

¹² Zie Advies commissie Rft 2015, p. 5-6 en Advies commissie Rft 2018, p. 24-25.

gezonde financiële huishouding. De commissie 2021 beoordeelt daarom in hoeverre hier sprake van is in de periode 2018 tot en met 2020. Als er enig advies door het Cft wordt uitgebracht, is er dus niet meteen sprake van onzelfstandigheid. Wel moet de advisering en het toezicht door het Cft zo beperkt zijn, dat het eigen bestuur en de eigen instituties zelfstandig een gezonde en duurzame financiële huishouding in stand houden.

5. Bij buitengewone omstandigheden die het behalen van de normen in de weg hebben gestaan, richt de commissie 2021 zich op (natuur)rampen. Het gaat om een plotselinge externe gebeurtenissen met grote (eenmalige) financiële impact.

N.B. Op 6 september 2017 werd Sint Maarten hard geraakt door orkaan Irma, welke grote schade heeft veroorzaakt over het gehele eiland. De Rijksministerraad heeft op 16 maart 2018 en vervolgens op 23 november 2018, conform artikel 25 Rft (schade door buitengewone gebeurtenissen) besloten dat Sint Maarten voor begrotingsjaren 2017, 2018 en 2019 mag afwijken van de begrotingsnormen. Op basis van artikel 25 kan in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen namelijk worden afgeweken van de normen zoals genoemd in artikel 15. Begin 2020 zijn de economieën van Curaçao en Sint Maarten zwaar getroffen door de COVID-19-pandemie. De Rijksministerraad heeft op 27 maart 2020 geoordeeld dat ook de COVID-19-pandemie een buitengewone gebeurtenis is zoals bedoeld in artikel 25 van de Rft en dat de landen voor 2020 niet hoeven te voldoen aan de norm van een sluitende begroting.

Zowel orkaan Irma als de COVID-19-pandemie zijn niet aan het land te wijten omstandigheden die het voldoen aan de normen *deels* in de weg hebben gestaan, namelijk de norm voor begrotingsevenwicht. Toepassing van artikel 25 ontslaat de landen echter niet van de verplichting om te zorgen voor goed financieel beheer. Aangezien de commissie bij de beoordeling of een land in enig jaar aan de normen van artikel 15 heeft voldaan, het gehele artikel in beschouwing neemt zal het toestaan van een begrotingstekort niet betekenen dat het toezicht kan worden opgeheven.

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.

2.2. Advies over de aanbevelingen die de commissie 2018 heeft gedaan aan en ter overweging van de landen

De commissie 2021 zal in zijn advies ook beschrijven in hoeverre uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen en actiepunten van de evaluatie uit 2018. Om hier uitspraak over te kunnen doen, zal de commissie op Curaçao en Sint Maarten spreken met verschillende stakeholders over de rol en inzet van de twee landen bij het opvolgen van de aanbevelingen van de evaluatiecommissie 2018. Voor wat betreft de rol en inzet van Nederland, zal de evaluatiecommissie spreken met stakeholders in Nederland. De aanbevelingen van de evaluatiecommissie 2018 zijn:

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.
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.
 - 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.
 - 2.2 Verhelder de rol van het Cft.
 - 2.3 Verhelder de rol van en versterk de eigen instituties.

- 2.4 Versterk het financieel beheer.
- 2.5 Versterk de ICT.
- 3. De evaluatiecommissie doet de aanbeveling aan de landen om de invulling van de werkrelatie tussen Curaçao, Sint Maarten en het Cft te verbeteren.
 - 3.1 Maak bestuurlijke afspraken en voer bestuurlijk overleg.
 - 3.2 Beslecht lopende discussies tussen de landsbesturen en het Cft.
 - 3.3 Kies voor andere communicatie.
- 4. De evaluatiecommissie doet de aanbeveling aan de landen om financieel beheer meer te benaderen in relatie tot houdbare overheidsfinanciën en sociaaleconomische ontwikkeling.
 - 4.1 Ontwikkel een strategie die gezonde financiën, economische groei en sociale ontwikkeling samen oppakt.
 - 4.2 Gebruik of creëer gezamenlijke platforms met betrokkenen uit de publieke en private sector.
 - 4.3 Wees transparant.
- 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.
 - 5.1 Regel technische assistentie.
 - 5.2 Gebruik het lidmaatschap van het Caribbean Regional Technical Assistance Centre (CARTAC).
 - 5.3 Overweeg om incentives te bieden als de landen zaken op orde brengen.

2.3. 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)

Indien de commissie 2021 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, maar verder heeft de commissie 2015 ervoor gekozen niet in te gaan op de maatschappelijke en sociaaleconomische effecten van het begrotingstoezicht.¹³ De commissie 2015 was van mening dat het niet tot haar opdracht strekte in te gaan op de vermeende maatschappelijke en sociaaleconomische effecten van het begrotingstoezicht.

In tegenstelling tot de commissie 2015, heeft de commissie 2018 in haar advies het financieel beheer wel verbonden aan de meerjarige sociaaleconomische ontwikkeling van beide landen. De commissie 2018 heeft actiepunten geïdentificeerd om het financieel beheer te verbeteren en toezicht op termijn overbodig te maken, daarbij kwamen ook sociaaleconomische aspecten aan de orde.

Eind 2020 hebben respectievelijk Curaçao als Sint Maarten en Nederland een onderlinge regeling getekend voor de uitvoering van de landspakketten. In de landspakketten zijn hervormingen zijn overeengekomen met als doel de financiële, economische, institutionele en maatschappelijke weerbaarheid van de landen dusdanig te versterken, dat de landen beter in staat zullen zijn om in de toekomst externe schokken zelfstandig op te vangen. Het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO) zal toezien op de ontwikkeling en uitvoering van bovengenoemde hervormingen en waar nodig ondersteunen. Gelet op deze ontwikkelingen zal de commissie 2021 terughoudend zijn met het formuleren van nieuwe aanbevelingen.

3. Samenstelling commissie 2021

¹³ '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.' en 'De commissie doet de aanbeveling lopende trajecten in dit kader ook na 2015 te laten voortduren.'

De commissie bestaat uit vier onafhankelijke leden. Zij zijn op grond van deskundigheid benoemd in het instellingsbesluit dat per 1 november 2021 van kracht is:

1. De heer Peter Hennephof, tevens voorzitter, in overeenstemming met Onze Ministers van Financiën van de landen;
2. De heer Chester Peterson, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van het land Curaçao;
3. Mevrouw Helma Etnel, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van het land Sint Maarten;
4. De heer Kees van Nieuwamerongen, aangewezen door Onze Minister.

De commissie 2021 wordt ambtelijk ondersteund door mevrouw Jasmijn Kossick en mevrouw Joanne de Mooij (algemeen), de heer Eugene Martis (Curaçao), de heer Jaap van Duinkerken (Sint Maarten) en mevrouw Sanne Kouwenhoven (Nederland). Zij vormen gezamenlijk het secretariaat.

4. Methode

De commissie 2021 zal gesprekken voeren met partijen die bij het toezicht betrokken zijn en met partijen die een bijdrage kunnen leveren aan de analyse op welke wijze de landen uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen van de evaluatiecommissie 2018. Hiervoor stelt de commissie 2021 vooraf een vragenlijst op. De lijst met te interviewen partijen zal door de commissie in gezamenlijk overleg worden vastgesteld. Gesprekspartners worden geselecteerd op basis van de opvattingen van de individuele commissieleden gegeven de reikwijdte van de evaluatie en de analyse van de adviezen en rapporten van het Cft alsmede de analyse van stukken die betrekking hebben tot de opvolging van de aanbevelingen uit 2018. De gesprekken die in Nederland plaatsvinden, worden gevoerd via videoverbinding. De commissie reist voorts af naar Curaçao en Sint Maarten om ter plaatse gesprekken te voeren met betrokken partijen.

Verder zal de commissie 2021 zich, gelet op de termijn van drie maanden, baseren op bestaand materiaal waaronder adviezen en rapportages van het Cft over de betreffende periode alsmede de reacties van de Minister van Financiën van de landen op deze adviezen en rapportages. Het conceptrapport van de commissie zal worden aangeboden aan het Cft en aan de besturen van de landen voor hun commentaar waarna het rapport kan worden afgerond met inachtneming (waar nodig) van het commentaar van de eerder genoemde partijen.

5. Rol en verantwoordelijkheden commissieleden

De vijf leden van het secretariaat vormen de ambtelijke ondersteuning van de commissie. Zij bereiden de stukken voor en gelden als penvoerder. Het secretariaat voert de desk research uit, bereidt de vergaderingen van de commissie inhoudelijk voor, werkt de interviews uit en verwerkt deze in het advies.

De leden van de commissie beoordelen, wegen en valideren de door het secretariaat voorbereide stukken, voeren de interviews met de betrokken partijen en brengen, door tussenkomst van de staatssecretaris van BZK, advies uit aan de Rijksministerraad.

De voorzitter leidt de vergaderingen. Hij is verantwoordelijk voor het volledig en tijdig opleveren van het advies. De voorzitter stuurt de evaluatiecommissie en ambtelijke ondersteuning aan; hij delegeert, draagt taken over en stimuleert samenwerking.

6. Planning

De commissie 2021 brengt binnen drie maanden nadat zij is ingesteld advies uit aan de RMR door tussenkomst van de staatssecretaris van BZK. De globale planning is als volgt:

Datum	Betreft	Bespreekpunten
<i>Ma 1 november 2021</i>	<i>Formele instelling evaluatiecommissie</i>	

Wo 10 november 2021	Bijeenkomst evaluatiecommissie	Desk research Vragenlijst en gesprekspartners Vooruitblik op reis
15 – 20 november 2021	Gesprekken in Nederland	Gesprekken met stakeholders over functionering financieel toezicht en in hoeverre aanbevelingen 2018 zijn opgevolgd.
22 – 26 november 2021	Reis naar Curaçao en Sint Maarten	Gesprekken met stakeholders over functionering financieel toezicht en in hoeverre aanbevelingen 2018 zijn opgevolgd.
December 2021	Afrondende bijeenkomst	Conceptadvies aanscherpen en valideren Eventuele aanbevelingen
December 2021	Gesprek met bestuur Curaçao en Sint Maarten	Evaluatiecommissie hoort bestuur Curaçao en Sint Maarten
Januari 2022	Behandeling advies in RMR	

Bijlage 2 – Lijst gesprekspartners

Organisatie	Functie
Curaçao	
Algemeen Pensioenfonds	Directeur, adjunct-directeur
Algemene Rekenkamer Curaçao	Voorzitter, collegelid, sectorleider
Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten	President
College financieel toezicht	Secretaris, plaatsvervangend secretaris
Hervormingscommissie	Voorzitter
Kabinet van de Gouverneur	Gouverneur
Ministerie van Financiën	Minister van Financiën, secretaris-generaal a.i., medewerkers
Raad van Advies	Onder-voorzitter, leden, secretaris, medewerker
Raad van Ministers	Minister-president Kabinetschef Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning Minister van Justitie en Veiligheid
SOAB	Managing director, director
Sociaaleconomische Raad	Fungerend voorzitter, raadslid, algemeen secretaris
Sociale Verzekeringsbank	Directeur
Staten	Financiële commissie, Statenleden (niet zijnde commissieleden)
Sint Maarten	
Algemeen Pensioenfonds	Bestuurslid, algemeen directeur
Algemene Rekenkamer Sint Maarten	Voorzitter, secretaris
COHO / Tijdelijke werkorganisatie	Liaison Sint Maarten
Kabinet van de Gouverneur	Gouverneur, adviseur
Ministerie van Algemene Zaken	Minister-president, secretaris-generaal
Ministerie van Financiën	Minister, secretaris-generaal
Staten	Commissie Financiën, statenleden (niet zijnde commissieleden)
Raad van Advies	Waarnemend vice-voorzitter, bestuurslid
Ministerraad	Minister-president Minister van Justitie Minister van Financiën Minister van Onderwijs, Cultuur, Jeugd- en Sportzaken Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur

	Minister van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeidszaken Minister van Toerisme, Economische Zaken, Vervoer en Communicatie
SOAB	Directeur
SZV Social & Health Insurances	Voorzitter, directeur
NRPB	Directeur
Nederland	
Algemene Rekenkamer Nederland	Collegelid, directeur, medewerker
COHO / Tijdelijke werkorganisatie	Kwartiermaker COHO, projectleider financieel beheer en liaison Curaçao
College financieel toezicht	Voorzitter en lid namens Curaçao
Ministerie van Algemene Zaken	Raadadviseur Binnenlands Bestuur en Staatsrecht
Ministerie van Binnenlandse Zaken en	Staatssecretaris Koninkrijksrelaties Directeur-generaal Koninkrijksrelaties Directeur Landen
Ministerie van Financiën	Directeur-generaal Rijksbegroting, medewerkers
Raad van State	Vice-president en leden

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?

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. De Rft geeft normen aan voor het financieel beheer van de landen. De landen voldoen volgens het Cft in onvoldoende mate aan deze normen; wat is daar volgens u de oorzaak van?
- ii. Bent u het eens met de bevindingen van het Cft?
- iii. Wordt de noodzaak om het financieel beheer op orde te brengen gedeeld op Curaçao en Sint Maarten?
- iv. Hoe kijkt u aan tegen het structureel voldoen aan de normen door Curaçao en/of Sint Maarten? Zijn de normen op termijn haalbaar (twee onderdelen: financieel beheer, begroting) en hoe kan het toezicht daarbij helpen? Wat is de rol daarin van de verschillende actoren (Nederland, Sint Maarten, Curaçao, het Cft, eventuele anderen anderen)?
- v. Was er, los van orkaan Irma en de covid-19-pandemie, sprake van buitengewone omstandigheden in de jaren 2018-2020?

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 bestuurlijke organisatie van Curaçao en Sint Maarten, die verantwoordelijk is om de financiën op orde te brengen?

Q5:

- i. Wat is uw visie op het financieel beheer van Curaçao en/of Sint Maarten?
- ii. Is er vooruitgang geboekt in de periode 2018 – 2020 en wat heeft hierbij geholpen?
- iii. Indien verbeteringen zijn uitgebleven, wat is hier naar uw mening de oorzaak van?
- iv. Heeft dit afgelopen jaren volgens u prioriteit gekregen? Waaruit blijkt dat?
- v. Wat ziet u als resultaten van verbetering van het financieel beheer?
- vi. Wat moet er de komende jaren gebeuren om het financieel beheer op orde te krijgen?

Q6. Wat zou u Curaçao en/of Sint Maarten aanbevelen over het uit te oefenen toezicht?

2. Advies over de aanbevelingen die de commissie 2018 heeft gedaan aan en ter overweging van de landen

De evaluatiecommissie 2021 is gevraagd te adviseren over hoe uitvoering gegeven kan worden aan de aanbevelingen van de evaluatie uit 2018 (zie onder).

Q7:

- i. Was u bekend met de aanbevelingen die de evaluatiecommissie 2018 heeft gedaan?
- ii. Zo ja, was u het eens met deze aanbevelingen? En indien niet, waarom niet en wat is uw voorstel?
- iii. Zijn deze aanbevelingen nog steeds van toepassing?

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

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.

- o 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.
- o Verhelder de rol van het Cft.
- o Verhelder de rol van en versterk de eigen instituties.
- o Versterk het financieel beheer.
- o Versterk de ICT.

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

- o Maak bestuurlijke afspraken en voer bestuurlijk overleg.
- o Beslecht lopende discussies tussen de landsbesturen en het Cft.
- o Kies voor andere communicatie.

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

- o Ontwikkel een strategie die gezonde financiën, economische groei en sociale ontwikkeling samen oppakt.
- o Gebruik of creëer gezamenlijke platforms met betrokkenen uit de publieke en private sector.
- o Wees transparant.

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.

Q8:

- i. In hoeverre zijn de aanbevelingen naar uw inzicht opgepakt?
- ii. Welke aanbevelingen wel/niet?
- iii. Op welke manier zijn aanbevelingen opgepakt?

Q9:

- i. Wat is/zijn redenen dat aanbevelingen (deels) niet zijn opgepakt?
- ii. Welke knelpunten ziet u bij het (deels) oppakken van de aanbevelingen?
- iii. Wat heeft geholpen bij het oppakken van de aanbevelingen?
- iv. En wat gaat in de toekomst helpen om uitvoering te kunnen geven aan de aanbevelingen van de evaluatie uit 2018? Heeft u concrete suggesties?

Q10:

- i. Hoe ziet u de rol en inzet van Nederland bij het opvolgen van de aanbevelingen van de evaluatiecommissie 2018?
- ii. Hoe ziet u de rol van de twee landen bij het opvolgen van de aanbevelingen van de evaluatiecommissie 2018?
- iii. Hoe ziet u de rol van het Cft bij het opvolgen van de aanbevelingen van de evaluatiecommissie 2018?

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)

Eind 2020 hebben respectievelijk Curaçao als Sint Maarten en Nederland een onderlinge regeling getekend voor de uitvoering van de landspakketten. In de landspakketten zijn hervormingen zijn overeengekomen met als doel de financiële, economische, institutionele en maatschappelijke weerbaarheid van de landen te versterken. Het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO) zal toezien op de ontwikkeling en uitvoering van de hervormingen en waar nodig ondersteunen.

Q11: In de landspakketten is aandacht voor financieel beheer. Bent u bekend met deze voornemens? Wat vindt u ervan en denkt u dat deze gaan helpen bij het op orde brengen van FB?

Q12:

- i. Bent u bekend met de rollen van het Cft en het COHO?
- ii. Hoe kijkt u naar de verhouding tussen het Cft en het COHO (of TWO)? Is voor u duidelijk hoe deze twee instituties zich tot elkaar zullen gaan verhouden en welke verantwoordelijkheid/rol straks bij welk instituut belegd is?
- iii. Hoe en waar zou de rolverdeling duidelijker of anders kunnen/moeten?
- iv. Wat is er nodig om de werkrelatie tussen COHO en Cft effectief te maken? Alsook de relatie tussen COHO, het Cft en de landen?

Afronding

Q13: Zijn er zaken niet besproken die u de evaluatiecommissie wil meegeven ter overweging bij hun advies?

Bijlage 4 – Opvolging aanbevelingen evaluatiecommissie 2018

Aanbeveling 1 – De evaluatiecommissie 2018 doet de aanbeveling aan de RMR om deze evaluatie overeenkomstig artikel 33 lid 2 Rft binnen drie jaar – uiterlijk en tijdig in 2021 – te laten plaatsvinden.

Deze aanbeveling is opgevolgd. De volgende evaluatie heeft plaatsgevonden in 2021.

Aanbeveling 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.

De evaluatiecommissie 2018 beveelt aan om de minister van Financiën een sterkere positie te laten genieten binnen de overheid, maar dat de verantwoordelijkheden die te maken hebben met het financieel beheer ook worden ingebed binnen andere ministeries. Zowel de ministers (beleidsmatig) als de secretarissen-generaal (uitvoeringstechnisch) moeten hier een leidende rol in nemen. Ook is een sterk samenwerkingsverband tussen de minister van Financiën en de Minister-president van belang.

Deze aanbeveling is door Curaçao deels opgevolgd en door Sint Maarten niet opgevolgd.

In Curaçao zijn de financiële functies bij de ministeries versterkt met financial controllers en financieel directeurs. Door de decentrale aansturing vanuit en de terugkoppeling met het ministerie van Financiën is de positie van de minister van Financiën versterkt ten opzichte van overige ministers. Voorts zijn er binnen de Landsverordening Comptabiliteitsvoorschriften 2010 en de Landsverordening Financieel beheer bepalingen, op basis waarvan de minister van Financiën een verscherpt toezicht kan uitoefenen op de ministeries. Dit verscherpte toezicht is toegepast in 2020.¹⁴

Op Sint Maarten is de aanbeveling niet opgevolgd. Wel is sinds kort de positie van concerncontroller ingevuld waarvoor het recruitment proces bijna twee jaar heeft geduurd. Deze concerncontroller stuurt de financiële controllers van de verschillende ministeries aan.

De commissie 2021 is voor beide landen niet bekend met concrete acties die zijn ondernomen om de verantwoordelijkheden die te maken hebben met het financieel beheer, in te bedden binnen andere ministeries. Deze aanbeveling blijft daarmee relevant. Tijdens gesprekken in de landen is aangegeven dat een versterking van de rol van de minister van Financiën, ten koste kan gaan van het eigenaarschap bij de andere ministeries om het financieel beheer te verbeteren. Door de verantwoordelijkheden in te bedden binnen de andere ministeries kan dit worden voorkomen.

Aanbeveling 2.2 - Verhelder de rol van het Cft

Conform de Rft heeft het Cft een signalerende en adviserende rol.

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. De commissie 2021 constateert dat in de communicatie op ambtelijk niveau, de adviserende rol van het Cft duidelijker is geworden in Curaçao en niet op Sint Maarten. Dit komt met name doordat het Cft deze rol op secretariaatsniveau de afgelopen jaren beter is gaan vervullen. In de advisering bestaat er in de landen echter nog altijd onduidelijkheid over de rol van het Cft als het gaat om de mate waarin het Cft kan meedenken in oplossingen. De verheldering van de rol van het Cft blijft relevant en komt aan bod in hoofdstuk 3.

Aanbeveling 2.3 - Verhelder de rol van en versterk de eigen instituties

¹⁴ Landsverordening Comptabiliteitsvoorschriften 2010; Landsverordening Financieel beheer (Publicatieblad 2015, no 79); Roadmap voor een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening 2021 van het Land Curaçao (21 jan 2019); akk Raad van Ministers 23 jan 2019.

De evaluatiecommissie 2018 beveelt aan de rol van de eigen instituties, zowel van financiële als sociaaleconomische aard, te versterken om tot een verbeterde en vruchtbaardere werkrelatie met de landsbesturen te komen.

Deze aanbeveling is door Curaçao deels opgevolgd en door Sint Maarten niet opgevolgd.

De Algemene Rekenkamer van Curaçao is inmiddels bevoegd om ongevroegd onderzoek te doen naar de overheidsentiteiten. Hiermee is een specifieke aanbeveling van de evaluatiecommissie 2018 opgevolgd.

In Sint Maarten zijn, voor zover de commissie 2021 bekend is, geen concrete acties ondernomen betreffende deze aanbeveling.

Ondanks de stappen die Curaçao heeft gezet, geldt voor beide landen dat de adviezen van de eigen instituties niet altijd worden opgevolgd door de landsbesturen. De verheldering en versterking van de rol van de instituties blijft relevant en komt aan bod in hoofdstuk 3.

2.4 Versterk het financieel beheer. (artikel 33, lid 10, onder e)

De evaluatiecommissie 2018 beveelt aan om toe te werken naar een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekeningen vanaf 2021, landsinterne afspraken te maken over te hanteren financiële kaders, prioriteiten te stellen in plaats van alles tegelijk aan te pakken en betrokkenen te laten samenwerken.

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Er hebben verbeteringen plaatsgevonden in het financieel beheer, maar een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2021 is voor beide landen buiten bereik.

In oktober 2018 (voordat de evaluatiecommissie 2018 zijn advies uitbracht) hebben Curaçao en het Cft afgesproken dat Curaçao een roadmap opstelt om de financiële kolom te versterken zodat de jaarrekening 2021 wordt voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. De "Roadmap voor een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening 2021 van het Land Curaçao" was opgesteld en goedgekeurd door het bestuur van Curaçao.¹⁵ Uit gesprekken die de commissie 2021 heeft gevoerd, blijkt dat door een gebrek aan financiële middelen en uitvoeringscapaciteit, het gewenste doel nog niet bereikt is.

Op Sint Maarten hebben verbeteringen plaatsgevonden. Alhoewel er een inhaalslag is gemaakt in de oplevering van jaarrekeningen (in 2020 en 2021 zijn in totaal vier achterstallige jaarrekeningen vastgesteld (2013-2016) en op de valreep nog eens twee goedgekeurd door de Staten), heeft dit nog niet geleid tot een goedkeurende accountantsverklaring en constateerde de accountant dezelfde tekortkomingen bij deze jaarrekeningen.

Deze aanbeveling en bijbehorende overwegingen van de evaluatiecommissie 2018 zijn nog steeds relevant. De commissie 2021 geeft daarom veel aandacht aan financieel beheer in hoofdstuk 3.

2.5 Versterk de ICT. (artikel 33, lid 10, onder e)

De evaluatiecommissie 2018 beveelt met name Sint Maarten aan om een goed functionerend ICT-systeem te implementeren ten behoeve van de verbetering van het financieel beheer.

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Er zijn inspanningen gedaan op Sint Maarten om deze aanbeveling op te pakken, maar onder meer vanwege ontbrekende financiering, heeft dit niet geleid tot significante verbeteringen. Een adequaat ICT-systeem ter verbetering van het financieel beheer maakt onderdeel uit van het landspakket thema A.

¹⁵ Samenwerkingsconvenant van 21 januari 2019

Op Curaçao was het ICT-systeem al redelijk op orde; ook is een Contractenregistratie-module opgevoerd in het administratiesysteem 'Enterprise One', ter versterking van het beheer op contractuele verplichtingen en hebben er verbeteringen plaatsgevonden voor de systemen van het belastingapparaat.

3.1 Maak bestuurlijke afspraken en voer bestuurlijk overleg. (artikel 33, lid 10, onder f)

De evaluatiecommissie 2018 beveelt aan om op koninkrijksniveau de afspraken tussen Curaçao, Sint Maarten en het Cft te bevestigen. 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 afspraken maken concreet hoe de landen het financieel beheer jaarlijks op orde gaan brengen, hoe investeringsruimte gecreëerd kan worden en welke facilitering hier tegenover kan staan. Regel daarnaast controle en monitoring van de bestuurlijke afspraken en bespreek dit in een periodiek bestuurlijk overleg tussen de regeringen op Koninkrijksniveau.

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Met de overeengekomen landspakketten tussen de regeringen van Curaçao respectievelijk Sint Maarten en Nederland zijn op koninkrijksniveau bestuurlijke afspraken gemaakt, onder andere over het op orde brengen van het financieel beheer. Concrete afspraken over investeringsruimte en facilitering zijn echter nog niet gemaakt. Ook dienen de bestuurlijke afspraken nog te landen in wetgeving. De rol van de landspakketten in de verbetering van het financieel beheer komt aan bod in hoofdstuk 3.

Daarnaast zijn Curaçao en Nederland in 2019 een integrale groeistrategie ("Groeistrategie Curaçao, Integraal en Samen") overeengekomen ter bevordering van economische groei, het financieel beheer en de bestuurskracht van het land Curaçao. Ter uitvoering hiervan was op bestuurlijk niveau een samenwerkingsconvenant overeengekomen met Nederland. Inmiddels is het samenwerkingsconvenant ingehaald met de inwerkingtreding van het landspakket.

3.2 Beslecht lopende discussies tussen de landsbesturen en het Cft. (artikel 33, lid 10, onder f)

De evaluatiecommissie 2018 beveelt aan om discussies over zaken als de interpretatie van de SNA-richtlijnen en de afbakening van de collectieve sector af te ronden.

Deze aanbeveling is opgevolgd. Deze discussies zijn afgerond.

3.3 Kies voor andere communicatie. (artikel 33, lid 10, onder f)

De evaluatiecommissie 2018 beveelt aan om te publiceren volgens het principe: nooit verrassen, altijd vooraf informeren. Daarnaast wordt het secretariaat van het Cft aanbevolen op vaste momenten aanwezig te zijn in de landen om de lokale situatie te kennen en begrip en betrokkenheid te tonen.

Opvolging: Deze aanbeveling is deels opgevolgd. De communicatie tussen het secretariaat van het Cft en de landen op ambtelijk niveau is de afgelopen jaren verbeterd. Er vindt regulier overleg plaats, wat de kwaliteit van de werkrelatie en het afstemmen van de verwachtingen over en weer bevordert. In 2020 bleek het lastig te zijn om op Sint Maarten aanwezig te zijn vanwege de corona-gerelateerde reisbeperkingen.

De communicatie en daarmee ook de relatie tussen het Cft op College-niveau en de landen is gespannen. Dit geldt met name voor Sint Maarten.

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

De evaluatiecommissie 2018 beveelt aan een strategie te ontwikkelen waarin aandacht is voor:

- Financieel beheer in relatie tot de sociaaleconomische situatie, zodat de koppeling tussen gezonde overheidsfinanciën, economische groei en de kwaliteit van leven van de inwoners van Curaçao en Sint Maarten zichtbaar moet worden;
- 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.;
- Lange termijnvisie op overheidsinvesteringen, in plaats van korte termijninvesteringen.

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Uit de gesprekken die de commissie 2021 heeft gevoerd in de landen, blijkt dat er door het bestuur als geheel nog altijd te weinig prioriteit wordt gegeven aan het verbeteren van het financieel beheer. Het lijkt erop dat door de sociaaleconomische noden de prioriteit van het verbeteren van het financieel beheer door de bestuurders uit het oog wordt verloren. Deze (sub)aanbeveling is daarmee niet opgevolgd. De aanbeveling blijft relevant en komt aan bod in hoofdstuk 3.

De (sub)aanbeveling om aandacht te besteden aan structurele hervormingen van de economie, is opgevolgd. Met de overeengekomen landspakketten tussen de regeringen van Curaçao respectievelijk Sint Maarten en Nederland, zijn eind 2020 bestuurlijke afspraken gemaakt over economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen. Dit betreft onder andere hervormingen met betrekking tot overheidsorganisatie, de publieke sector, de arbeidsmarkt en het ondernemersklimaat. Het komt nu neer op de uitvoering van deze gemaakte afspraken, waarbij ook zal blijken of de afspraken genoegzaam zullen uitpakken.

De aanbeveling om aandacht te besteden aan een lange termijnvisie op overheidsinvesteringen, is niet opgevolgd. De commissie licht de redenen hiervan toe in hoofdstuk 3.

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

De evaluatiecommissie 2018 beveelt aan een platform te gebruiken waarbinnen partijen samen werken aan nationale plannen en de uitvoering ervan. Hierdoor wordt maatschappelijk draagvlak gecreëerd en kunnen plannen worden doorgezet ongeacht politieke en bestuurlijke wisselingen.

Deze aanbeveling is opgevolgd. Met de totstandkoming van de landspakketten is in de ogen van de commissie 2021 in zekere zin een platform gecreëerd waarbinnen de publieke en private sector worden betrokken bij de uitvoering van overeengekomen maatregelen kunnen werken. Daarnaast is de uitvoering van de landspakketten niet onderhevig aan bestuurlijke wisselingen.

Het bestuur van Curaçao heeft voornamelijk in de jaren 2018 en 2019 met het Nationaal Dialoogplatform overleg gevoerd met de verschillende maatschappelijke stakeholders. Overleg met maatschappelijke groeperingen vond tevens plaats in het kader van het beperken van de verspreiding van COVID-19 en de bestrijding van de negatieve maatschappelijke effecten.

In Sint Maarten bestond een dergelijk platform niet in de jaren 2018-2020.

4.3 *Wees transparant.*

De evaluatiecommissie 2018 beveelt aan de inwoners van Curaçao en Sint Maarten te laten zien wat er met hun belastinggeld gebeurt. Dit zal de compliance cultuur naar verwachting bevorderen.

Opvolging: Dit is een zeer algemeen geformuleerde aanbeveling. De commissie 2021 vond het lastig om deze aanbeveling te operationaliseren waardoor het niet tot een oordeel is gekomen.

Op Curaçao vinden vanuit verschillende ministeries voorlichtingen plaats via de media (radio- en televisieprogramma's) over actueel beleid en investeringen. Vanaf 2020 vinden specifiek voorlichtingen plaats over de bestrijding van COVID-19 en het effect op de overheidsfinanciën.

Op Sint-Maarten wordt geen voorlichting gegeven inzake de besteding van belastinggeld.

5.1 Regel technische assistentie.

De evaluatiecommissie 2018 beveelt aan dat Curaçao en Sint Maarten vragen om technische assistentie (waaronder belastingexperts, financiële controllers en wetgevingsjuristen) bij het op orde brengen van de overheidsfinanciën, en dat de landen zich vervolgens committeren aan afspraken die zijn gemaakt over de technische bijstand.

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. In beide landen zijn in de periode 2018-2020 initiatieven genomen voor technische assistentie, maar dit heeft uiteindelijk in deze periode tot weinig concrete ondersteuning geleid. Sinds 2021 wordt met de TWO wel intensieve ondersteuning geboden.

Voor Curaçao was in het Groeiakkoord uit 2019 opgenomen dat Nederland technische assistentie zou kunnen leveren op de hierin opgenomen onderwerpen (waaronder financieel beheer). Om te komen tot technische assistentie, was het van belang om helderheid te krijgen over de uitvoeringsagenda en benodigde 'extra' uitvoeringscapaciteit, om zo tot een hulpvraag te komen. Vanwege de COVID-19 pandemie is dit vervolgens niet van de grond gekomen. Vanuit de Gemeente Den Haag is op verzoek van het ministerie van Financiën van Curaçao wel technische ondersteuning geleverd in het kader van het subsidiebeleid. Sinds 2021 wordt in het kader van dat Landspakket door de TWO intensieve ondersteuning geboden bij zowel de verbetering van het financieel beheer als de versterking van de Belastingdienst. Tot slot heeft Curaçao gebruik gemaakt van de assistentie van CARTAC, waarvoor zowel Nederland als Curaçao een financiële bijdrage leveren.

Voor Sint Maarten is op aandragen van het Cft een financieel medewerker vanuit Nederland aangetrokken om het ministerie van Financiën te ondersteunen. Verder heeft Nederland – na een verzoek van Sint Maarten - de Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN) gevraagd een analyse van de Belastingdienst Sint Maarten te doen. BCN bracht hiervoor de staat van de Belastingdienst in kaart en stelde een plan op ter verbetering van de Belastingdienst. Onderdeel van dit plan was een verzoek voor technische assistentie, dat deel uit is gaan maken van de Development Policy Operation (DPO) dat via het trustfonds bij de Wereldbank liep. Dit project is echter nooit tot stand gekomen en is uiteindelijk vervangen door het landspakket. Tot slot biedt de TWO sinds 2021 intensieve ondersteuning in het kader van dat landspakket, en heeft Sint Maarten gebruik gemaakt van de assistentie van CARTAC.

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

De evaluatiecommissie beveelt aan via het lidmaatschap van CARTAC gebruik te maken van expertise en resources in de regio.

Deze aanbeveling is opgevolgd. Zowel Curaçao als Sint Maarten zijn lid van CARTAC. Nederland heeft in 2019 en 2020 in totaal een bedrag van EUR 5 miljoen gedoneerd aan CARTAC zodat CARTAC assistentie kan blijven bieden aan Curaçao en Sint Maarten (en Aruba). Beide landen hebben gebruik gemaakt van deze assistentie, met name in het verbeteren van de statistische gegevens. Meerdere gesprekspartners gaven echter aan dat technische assistentie (waaronder vanuit CARTAC) de afgelopen jaren mondjesmaat was. Het lidmaatschap van CARTAC is wel gebruikt, Maar na afloop van de tijdelijke ondersteuning is onvoldoende voortgang geboekt in vervolgacties omdat de landen hiervoor niet over de nodige capaciteit en middelen beschikken.

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

De evaluatiecommissie 2018 beveelt aan in een Koninkrijk breed bestuurlijk overleg te bespreken of en zo ja hoe goed financieel beheer kan leiden tot 'incentives' of voordelen, zoals geconditioneerde normverlichting, schuldverlichting of –spreiding, specifieke kapitaalinjecties of eventuele verlaging kosten technische bijstand.

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. De commissie 2021 is niet bekend met Koninkrijk brede afspraken over 'incentives' of voordelen als gevolg van verbeteringen in het financieel beheer.



Aan: De Evaluatiecommissie Rft 2021

Datum: 09-02-2022

Contactpersoon

Uw brief d.d.: 24 januari 2022

Uw kenmerk *Ons nummer*

*Zaaknummer:*2022/003456

*Onderwerp: Reactie op het advies
van de Evaluatiecommissie 2021
Artikel 33 Rijkswet financieel
toezicht Curaçao en Sint Maarten*

*Pagina:*2

Aantal Bijlagen

Geachte commissie,

Zoals uit uw evaluatie blijkt is het van belang om in het kader van de Rft rekening te houden met de grote externe schokken (Covid-19, sluiting van de grens met Venezuela en van de olieraffinaderij en de daarmee samenhangende crisis in de haven, en een sterk gekrompen financiële sector) en zorgwekkende economische vooruitzichten (volatiele toeristische sector door Covid-19). Er is sprake vanuit de Rft van een jaar-op-jaar stringente naleving van de normen, waardoor er geen perspectief wordt geboden voor het inpassen in de begroting van een lange termijn sociaaleconomische ontwikkelingsstrategie.

Gegeven het feit dat er te stringent wordt gefocust op een jaar-op-jaar sluitende begroting, zonder rekening te houden met de noodzakelijke investeringen in uitvoeringscapaciteit alsook noodzakelijke investeringen voor broodnodige economische structuurveranderingen, wordt nagenoeg tot geen perspectief geboden voor een duurzame economische ontwikkeling. Juist in slechte economische tijden, waarbij met name de uitgaven en investeringen vanuit de private sector uitvallen vanwege de onzekere situatie, is het van belang dat de overheid de nodige ruimte dient te krijgen om een trekkersrol te kunnen hebben in het aanjagen van nieuwe economische activiteiten.



MINISTERIE VAN
ALGEMENE ZAKEN

Dit is nu onmogelijk daar de zeer beperkte financiële ruimte op de gewone dienst simpelweg onvoldoende is om hiermee tevens zinvolle investeringen te doen in

uitvoeringscapaciteit en economische activiteiten. Hierdoor leidt de strikte naleving van de Rft normen tot een procyclisch beleid wat dus in tijden van economische tegenspoed als effect heeft een verdere verslechtering van de sociaaleconomische situatie vanwege een verdere beperking van de uitgavenruimte en investeringsruimte voor de overheid. Hierdoor is er in de praktijk behoefte aan een meerjarig perspectief bij de invulling van het financieel toezicht, waarbij tevens de naleving van de Rft normen bezien dient te worden rekening houdende met de omgevingscontext voor Curaçao en de gevolgen hiervan voor de sociaaleconomische situatie en vooruitzichten voor het Land.

Per slot van rekening kan een situatie van evenwichtige begroting op termijn alleen bereikt worden indien er sprake is van een solide basis voor een duurzame economische ontwikkeling. Rekening houdende met de grote externe schok van Covid-19, waarbij de door het Rijk verstrekte liquiditeitssteun meteen als schuld is gekenmerkt, leidt dit daarnaast tot een verdere verslechtering van de schuldpositie van Curaçao en dus het verder uitblijven van vooruitzichten voor een duurzame economische ontwikkeling. Constructiever zou zijn om de afwikkeling van deze schulden samen te koppelen aan een programma van economische ontwikkeling welk daadwerkelijk als doel heeft om Curaçao verder te helpen. Indien er nu wordt uitgegaan van de stringente naleving van de Rft-normen, leidt de tot nu toe verstrekte liquiditeitssteun -bij ongewijzigde status hiervan c.q. handhaving hiervan als een schuld welk door Curaçao dient te worden afgelost, tot een verdere verslechtering van de financiële positie van Curaçao daar er feitelijk geen begrotingsruimte meer is om de aangegeven investeringen en benodigde uitvoeringscapaciteit te kunnen financieren. Dit is niet in overeenstemming met de voornemens vanuit het Rijk om toe te werken naar een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling voor Curaçao. Per slot van rekening zijn financieel beheer en toezicht geen doel op zich. Ze dienen de overheidsfinanciën te helpen op orde te brengen om de sociaaleconomische doelen van Curaçao te kunnen realiseren.

Hoogachtend,

G. P. Sas

Minister van Algemene Zaken



PRIME MINISTER OF SINT MAARTEN
Minister-President van Sint Maarten

Philipsburg, 11 februari 2022

[via email]

DIV: 12385A

Onderwerp: Reactie van Sint Maarten op rapport

Geachte

De door de evaluatiecommissie gepresenteerde analyse kan door Sint Maarten op veel punten worden onderschreven. Toch geven wij graag (naast de opmerking in de comments) op een aantal aspecten een reactie in de verwachting onze standpunten en overwegingen over de Rft en het toezicht op naleving van de Rft door het Cft over het voetlicht te brengen. We zullen de bedoelde passages aanhalen en daar graag onze zienswijze over formuleren:

Het secretariaat van het Cft neemt de rol van 'trusted advisor' in met betrekking tot de ambtelijke contacten tussen het Cft en de landen

In een ideale wereld is deze stelling wellicht inhoud te geven maar het is niet eenvoudig om in de rol van toezichthouder ook de rol van "vertrouwd adviseur" te vervullen. Toezichthouders plegen toe te zien of de organisatie binnen de bandbreedte van de regelgeving opereert en zal (doen) optreden als dat niet het geval is. De toezichthouder bedient zich dus van sancties zodra meningen en percepties verschillen. Een adviseur kan slechts worden vertrouwd als de organisatie merkt dat de adviseur ter zake kundig is en het belang van het object laat prevalleren. Er bestaat daarmee een spanning tussen beide rollen.

Jaar	15 lid1a Evenwicht GD	15 lid1b Evenwicht KD	15 lid1c Rentelastnorm	15 lid2a Alle opbr & kstn	15 lid2b Toelicht opbr & kstn	15 lid2c Ordelijkheid en controleerbaar	15 lid3 ¹ Uiteenzetting Fin toestand
2018							
2019							
2020							

¹ De commissie heeft op basis van de adviezen van het Cft, geen oordeel kunnen vormen over het wel of niet voldoen aan artikel 15 lid 3.

Legenda

Voldaan aan norm Rft	Niet voldaan aan norm Rft	Ten dele voldaan	Onbekend
----------------------	---------------------------	------------------	----------

Dit overzicht geeft aan op welke punten van de Rft voldoet of niet of onvoldoende presteert. Ten aanzien van 1a dient te worden opgemerkt dat in de gepresenteerde jaren het bekende artikel 25 gold hetgeen een afwijking van artikel 15 toestaat. Daarmee is het niet voor de hand liggend de score ten aanzien van dit punt op “niet voldaan” te presenteren.

Ook ten aanzien van lid 2 is op de score van de drie elementen wel wat af te dingen op de onzes inziens te strenge beoordeling en verdient Sint Maarten ten aanzien van deze elementen tenminste de score “ten dele voldaan”.

Voorgesteld wordt om een kolom op de nemen voor artikel 25 en de negatieve score op 1a te laten vervallen.

In de gepresenteerde jaren gold bovendien elk jaar dat artikel 25 van kracht was en dus een crisissituatie was ontstaan waarin grote onzekerheden optraden voor zowel de inkomsten als voor de uitgaven. Deels trad die onzekerheid op vanwege onvoorspelbaarheid van het economisch herstel (zowel in tijdstip als in snelheid) als ook door onzekerheid over liquiditeitsverstrekkingen. Dit alles maakt een P&C-cyclus van één boekjaar erg rigide en geeft (te weinig) manoeuvreer ruimte voor de regering zeker gezien de omvangrijke procedure van begrotingswijziging.

Ondanks dat Sint Maarten met een inhaalslag van de jaarrekeningen bezig is (in 2020 zijn twee achterstallige jaarrekeningen vastgesteld²), wordt in 2020 niet de gewenste voortgang geboekt met betrekking tot het verbeteren van het financieel beheer. Het Cft verzoekt Sint Maarten meermaals stappen te ondernemen, maar hier wordt niet aan voldaan.

Er bestaan reeds enige jaren plannen om het financieel beheer in Sint Maarten structureel te moderniseren. Een dergelijk initiatief vergt niet alleen inzet van de organisatie zelf maar gaat ook gepaard met investeringen en met kosten van extern advies. Na eerdere pogingen om de financiering daarvoor los te krijgen via DPO (Wereldbank) en opnemng in de kapitaaldienst zijn steeds op niets uitgelopen. De hier gekozen formulering wordt door Sint Maarten dan ook tendentius gevonden.

Tegelijkertijd geldt voor ieder huishouden en iedere organisatie dat het ‘huishoudboekje’ op orde moet zijn om de juiste beleidsmatige afwegingen te (kunnen) maken. Met deze stelling wordt onvoldoende rekening gehouden met de situatie van voor de orkanen dan wel ontbreekt de context van de overgang van de situatie van voor de orkanen naar de situatie van na de orkanen en de Covid-19 pandemie.

² In 2021 zijn nog eens twee achterstallige jaarrekeningen vastgesteld door de gouverneur (2015 en 2016) en nog twee vastgesteld door de Staten (2017 en 2018).

De commissie adviseert de verbetering van het financieel beheer meer op afstand te zetten van het directe politieke speelveld. Geef de Secretarissen-Generaal (SG's) het mandaat met de opdracht en de benodigde financiële middelen om het financieel beheer op orde te brengen.

Het op orde krijgen van het financieel beheer is een opzichzelfstaand hoofdstuk in de landspakketten. Het meerjarige kader daarvan is een unieke kans om gedisciplineerd en stapsgewijs het financieel beheer op orde te brengen. Hiervoor dient budget en capaciteit beschikbaar te komen.

Aangezien Sint Maarten geen sluitende begroting heeft, betekent dat de benodigde financiële middelen om het financieel beheer op orde te brengen, uit de al zeer gelimiteerde financiële middelen dient te worden voortgebracht, wat met zich meebrengt dat dit ten koste gaat van andere noodzakelijke investeringen. De vraag wordt gesteld waar het budget en de capaciteit vandaan wordt gehaald.

Het Cft heeft op dit moment onvoldoende mogelijkheden om (sociaal) economische omstandigheden mee te wegen in zijn advisering, zowel door de striktheid van de normen uit de Rft als vanuit de gevoelde beperking om beleidsmatig te adviseren;

Het is de vraag of Cft zich zou moeten opstellen als beleidsadviseur. Hun rol is het toezicht op de naleving van de Rft en er kan spanning ontstaan tussen naleving van de Rft en het beleid. Ook ligt de rol van beleidsadviseur dicht bij die van TWO.

De commissie is van mening dat ook de macro-economische ontwikkeling van de landen een belangrijke afweging is bij het aangaan van nieuwe leningen, zodat het (sociaal)economische gevaar van een onbetaalbare schuldenlast in de toekomst wordt voorkomen.

Inderdaad is de enorme toename van de schuldenlast van het land een bedreiging voor gezonde overheidsfinanciën. In dat kader heeft Sint Maarten voorstellen gedaan aan Nederland om een duurzaam financieringsplan te ontwikkelen waarin niet alleen alle overheidsschulden worden betrokken maar ook de draagkracht wordt meegenomen. Ook speelt daarbij een rol in welke mate de mogelijkheid tot het converteren van leningen naar giften kan plaatsvinden bijvoorbeeld naar het model van de Wereldbank en de daar gebruikte DPO-financieringsvorm.

Wij hopen dat onze opmerkingen aanleiding geven om alsnog een aantal bevindingen te nuanceren of te heroverwegen.

Hoogachtend,

Silveria M. Jacobs
Minister-resident van Sint Maarten