



Aan
De minister van Financiën van Curaçao

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao
Telefoon (+5999)4619081

Adres kantoor Sint Maarten
Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800

Datum
1 september 2023
Ons kenmerk
Cft 202300079
Pagina
1/7

Uw kenmerk

E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Bijlage
2

Onderwerp
Advies bij de ontwerpbegroting 2024 van Curaçao

Geachte heer Silvania,

Op 21 augustus 2023 verzocht u het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) om op basis van artikel 11 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) te adviseren bij de ontwerpbegroting (OB) 2024 van Curaçao.¹ Daarbij gaf u aan van plan te zijn op korte termijn een Nota van Wijziging (NvW) op te stellen. Dit om de finale afspraken over de herfinanciering van de aan Curaçao verstrekte liquiditeitssteun en de mogelijke oplossing voor de problemen bij pensioenverzekeraar ENNIA in de OB te kunnen verwerken.

Hierbij ontvangt u het advies van het Cft bij de OB.² In bijlage 1 van deze brief zijn meerjarige overzichten opgenomen van de gewone dienst en de kapitaaldienst zoals opgenomen in de OB.

Oordeel

De door u aangeboden OB is, zoals u ook aangeeft in uw brief, met het ontbreken van de cijfermatige verwerking van de herfinanciering en de oplossing voor de ENNIA problematiek onvolledig.³ Daarbij constateert het Cft dat de cijfermatige verwerking van deze punten ertoe zal leiden dat het in de OB begrote evenwicht op de gewone dienst in 2024, alsmede de begrote overschotten in de periode 2025-2027, zullen omslaan in tekorten. Daarmee voldoet de OB niet aan de centrale begrotingsnorm van de Rft.⁴

De ENNIA-oplossing in zijn huidige vorm, een (volledige) herkapitalisatie van het bedrijf door middel van door het land aangetrokken leningen, zal voor Curaçao een aanmerkelijke verhoging van de overheidsschuld en schuldquote tot gevolg hebben.⁵ In combinatie met de rentelasten van de herfinanciering van de liquiditeitssteun, zullen de totale rentelasten daardoor zodanig toenemen dat de rentelastnorm van de Rft zal worden overschreden.⁶

In geval van een tekort op de gewone dienst of een overschrijding van de rentelastnorm, is het Curaçao niet toegestaan leningen aan te trekken. De voor de periode 2024-2027 begrote, onder de lopende inschrijving van Nederland aan te trekken, leningen voor investeringen kunnen zodoende niet worden verstrekt. Bovendien zal Curaçao door een overschrijding van de rentelastnorm ook meerjarig ernstig beperkt worden in zijn mogelijkheden om de nodige economisch rendabele investeringen te financieren. Deze langjarige effecten en de risico's daarvan voor de meerjarige economische ontwikkeling van Curaçao worden onvoldoende in de OB onderkend.

De OB moet een betrouwbaar, realistisch en actueel beeld geven van de financiële uitgangspositie van het land. Het is zodoende noodzakelijk dat de OB wordt aangepast en in lijn wordt gebracht met de normen van de Rft. Dit ziet naast de verwerking van de herfinanciering van de liquiditeitssteun en de ENNIA-oplossing, ook op de naar verwachting benodigde ombuiging van de lasten, waar nu nog wordt ingezet op lastenintensiveringen. Tevens is dit van belang voor besluitvorming over bredere thema's zoals het tempo van tekortcompensatie, het terugbrengen van de overheidsschuld en het kunnen verhogen van economisch rendabele investeringen.

Het Cft verzoekt u de NvW spoedig aan het Cft voor te leggen ter advisering.

Toelichting

Curaçao presenteert in de OB een sluitende begroting voor 2024 en overschotten op de gewone dienst in de jaren 2025-2027.⁷ De belastingraming is gebaseerd op recente groeicijfers van het Internationaal Monetair Fonds (IMF),⁸ en realisatiecijfers tot en met mei 2023. Het Cft heeft vooralsnog geen opmerkingen bij de belastingraming, maar adviseert Curaçao deze bij de NvW wel te actualiseren op basis van de meest recente realisatiecijfers. Curaçao begroot vanaf 2024 structureel ANG 40 miljoen aan baten uit de vergunningenfee voor kansspelaanbieders. Gegeven de voortdurende vertraging omtrent de Landsverordening op de Kansspelen, acht het Cft het risico aanwezig dat deze raming niet volledig kan worden gerealiseerd. Het Cft adviseert u dit risico in de NvW te adresseren.

De OB gaat uit van per saldo ANG 113 miljoen hogere lasten in 2024 ten opzichte van het niveau in 2023. De verhogingen zien op de personeelslasten (+ANG 30 miljoen), het verbruik van goederen en diensten (+ANG 40 miljoen), en de post subsidies en overdrachten (+ANG 16 miljoen). Daarnaast neemt Curaçao in de OB meerjarige dotaties aan het schommelfonds op. Deze dotaties lopen op van ANG 21 miljoen in 2024 tot ANG 125 miljoen in 2027. Het Cft merkt op dat, mede in het kader van het Landspakket, diverse beleidsvoorstellen zijn gedaan om meerjarige dotaties aan het schommelfonds te voorkomen. Het Cft verzoekt u deze voorstellen en de financiële implicaties daarvan in de NvW toe te lichten.

Op 25 augustus 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het aanbod van Nederland aan Curaçao inzake de herfinanciering van de in 2020 en 2021 verstrekte liquiditeitssteun van totaal ANG 911 miljoen.⁹ Nederland stelt Curaçao voor de herfinanciering een rente in het vooruitzicht gebaseerd op de rente die de Nederlandse Staat betaalt (indicatief 3,1 procent). Deze rente is voorwaardelijk gesteld aan een bestuurlijk akkoord over de ENNIA-oplossing. Indien dit akkoord uitblijft, zal de rente stijgen naar indicatief 5,1 procent.

In de OB zijn de uit de herfinanciering voortvloeiende jaarlijkse rentelasten van minimaal circa ANG 27 miljoen nog niet opgenomen. Verwerking van de additionele rentelasten zal het in de OB begrote evenwicht op de gewone dienst in 2024, alsmede de begrote overschotten in de periode 2025-2027, doen omslaan in tekorten. Deze tekorten worden mogelijk nog vergroot door de additionele rentelasten als gevolg van een oplossing voor ENNIA. Daarnaast is de herfinanciering in de OB verwerkt als aflossingsvrije lening, terwijl het basisaanbod van Nederland een 20-jarige annuïtaire lening betreft.

Over de ENNIA-oplossing is op hoofdlijnen een akkoord bereikt tussen de ambtelijke delegaties van Nederland, Curaçao, Sint Maarten, en de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) als toezichhouder en huidige bestuurder van ENNIA. De voorgestelde oplossing bestaat uit een herkapitalisatie van ENNIA met (achtergestelde) leningen van de landen Curaçao en Sint Maarten.¹⁰ Nederland financiert deze leningen (volledig) aan de landen. Het totale pakket door Nederland te verschaffen leningen zou circa EUR 600 miljoen, oftewel ANG 1,2 miljard, bedragen. Op 25 augustus 2023 is de voorgestelde oplossing goedgekeurd in de Nederlandse ministerraad. De door Nederland te verstrekken leningen hebben nog wel de instemming van de Tweede en Eerste Kamer nodig.¹¹

Hoewel Curaçao nog moet rapporteren over de cijfers van de collectieve sector voor de jaren 2021 en 2022,¹² zal de voorgestelde oplossing voor ENNIA, in combinatie met de (minimaal) ANG 27 miljoen rentelasten van de herfinanciering van de liquiditeitssteun, leiden tot overschrijding van de rentelastnorm. Deze norm is in de wet opgenomen om een onhoudbare schuldpositie voor het land te voorkomen en schrijft voor dat de rentelasten van de collectieve sector van het land niet meer mogen bedragen dan 5 procent van de gemiddelde gerealiseerde gezamenlijke inkomsten van de collectieve sector van het land, over de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting is of wordt ingediend. Deze norm is ook opgenomen in de Comptabiliteitsverordening van het land. Volledigheidshalve merkt het Cft op dat Curaçao in de voorgestelde oplossing rentebaten van ENNIA begroot te ontvangen. Het toekomstig rendement van ENNIA zal hierdoor echter dusdanig onder druk komen te staan, waardoor bovendien onzeker is in hoeverre ENNIA langjarig aan deze renteverplichting jegens het land kan voldoen. Overigens neemt de ontvangst van enige rentebaten door het land de strijdigheid met de rentelastnorm, die naar het oordeel van het Cft geen verrekening van rentebaten toestaat, niet weg.

Kenmerk
Cft 202300079
Blad
4/7

De voorgestelde ENNIA-oplossing zal voor Curaçao leiden tot een sterke verhoging van de overheidsschuld en de schuldquote. Deze voorziene schuldoploop, met bijbehorende oploop van de rentelasten, is, nu het land herstelt van de coronacrisis en mede op basis van het Landspakket tot structurele hervormingen wil komen, zeer onwenselijk. De additionele rentelasten verdringen niet alleen andere (productieve) overheidsuitgaven, maar leiden er ook toe dat de mogelijkheden van Curaçao om de nodige economisch rendabele investeringen te financieren de komende jaren ernstig worden beperkt.

Overigens begroot Curaçao in 2024 ANG 25 miljoen aflossingen te ontvangen op uitgegeven leningen. Onderdeel hiervan zijn aflossingen op de lening aan het Curaçao Medical Center (CMC). Het CMC lost vanwege zijn precaire financiële situatie echter al sinds juni 2020 niet meer af op deze lening.¹³ Het Cft acht hiervoor een voorziening noodzakelijk.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De minister-president van Curaçao
De secretaris-generaal van het ministerie van Financiën van Curaçao

Bijlage 1: Meerjarige overzichten gewone dienst en kapitaaldienst

In tabel 1 is de realisatie weergegeven van de gewone dienst voor 2021. Daarnaast geeft tabel 1 de voorlopige realisatie voor 2022¹⁴ en de jaarprognose voor 2023 zoals opgenomen in de tweede uitvoeringsrapportage (UR) 2023 weer en de meerjarenraming voor de periode 2024-2027.

Tabel 1: Meerjarig overzicht gewone dienst (in miljoenen ANG)¹⁵

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Baten	1.502	1.750	1.728	1.842	1.912	1.971	2.022
Belastingen	1.321	1.561	1.533	1.618	1.671	1.725	1.771
Schenkingen en subsidies	38	51	18	20	20	20	20
Andere baten	143	138	158	164	181	186	191
Kansspel vergunningenfee	0	0	20	40	40	40	40
Lasten	1.865	1.728	1.725	1.842	1.894	1.959	2.010
Beloning van personeel	435	416	445	475	491	507	519
Goederen en diensten	214	229	226	269	267	268	268
Afschrijving vaste activa	76	70	91	91	94	94	94
Interest	68	67	71	71	73	75	77
Subsidies & Overdrachten	485	450	386	402	407	411	416
Sociale zekerheid	572	497	503	500	498	496	496
Andere lasten	16	0	4	14	15	15	15
Dotatie schommelfonds	0	0	0	21	49	93	125
Resultaat	-363	22	3	0	18	12	12

Bron: conceptjaarrekening 2021, tweede uitvoeringsrapportage 2023 en ontwerpbegroting 2024 van Curaçao.

Kapitaaldienst

In tabel 2 is de realisatie weergegeven van de kapitaaldienst voor 2021. Daarnaast geeft tabel 2 de realisatie voor 2022 en de jaarprognose voor 2023 zoals opgenomen in de tweede UR 2023 weer, alsmede de meerjarenraming voor de periode 2024-2027.

Tabel 2: Meerjarig overzicht kapitaaldienst (in miljoenen ANG)¹⁶

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Baten	518	1.041	1.027	177	340	185	161
Afschrijvingen	76	70	91	91	94	94	94
Ontvangen aflossingen	13	60	25	25	25	25	25
Aangegane geldleningen	244	0	0	62	81	66	42
Lening i.v.m. Girobank	170	0	0	0	0	0	0
Reserves en voorzieningen	16	0	0	0	0	0	0
Herfinanciering leningen	0	911	911	0	140	0	0
Lasten	228	1.085	1.027	177	340	185	161
Investerings	45	118	90	133	156	140	117
Reserves & voorzieningen	3	0	0	0	0	0	0
Kapitaalverstrekkingen/deelnemingen	1	0	0	0	0	0	0
Deelneming Girobank	170	0	0	0	0	0	0
Aflossingen geldleningen	8	56	26	44	44	44	44
Aflossing obligatielening	0	0	0	0	140	0	0
Aflossing liquiditeitssteun	0	911	911	0	0	0	0
Saldo	290	-44	0	0	0	0	0

Bron: conceptjaarrekening 2021, tweede uitvoeringsrapportage 2023 en ontwerpbegroting 2024 van Curaçao.

Bijlage 2: Eindnoten

- ¹ Minister van Financiën, kenmerk 2023/029473, Advies Cft inzake Ontwerpbegroting 2024, d.d. 21 augustus 2023.
- ² Het toetsingskader voor de beoordeling van de OB wordt gevormd door de Rft aangevuld met de aanwijzing die de Rijksministerraad (RMR) op 12 juli 2019 heeft gegeven aan het bestuur van Curaçao en die op 24 november 2020 is bijgesteld. Staatsblad 2019, 279, Besluit van 12 juli 2019, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao tot aanpassing van de begroting 2019, rekening houdend met de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten genoemde normen. Bij besluit van 24 november 2020, nummer 2020002389, is bevestigd dat de aanwijzing na het Kroonberoep in stand blijft maar alleen nog zal bestaan uit het naleven van de aflossingsovereenkomst tussen het Algemeen Pensioenfonds Curaçao (APC) en het land Curaçao, waarbij het land zo mogelijk aanvullende aflossingen zal doen uit overschotten op de gewone dienst in de komende jaren. De OB die wordt aangeboden aan de Staten dient, conform artikel 11 lid 2 van de Rft, vergezeld te gaan van dit advies van het Cft, inclusief een toelichting op de wijze waarop rekening is gehouden met dit advies.
- ³ Op grond van artikel 15 lid 2 sub a, b en c van de Rft dient de begroting van Curaçao alle verwachte uitgaven en ontvangsten te omvatten, toereikend te zijn toegelicht, en te voldoen aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.
- ⁴ Artikel 15 lid 1 sub a van de Rft.
- ⁵ Per eind 2022 bedraagt de overheidsschuld van Curaçao ANG 4.144 miljoen en van Sint Maarten ANG 1.109 miljoen. CBCS, Economic Bulletin June 2023.
- ⁶ Artikel 15 lid 1 sub c van de Rft. Een uitleg waarbij te betalen rentelasten van het land worden gecompenseerd door te ontvangen rentebaten van ENNIA is naar oordeel van het Cft niet in overeenstemming met de wet- en regelgeving. Ook is niet uitgesloten dat een volledige herkapitalisatie van ENNIA middels door het land geleende middelen, leidt tot een eenmalige last op de gewone dienst.
- ⁷ 2025: ANG 18 miljoen overschot. 2026: ANG 12 miljoen overschot. 2027: ANG 12 miljoen overschot.
- ⁸ IMF, 2023 Article IV Consultation discussion Curaçao and Sint Maarten, Press release and Staff Report, d.d. juli 2023.
- ⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2023-0000523666, Aanbod herfinanciering covidleningen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten, d.d. 25 augustus 2023.
- ¹⁰ Zie de beslisnota bij: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2023-0000523666, Aanbod herfinanciering covidleningen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten, d.d. 25 augustus 2023.
- ¹¹ Begroting 2024 van Nederland.
- ¹² Op basis van artikel 24 van de Rft rapporteert het bestuur van Curaçao over uitgaven-, ontvangsten-, tekort- en schuld cijfers van de collectieve sector aan het college. Op basis van deze rapportage kan een (dreigende) overschrijding van de (wettelijk gemaximeerde) rentelastnorm worden vastgesteld. Zie ook: Cft, kenmerk Cft 202300076, Reactie op de tweede uitvoeringsrapportage 2023, d.d. 24 augustus 2023.
- ¹³ Om te komen tot een overkoepelende oplossing voor de preciaire financiële situatie van het CMC is de Regiegroep Sanering CMC-entiteiten ingesteld.
- ¹⁴ De voorlopige realisatie over 2022 is gebaseerd op de stand per 30 juni 2023. Curaçao geeft in de tweede UR 2023 aan dat het voorlopig overschot over 2022 naar verwachting zal dalen tot ANG 17 miljoen, als gevolg van de verwerking van diverse nagekomen lasten (en baten).
- ¹⁵ In deze tabel is sprake van afronding op hele ANG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.
- ¹⁶ In deze tabel is sprake van afronding op hele ANG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.