



Aan  
De minister-president van Curaçao  
De minister van Financiën van Curaçao  
De voorzitter van de Staten van Curaçao

Contactpersoon	Telefoonnummer
Sylvia Bijl (Cft)	+5999 461 9081
Datum	E-mail
29-Jun-2012	info@cft.an
Ons kenmerk	Uw kenmerk
Cft 201200611	
Pagina	Bijlagen
1/13	-

Onderwerp  
Bericht ex artikel 12.5 van de Rijkswet financieel toezicht

Geachte heer Schotte, heer Jamaloodin en heer Asjes,

Op vrijdag 8 juni jl. heeft het College financieel toezicht (Cft) u een brief gestuurd met de conclusie dat de begroting 2012 inclusief de concept eerste begrotingswijziging niet voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet.

Op dinsdag 12 juni heeft het Cft de eerste begrotingswijziging ontvangen, zoals die naar de Staten is verzonden. Deze wijkt op onderdelen af van de concept eerste begrotingswijziging uit april 2012 waarop het Cft in zijn brieven van 23 april en 8 juni heeft gereageerd. Vervolgens heeft u op vrijdag 22 juni een reactie op de brief van vrijdag 8 juni aan het Cft verzonden.

Het College is van oordeel dat de begroting 2012 inclusief de (nieuwe) eerste begrotingswijziging 2012 en uw reactie van 22 juni nog steeds onvoldoende voldoet aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet. Daarom geeft het College op basis van artikel 12.5 hierbij een nader advies. Conform de Rijkswet wordt dit advies aan het bestuur en de Staten verzonden. Aangezien deze brief tevens naar de Staten verstuurd wordt, is deze openbaar. Deze brief wordt aanstaande dinsdag 3 juli gepubliceerd op [www.cft.an](http://www.cft.an). Op de website wordt dan tevens het advies cf. artikel 17.1 openbaar gemaakt.

In het vervolg van deze brief zal het College de aanbevelingen uit zijn brief van 8 juni jl. langslopen. Per aanbeveling wordt een korte schets gegeven van de reactie van Curaçao en het oordeel van het College hierover.

**College financieel toezicht Curaçao en  
Sint Maarten**  
De Rouvilleweg 39  
Curaçao

Telefoon (+5999) 461 9081  
Telefax (+5999) 461 9088  
E-mail [info@cft.an](mailto:info@cft.an)  
Internet [www.cft.an](http://www.cft.an)

### **Aanbevelingen uit hoofde van artikel 17.1 en artikel 12.3**

*1. Het Cft adviseert om in de begroting 2012 niet langer uit te gaan van de besparingen op het terrein van de gezondheidszorg en het realiseren van de begrote dividendopbrengsten. Dit omdat het College het onwaarschijnlijk acht dat deze maatregelen dit jaar in uitvoering genomen kunnen worden dan wel dat er nog dividendinkomsten gerealiseerd gaan worden. Dit betekent dat alternatieve dekking in de begroting opgenomen moet worden voor een bedrag van ANG 85 miljoen.*

Zoals in de inleiding is vermeld, heeft het College inmiddels een nieuwe versie van de eerste begrotingswijziging ontvangen. Deze informatie is meegenomen in onderstaande beoordeling. Overigens heeft het secretariaat ten aanzien van deze begrotingswijziging nog een aantal vragen uitstaan bij het ministerie van Financiën, die deels nog niet zijn beantwoord. De informatie die het ministerie van Financiën nog verstrekt, kan van invloed zijn op onderstaande beoordeling.

#### Eerste begrotingswijziging en uitstel zorgmaatregelen

Uit de bijgestelde eerste begrotingswijziging 2012 blijkt dat de uitgaven tegenvallen, onder andere doordat de basisverzekering is uitgesteld tot 1 september 2012. Daarnaast is er sprake van hogere lasten ter financiering van het nieuwe ziekenhuis. Daar tegenover staan minder lasten als gevolg van bezuinigingen op materieelbudgetten en kapitaallasten en wordt onttrokken aan reserveringen. In de begrotingswijziging worden extra middelen belegd voor uitvoering van projecten in 2012 en verder (o.a. plannen van aanpak bij het ministerie van Justitie, onderhoud van scholen en een bijdrage aan Sentro pro Arte). Deze middelen zijn afkomstig uit de BRK-reserve uit 2010.

De extra kosten als gevolg van het uitstel van de basisverzekering tot 1 september 2012 (circa ANG 30 miljoen) worden gedekt middels bezuinigingen op materieelkosten en kapitaallasten. Deze dekkingsmaatregelen lijken verantwoord. Gelet op de realisaties in 2011 op de materieelkosten, volgt het Cft de redenering dat op dit gebied besparingen mogelijk zijn. Dergelijke besparingen zullen echter niet vanzelf optreden; concrete beleidsvoornemens zijn daartoe noodzakelijk. Deze zijn niet aangetroffen.

Naast de besparingen op materieel is in de begrotingswijziging aangegeven dat dekking voor het uitstel van invoering van de basisverzekering wordt gevonden door te korten op de kapitaallasten. Het Cft wil hierbij de kanttekening plaatsen dat uit de begrotingswijziging niet is af te leiden hoe de voorgenomen besparingen op de kapitaallasten zich verhouden tot verplichtingen die reeds zijn aangegaan. Dit is een mogelijk risico voor de begroting.

Curaçao geeft in haar reactie aan dat het zeer vasthoudend is in haar opvatting dat de maatregelen op het terrein van de zorg per september zullen worden ingevoerd. Het College heeft eerder zijn steun uitgesproken voor de invoering van de zorgmaatregelen, omdat deze nodig zijn om de kosten van de gezondheidszorg structureel te beheersen. Echter gezien de ervaringen tot nu toe is er onvoldoende vertrouwen dat de maatregelen nog dit jaar in uitvoering genomen kunnen worden en nog dit jaar tot de geraamde besparingen leiden, hetgeen tot het advies geleid heeft om een dekking aan te brengen voor de verwachte besparingsverliezen. Uitstel van de



basisverzekering tot 1 januari 2013 levert een besparingsverlies op van ANG 60 mln. Dit betekent dat, naast de inzet van ANG 30 miljoen uit o.a. de materieelbudgetten en kapitaallasten additionele alternatieve dekking gepresenteerd dient te worden voor ANG 30 miljoen voor de periode tot het einde van het jaar.

Het College begrijpt uit uw brief van 22 juni dat de maatregel 'verlaging winstmarges van de importeurs' op het terrein van de geneesmiddelen onlangs is afgekondigd en dat vanaf medio augustus lagere winstmarges gelden. Het College is verheugd dat dit deel van de zorgmaatregelen nu genomen is.

In uw brief van 22 juni geeft u aan dat er indicaties zijn dat de ambtenarenvakbonden niet zullen instemmen met de toepassing van de basisverzekering op de ambtenaren. Hiertoe zijn aanvullende besluiten genomen door de Raad van Ministers. Eerst zal geprobeerd worden instemming te verkrijgen door de ambtenaren een aanvullende verzekering aan te bieden voor 5 jaar, wat ANG 3,6 miljoen per jaar kost en gedekt zal worden uit de materieelbudgetten. Indien hierover geen akkoord bereikt kan worden, zullen de ambtenaren uitgesloten worden van de werking van de basisverzekering. In de brief wordt niet aangegeven wat de gevolgen voor de begroting zijn van deze laatste oplossing. Het College voorziet hier een serieus risico voor de begroting en de financiële houdbaarheid van de basisverzekering.

Behoedzaamheidshalve blijft het oordeel van het College dat het beter is voor 2012 de geraamde opbrengsten van een alternatieve dekking te voorzien en overigens alles op alles te zetten op realisatie van het pakket. Mocht Curaçao gelijk krijgen in haar verwachting dat het toch zal lukken per 1 september, dan beschikt u over enige ruimte om mogelijke andere tegenvallers op te vangen.

Het bestuur van Curaçao geeft in de begrotingswijziging aan dat dekking voor de financiering van het nieuwe ziekenhuis, naast een omvangrijke lening, wordt gevonden door besparingen op de algemene uitgaven en het inzetten van reserves. In lijn met zijn eerdere advisering, is het Cft van mening dat er eerst zicht moet zijn op structureel gezonde overheidsfinanciën voordat de begroting meerjarig met nieuwe uitgavenvoornemens belast gaat worden. Daarnaast zal de exploitatie van het nieuwe ziekenhuis niet kostendekkend zijn zonder invoering van de maatregelen in de gezondheidszorg, waaronder de indexering van de tarieven. Zolang deze maatregelen niet feitelijk zijn doorgevoerd, kan het College niet instemmen met het aangaan van verplichtingen voor de bouw van het nieuwe ziekenhuis. Overigens zal tariefindexering anderzijds tot premieverhoging, en daarmee hogere uitgaven, leiden wat verwerkt zal moeten worden in de begroting.

Tot slot zijn in de eerste begrotingswijziging extra uitgaven opgenomen (in 2012 en verder) ten behoeve van diverse projecten. Dit betreft onder meer onderhoud van scholen, bijdragen aan Sentro pro Arte en de plannen van aanpak bij het ministerie van Justitie. Dekking hiervoor komt uit de BRK-reserve uit 2010. Het Cft is van mening dat de BRK-reserve uit 2010 reeds op een andere wijze is aangewend, onder andere ter dekking van tekorten uit het verleden. Uit ambtelijk overleg met het ministerie van Financiën is naar voren gekomen dat de inzet van de BRK-bate uit 2010 voor 2012 en verder en de daarmee te financieren projecten middels een Nota van Wijziging uit de begroting zal worden gehaald. Deze Nota van Wijziging heeft het Cft nog niet

ontvangen en is nog niet aan de Staten overhandigd. Een juiste beoordeling van de nu voorliggende begroting kan dus niet gemaakt worden, aangezien de meest recente cijfers niet beschikbaar zijn. Het College wenst hierbij nog op te merken dat de plannen van aanpak bij het ministerie van Justitie, voorzien van deugdelijke dekking, wel op de begroting opgenomen dienen te worden, aangezien hierover afspraken zijn gemaakt in Koninkrijksverband.

Naast het oordeel over de dekkingsmaatregelen uit de eerste begrotingswijziging, wil het Cft u nog wijzen op overige risico's die zij signaleert. Eerder heeft het College in deze brief aangegeven dat op basis van de realisaties 2011 het niet onlogisch lijkt te besparen op de materieellasten. De realisaties 2011 (bron: Uitvoeringsnota 2011) laten echter ook risico's zien. Zo zijn in de begroting 2012 inclusief de eerste begrotingswijziging 2012 fors lagere uitgaven aan de beloning van personeel opgenomen dan in 2011 is uitgegeven (zie tabel).

<i>In ANG mln.</i>	Realisatie 2011	Begroting 2012	1 <sup>e</sup> BW 2012	Begroting 2012 incl. 1 <sup>e</sup> BW
Beloning van personeel	551	470	0,1	470,1
Goederen en diensten	211	263	-18,7	244,3
Overdrachten	425	372	19,8	391,8
Sociale zekerheid	304	421	29,7	450,7
Belastinginkomsten	1.415	1.501	-1,6	1.499,4

Gelet op het veelal structurele karakter van deze uitgavensoort is dit in de ogen van het Cft een groot risico. Op verzoek heeft het Cft van het ministerie van Financiën een toelichting bij dit verschil ontvangen. Deze toelichting is echter onvoldoende om de zorgen bij het Cft inzake de begrote personeelslasten weg te nemen. Het concreet toepassen van de bestaande vacaturestop en het uitvoering geven aan de Eilandsverordening die verplicht tot het maandelijks publiceren van de genomen personeelsbeslissingen, zal hieraan bijdragen.

Ook voor de overdrachten geldt dat deze flink lager zijn begroot dan in 2011 gerealiseerd. Door ambtelijk Financiën is aangegeven dat dit te maken zou hebben met de invoering van de basisverzekering; er zouden daardoor uitgaven die voorheen als overdracht werden geormerkt in het vervolg als sociale zekerheid gelabeld worden. De toelichting die wij tot dusver hebben ontvangen op deze wijziging, is niet voldoende. Het is het Cft niet helder waarom de begrote uitgaven aan overdrachten en sociale zekerheid substantieel afwijken van de realisaties in 2011. Daarnaast liggen de geraamde belastingopbrengsten over 2012 fors hoger dan wat in 2011 is gerealiseerd. Na herhaaldelijke verzoeken van het College hebben wij een nadere uitsplitsing gekregen van de belastingopbrengsten en een overzicht van de realisaties in het eerste kwartaal van 2012, maar een analyse ontbreekt waarop de aanpassingen in de begrotingswijziging zijn gebaseerd.

Het Cft ontvangt graag een (nadere) analyse waaruit blijkt dat de begrote uitgaven aan personeel, overdrachten en sociale zekerheid en de begrote belastingontvangsten over 2012 realistisch zijn en niet op een later moment in het jaar tot problemen leiden.

Het Cft concludeert derhalve, dat er onvoldoende vertrouwen is dat maatregelen nog dit jaar ten uitvoer worden gebracht, dat de begrotingswijziging vragen oproept, dat de



aangekondigde Nota van Wijziging niet ontvangen is en daardoor de actuele cijfers ontbreken en dat er uit de vergelijking met de realisatiecijfers over 2011 de nodige risico's blijken.

#### Dividendbeleid

Ten aanzien van het dividendbeleid geeft het bestuur aan dat er compenserende meevallers zijn uit hoofde van overwaarde aandelen UTS (ANG 11,7 mln), dividenduitkering CAH (ANG 1,25 mln), inning van achterstallige huur van Core N.V. (ANG 4,2 mln) en balansnormering bij diverse overheidsentiteiten (ANG 6,7 mln).

Het bestuur van Curaçao geeft aan dat het feit dat het nieuwe concessiefte-beleid wettelijk nog niet verankerd is, geen negatieve consequenties heeft voor de begroting 2012. In de begroting 2012 is structureel ANG 25 miljoen aan concessiefte-inkomsten opgenomen waarvan het bestuur stelt dat reeds ANG 13 miljoen is gerealiseerd. Daarnaast is een inningopdracht verstuurd aan Core N.V. tot afwikkeling van een oude openstaande opbrengstpost die betrekking heeft op achterstallige huur van ANG 4 miljoen. Tenslotte wordt door het toepassen van balansnormering nog eens ANG 7 miljoen betaalbaar door onder andere de SOAB, BTP, Bureau Intellectuele Eigendommen en Stichting Kadaster.

Omdat in het verleden begrote dividendinkomsten niet gerealiseerd zijn, heeft het bestuur van Curaçao haar beleid gewijzigd in een concessieftebeleid, hetgeen de realisatie van deze inkomsten in juridische zin eenvoudiger zou moeten maken. Uit de voorgestelde compensatie van de begrote dividendinkomsten voor 2012 blijkt dat uit zowel het dividendbeleid als het concessieftebeleid vooralsnog geen inkomsten worden gerealiseerd, met uitzondering van een dividenduitkering van de Curaçao Airport Holding (CAH) van ANG 1,25 miljoen.

Het Cft is niet overtuigd dat de begrote ANG 25 miljoen voor 2012 gerealiseerd zal worden, ongeacht of daar dividend- of concessieftebeleid aan ten grondslag ligt. Zoals eerder gesteld dient het bestuur enige voorzichtigheid in acht te nemen bij het begroten van onzekere opbrengsten. Uit de realisaties uit het verleden blijkt dat er in enig begrotingsjaar zelden tot nooit ANG 25 miljoen aan dividenden is gerealiseerd. Bovendien wil het Cft op het gebied van deze raming de kanttekening plaatsen dat het Cft ten aanzien van de overheidsN.V.'s significante risico's heeft gesignaleerd die tot op heden niet in aanmerking zijn genomen bij de voorbereiding of wijziging van de begroting.

In de reactie van het bestuur wordt realisatie van inkomsten voorgesteld die normaliter niet onder deze opbrengstcategorie kunnen worden verantwoord zoals het innen van achterstallige huuropbrengsten. Daarnaast mag men in een baten- en lastenstelsel verwachten dat achterstallige huuropbrengsten reeds in enig voorafgaand begrotingsjaar als bate zijn gerealiseerd. Het innen van achterstallige huuropbrengst is echter wel een positieve ontwikkeling hetgeen het College toejuicht, alleen verlicht dit de problematiek voor 2012 niet.

Verder wordt een belangrijk deel van de realisatie, ANG 12 miljoen, veroorzaakt door een overwaarde van de aandelen UTS. Uit de ontvangen onderbouwing blijkt dat UTS

bezig is om financiering aan te trekken om dit bedrag in 2012 aan de overheid te voldoen. Dividenduitkeringen vinden doorgaans plaats uit vrije reserves en betaling uit liquide middelen. Dat UTS hiervoor een lening moet aangaan bevreemdt het College en het College keurt dergelijke constructies af. Daarnaast is uit de onderbouwing niet op te maken of sprake is van dividend. Mocht hier echter wel sprake zijn van een regulier dividend, of een voorschot daarop, dan ontvangt het Cft gaarne het dividendbesluit dat door de Raad van Commissarissen van UTS is bekrachtigd. In het laatste geval heeft het Cft ook geen moeite met de verwerking van deze dividendinkomsten in de begroting, maar vooralsnog wordt deze compensatie niet in aanmerking genomen.

Tenslotte wordt balansnormering voorgesteld om ANG 7 miljoen aan dividendopbrengsten te realiseren terwijl het bestuur van Curaçao in eerdere communicatie met het Cft juist heeft aangegeven, vanwege de juridische belemmeringen bij het opleggen van dividendbeleid, te kiezen voor het introduceren van concessiebeleid (vergunningrechten). Het Cft is derhalve niet overtuigd dat balansnormering als onderdeel van een dividendbeleid voor 2012 nog tot inkomsten zal leiden.

In het kader van de door het Cft gesignaleerde risico's bij bijvoorbeeld Aqualectra en de Dokmaatschappij, welke risico's enkel honderden miljoenen kunnen belopen, acht het Cft het niet verantwoord dat ten aanzien van de overheidsN.V.'s structureel ANG 25 miljoen aan dividendopbrengsten wordt begroot zonder dat in de begroting rekening wordt gehouden met de risico's die zich voordoen in diezelfde overheidsN.V.'s. Een plan van aanpak om de vermogens van de overheidsvennootschappen op middellange termijn financieel gezond te maken, welke op instemming van het Cft kan rekenen, is noodzakelijk. Met het College is afgesproken dat op korte termijn het ministerie van Financiën een dergelijk plan van aanpak op zal stellen, te beginnen met de meest risicovolle overheidsN.V.'s. Ook het voorkomen van een verslechtering van de vermogenssituatie van andere N.V.'s zullen hier onderdeel van uit maken.

#### Conclusie

Onderstaande tabel (bedragen in ANG mln) toont de bezuinigingsopdracht van het College en de reactie van Curaçao daarop:

<i>Dekkingsopgave volgens College</i>	85
Invoering basisverzekering per 1-1-2013	60
Invoering dividendbeleid per 1-1-2013	25
<i>Door Curaçao voorgestelde dekking</i>	54
Inzet materieelbudgetten, kapitaallasten en incidentele baten ter dekking van uitstel basisverzekering tot 1-9-2012	30
Gelden UTS	11,7
Dividend CAH	1,3
Achterstallige huur Core N.V.	4,2
Balansnormering diverse overheidsentiteiten	6,7
<i>Resterende dekkingsopgave</i>	31
<i>Resterende dekkingsopgave volgens College</i>	55



In de eerste begrotingswijziging en de brief van 22 juni geeft Curaçao aan dat de begroting voor ANG 54 miljoen zal worden aangepast. Dit resulteert in een resterende dekkingsopgave van ANG 31 miljoen. Het College is er echter onvoldoende van overtuigd dat de begrote dividendopbrengsten in 2012 nog gerealiseerd zullen worden of dat de voorgestelde compensatie als zodanig in aanmerking kan worden genomen, dit mede in het licht van de door het College gesignaleerde significante risico's bij enkele grotere overheidsN.V.'s. De dekkingsopgave volgens het College is derhalve ANG 55 miljoen.

Bovendien ziet het College nog de nodige additionele risico's met betrekking tot de begroting. Zo is onduidelijk hoe omgegaan zal worden met het eventueel uitsluiten van de ambtenaren van de basisverzekering. Daarnaast heeft het College uit de pers vernomen dat het voornemen bestaat het onderwijs gratis te maken met ingang van het schooljaar 2012/2013. Deze plannen zijn niet opgenomen in de eerste begrotingswijziging en worden ook niet vermeld in uw brief van 22 juni. Op uitstaande vragen van het secretariaat ten aanzien van de plannen voor gratis onderwijs en de eerste begrotingswijziging is nog geen adequaat antwoord ontvangen. Ook heeft het College vernomen dat de regering bezig is met het opstellen van een Nota van Wijziging op de eerste begrotingswijziging, die nog niet gedeeld is met het College. Zolang het College niet meer duidelijkheid krijgt over alle risico's, de eerste begrotingswijziging en de Nota van Wijziging hierop, kan er überhaupt geen sprake zijn van een positief advies.

Al met al concludeert het College dat het bestuur te weinig voorzichtigheid betracht bij het begroten van tot dusver onzekere opbrengsten, waardoor de begroting 2012, waarbij de eerste begrotingswijziging en de reactiebrief van 22 juni zijn meegenomen, enkel om die reden al niet kan voldoen aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet. Het College roept het bestuur van Curaçao dan ook op om de begroting, die dient te bestaan uit realistische ramingen van alle beleidsvoornemens, aan te passen conform de adviezen van het College en realistische additionele dekking te presenteren voor ANG 55 miljoen in de vorm van inkomstenverhogende danwel uitgavenverlagende maatregelen.

*2. Het College geeft aan dat de tekorten over 2010 en 2011 dienen te worden gecompenseerd in 2012, waarbij de eenmalige BRK-bate van het Eilandgebied in 2010 mag worden ingezet ter dekking van de tekorten, na aftrek van het reeds aangewende deel ter dekking van het tekort van het Eilandgebied in 2010. In totaal dient de begroting voor ANG 110 miljoen gecompenseerd te worden.*

Het bestuur van Curaçao geeft aan dat de tekorten over voorgaande jaren gedekt zullen worden uit het eigen vermogen. Daarbij merkt het bestuur op dat het Cft in zijn brief een uitspraak doet over de begroting van het voormalige Eilandgebied Curaçao in het jaar 2010. Volgens het bestuur mag het College hierover geen uitspraak doen, aangezien de Rijkswet toen nog niet gold maar zijn voorganger, het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten.

Het bestuur is het oneens met het oordeel van het College dat het compenseren van tekorten middels het inzetten van reserves géén maatregel is zoals bedoeld in artikel 18 van de Rijkswet. Bovendien geeft het bestuur aan dat het hier een beleidskwestie betreft en dat het College geen beleidsmatige uitspraken mag doen. Ook geeft het bestuur aan dat de berekening van het College ten aanzien van de uitputting van de BRK-reserve onjuist is.

Het College is van mening dat het in dit specifieke geval een uitspraak over de begroting van het Eilandgebied Curaçao kan doen. Het College heeft dit immers ook gedaan ten aanzien van het meenemen van de door het Eilandgebied Curaçao ontvangen BRK-bate, welke uitspraak niet door het bestuur lijkt te worden betwist. Het College blijft van mening dat niet alleen de meevallers meegenomen mogen worden naar latere jaren, maar dat eerst de lopende tekorten dienen te worden gecompenseerd. Om deze discussie voortaan zuiver te houden wordt niet langer gesproken van het meenemen van de BRK bate maar van het overschot op de gewone dienst, in dit geval per 9 oktober 2010 van ANG 162 miljoen.

Ook blijft het College bij zijn eerdere standpunt dat het compenseren van tekorten middels het inzetten van reserves géén maatregel ter compensatie is. Het financiële toezicht en de Rijkswet zijn ingesteld om erop toe te zien dat de gezonde financiële startpositie zoals die tot stand is gekomen na het traject van de schuldsanering gehandhaafd blijft. Het interen op reserves staat haaks op deze doelstelling. Het betreft hier niet zozeer een beleidskwestie als wel één van deugdelijke overheidsfinanciën.

Ten aanzien van de BRK-reserve constateert het College dat er, ondanks de ambtelijke afstemming, helaas toch nog onjuistheden zijn in de gepresenteerde bedragen. Het College betreurt de gang van zaken en stelt graag in deze brief vast dat ook het koersverschil over 2010 buiten beschouwing gelaten moet worden; hierdoor resteert een taakstelling van ANG 98 miljoen. Het Cft wil hierbij opmerken dat tekorten zoals die blijken uit de (vastgestelde) jaarrekening dienen te worden gecompenseerd. Vanuit een deugdelijk financieel beheer dienen deze tekorten echter in aanmerking te worden genomen op het moment dat deze zich manifesteren. Het Cft adviseert het bestuur in dit kader om niet te wachten tot de jaarrekening is opgesteld of vastgesteld maar gebleken tekorten te compenseren op het moment dat deze bekend zijn geworden. Daarnaast dienen de termijnen voor het opstellen, goedkeuren en vaststellen van de jaarrekening uiteraard wel nageleefd te worden.

Ondanks dat de jaarrekening 2010 nog niet is vastgesteld en de (concept) jaarrekening 2011 evenmin bij het Cft is ingediend blijkt uit de voorlopige realisatiecijfers over deze jaren dat sprake is van aanzienlijke tekorten. Zoals hierboven gesteld is de schuldsanering en het financiële toezicht erop gericht dat de gezonde financiële startpositie van het land Curaçao behouden blijft. Hiervan kan alleen sprake zijn als opgelopen tekorten in toekomstige jaren worden gecompenseerd door middel van overschotten op de gewone dienst in daar op volgende jaren.

Dit neemt uiteraard de noodzaak tot een boekhoudkundige verwerking van de opgetreden tekorten niet weg en hiertoe resteert het bestuur alleen de mogelijkheid om deze tekorten ten laste te brengen van haar eigen vermogen in het lopende jaar. Het



Cft gaat akkoord met deze boekhoudkundige verwerking met de kanttekening dat deze tekorten gescheiden zichtbaar dienen te worden gemaakt binnen het eigen vermogen zodat het verloop van een zogenaamde 'tekorten egalisatiereserve' kan worden gevolgd in de tijd.

Gezien de omvang van de tekorten over 2010 en 2011 staat het Cft een eventuele meerjarige compensatie niet in de weg en moedigt dit zelfs aan. Het is echter aan het bestuur om voorgenomen maatregelen voor te stellen die (meerjarig) in overschot(ten) op de gewone dienst resulteren. Het Cft is verheugd om te vernemen dat het bestuur in dit kader bereid is om de vermogenspositie de komende jaren te versterken door het begroten van overschotten op de gewone dienst.

Het Cft betreurt het echter dat er ten aanzien van de interpretatie van artikel 18 toch een verschil van inzicht bestaat tussen het bestuur en het Cft terwijl naar de mening van het Cft de Rijkswet en haar memorie van toelichting ten aanzien van dit artikel glashelder is. Dit ondanks het feit dat zowel het Cft als het bestuur ten aanzien van deze problematiek eenzelfde oplossing voorstaan, namelijk het versterken van de vermogenspositie zoals hiervoor reeds gesteld en in de reactie van het bestuur is bevestigd.

Een blijvend verschil van inzicht is echter niet uitgesloten en het Cft wijst u in dit kader op de bepalingen uit de memorie van toelichting bij de Rijkswet die in deze situatie stellen dat het Cft de Rijksministerraad van het Koninkrijk dient te informeren, hetgeen het College komende week zal doen. In dit bericht zal onze uitleg van de Rijkswet en de toepassing van dit artikel uiteen worden gezet.

Kort samengevat komt deze uitleg erop neer dat met ingang van 10 oktober 2010 tekorten op de gewone dienst zoals die zich na afloop van het dienstjaar manifesteren, gecompenseerd dienen te worden in lopende (en eventueel toekomstige) begrotingsjaren. Compensatie van gebleken tekorten kan alleen plaatsvinden door in de lopende (en eventueel toekomstige) begrotingsjaren maatregelen te treffen die leiden tot een overschot op de gewone dienst ter omvang van de gebleken tekorten. Om de compensatie van die tekorten te volgen alsmede de tekorten ook boekhoudkundig te verwerken worden deze toegevoegd aan een zogenaamde 'tekorten egalisatiereserve' en zodanig separaat zichtbaar gemaakt binnen het eigen vermogen. Ten aanzien van de BRK bate uit 2010 heeft het Cft toegestaan dat deze in aanmerking mag worden genomen bij het dekken van de tekorten na 10-10-10 maar alleen voor dat deel dat heeft geleid tot een overschot op de gewone dienst per 9 oktober 2010 van ANG 162 miljoen.

Samenvattend resteert er naar de mening van het College op dit moment een problematiek uit oude jaren die gecompenseerd moet worden, zie onderstaande tabel (bedragen in ANG mln).

Restant BRK-baten/overschot gewone dienst per 10-10-10	162
Tekort Land Curaçao 10-10-10/31-12-10	51
Tekort Land Curaçao 1-1-11/31-12-11	156
Met BRK-middelen belegde projecten 2012-2015 (o.a.	53

plannen van aanpak politiek en justitie, onderhoud scholen, Sentro pro Arte)*	
<i>Saldo</i>	-98
<b>Nog te vinden dekking</b>	<b>98</b>

\* Zolang dit nog in de eerste BW is opgenomen en er geen Nota van Wijziging is aangeboden waarin deze plannen zijn geschrapt, gaat het College nog uit van dit bedrag.

Het uit de tabel blijkende tekort van ANG 98 miljoen dient, gezien het compenseren van tekorten middels het inzetten van reserves géén maatregel ter compensatie is, gedekt te worden middels alternatieve dekkingsvoorstellen. Voornemens tot alternatieve dekkingsvoorstellen heeft het College niet ontvangen.

*3. Het College geeft aan dat de regie op de uitvoering van de maatregelen versterkt moet worden, zodat de maatregelen op het terrein van de oudedagsvoorziening, de gezondheidszorg en het dividendbeleid per 1 januari 2013 volledig in uitvoering gebracht kunnen worden. Het College verzoekt u daarbij om relevante adviezen van de SER en Raad van Advies en besluiten van de Raad van Ministers en de Staten aan het College toe te zenden.*

In uw brief van 22 juni geeft u aan dat de vastberadenheid van het Kabinet om de maatregelen door te voeren blijkt uit het bijstellen van plannen met waarborging van de beoogde effecten, als dat nodig blijkt om draagvlak te behouden. Tevens blijkt dit uit het nemen van aanvullende besluiten, zoals de premieverhoging bij de AOV en de brede schommelfonds-constructie.

Het College twijfelt niet aan de vastberadenheid van het Kabinet om de voorgenomen maatregelen inderdaad tot uitvoering te brengen en blijft van mening dat de regie versterkt dient te worden. Bij het nemen van beslissingen door de Raad van Ministers houdt deze regie niet op; het Kabinet moet een uiterste inspanning leveren om ervoor te zorgen dat ook het adviseringstraject door de SER en RvA, de behandeling van de wetsvoorstellen door de Staten en het inrichten van de uitvoering voor het daadwerkelijk implementeren van de maatregelen spoedig worden doorlopen. Het College is van mening dat dit een aandachtspunt blijft voor het bestuur van Curaçao. Het College is verheugd met de toezegging van het bestuur dat de relevante adviezen en besluiten verzonden zullen worden aan het College.

Het College wenst enkele opmerkingen te plaatsen ten aanzien van het besluit tot een brede schommelfonds-constructie. In uw brief wordt hierop geen verdere toelichting gegeven, maar het College gaat er vanuit dat het hier gaat om een schommelfonds waar alle SVB-fondsen deel van uitmaken (ZV/OV en AOV/AWW). Het ZV/OV-fonds heeft momenteel geen reserves meer, het AOV/AWW fonds wel. Echter, over 2011 is in het AOV-fonds een tekort opgetreden van ANG 100 miljoen, wat ten laste is gegaan van dit vermogen. Ook voor 2012 wordt een dergelijk tekort verwacht, aangezien de maatregelen op het terrein van de AOV pas per 1 januari 2013 ingevoerd zullen worden.

De reserves die een fonds opbouwt zijn bedoeld ter waarborging van de houdbaarheid van dat fonds en komen ten goede aan de deelnemers van het betreffende fonds. In



geval van een brede schommelfonds-constructie kan de situatie ontstaan waarin de fondsen elkaars reserves 'opeten', wat de fondspositie van de gezonde fondsen verslechtert. In plaats van noodzakelijke maatregelen te nemen om de verlieslijdende fondsen weer in evenwicht te brengen, worden de tekorten nu afgewenteld op gezonde fondsen en diens deelnemers, die daardoor ook in de gevarenzone terecht kunnen komen. Uiteindelijk moet het Land ingrijpen met maatregelen voor alle fondsen, wat een aanzienlijk risico inhoudt voor de begroting. Het College adviseert derhalve om zowel ten aanzien van het schommelfonds als de individuele fondsen een vermogensnormering aan te houden, opdat de opgebouwde rechten van verzekerden ook in tijden van tegenspoed gehonoreerd kunnen worden.

Het College verwacht voor de toekomst meer zicht te krijgen op de besluitvorming, uitvoering en implementatie ten aanzien van voorgenomen maatregelen middels de toegezegde uitgebreidere informatievoorziening richting het College, waaruit hopelijk een tot dusver niet geziene versterkte regie zal blijken.

*4. Het College geeft aan dat door Curaçao geen leningen aangegaan kunnen worden, zolang de begroting (meerjarig) niet in evenwicht is. Ten aanzien van een lening voor de bouw van een nieuw ziekenhuis geldt additioneel dat de maatregelen in de gezondheidszorg in uitvoering genomen moeten waaronder de voorwaarden uit de businesscase voor een sluitende exploitatie (o.a. indexering van de tarieven).*

Het bestuur van Curaçao geeft aan dat de financiering van het nieuwe ziekenhuis in de 1<sup>e</sup> begrotingswijziging is opgenomen. Uit onderzoek door de stichting SONA en uit een second opinion door externe onafhankelijke deskundigen is gebleken dat het ziekenhuis zichzelf zal terugbetalen.

Het College blijft bij zijn oordeel dat er geen leningen aangegaan kunnen worden zolang de begroting niet voldoet aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet. Voorts heeft het Cft begrepen dat diverse onderzoeken inderdaad uitgaan van een gezonde financiële exploitatie van het ziekenhuis, mits de maatregelen in de gezondheidszorg en de indexering van de tarieven zijn geïmplementeerd. Zolang dit niet het geval is, houdt het College vast aan zijn oordeel ten aanzien van de financiering voor het nieuwe ziekenhuis.

Het Cft wenst u verder ook op het volgende te attenderen. Voor het aangaan van leningen en kredieten zijn er procedures en ook afspraken. De afspraak is dat alle voornemens om te gaan lenen elke keer en per geval, en zodra dit voornemen er is, door uw bestuur kenbaar gemaakt moeten worden aan het Cft. Daarnaast dient artikel 16 van de Rijkswet gevolgd te worden. Belangrijk om in dit verband te weten is dat het Cft o.m. toetst of aan de rentelastnorm voldaan wordt, of de rentelasten binnen een sluitende gewone dienst opgenomen kunnen worden (beide moet bij het kenbaar maken van het voornemen in beeld gebracht worden) en of de aanwending van de lening voor kapitaaluitgaven van de kapitaaldienst bestemd is. Bij het beoordelen van dit laatste is de definitie van de SNA (System of National Accounts) leidend. Het College beoordeelt voorgenomen leningen dus zowel procedureel als inhoudelijk.

Uit het ontwerp van de eerste begrotingswijziging is niet op te maken of voldaan is aan alle voorwaarden die in de Rijkswet genoemd zijn, en dus of een dergelijke leningsaanvraag gehonoreerd kan worden. Nadat de begroting in overeenstemming is gebracht met de normen uit artikel 15 en de genoemde maatregelen geïmplementeerd zijn, dient het bestuur van Curaçao deze voornemens dus nogmaals aan het Cft ter beoordeling voor te leggen. Op dit moment, ten tijde van een niet in evenwicht zijnde begroting, blijft gesteld dat geen leningen kunnen worden aangegaan.

*5. Het College verzoekt Curaçao om maandelijks een overzicht van de financiële positie aan te leveren. Tevens adviseert het College Curaçao om voorafgaand toezicht in te stellen door de minister van Financiën, aangezien het financieel beheer niet bij machte is gebleken om tijdig te signaleren wanneer de begroting in de gevarezone terechtkomt. Tot slot adviseert het College om het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, zoals bedoeld in artikel 45 lid 3 van de Landsverordening Comptabiliteitsvoorschriften Curaçao inhoudende nadere regels om de begrotingsdiscipline te versterken, zo spoedig mogelijk af te kondigen.*

Het College heeft met genoeg kennis genomen van uw toezegging om voortaan afschriften van bankrekeningen en een liquiditeitsprognose te zullen versturen. Ook geeft u aan dat er reeds regels ter versterking van de budgetdiscipline van kracht zijn via het Landsbesluit versterking budgetdiscipline Land, krachtens artikel 2b van de Comptabiliteitsverordening. Het College adviseert u om deze regels breed te verspreiden binnen de overheid en het Kabinet.

U geeft in uw brief van 22 juni aan dat reeds op een aantal begrotingsposten sprake is van voorafgaand toezicht en dat u dit niet wilt verbreden omdat dan schaarse capaciteit voor minder relevante zaken ingezet wordt. Daarnaast stelt u dat de conclusie van het College over de staat van het financieel beheer niet overeenkomt met de resultaten uit de nulmeting van het financieel beheer (het PEFA-traject).

Het College wil benadrukken dat het van het grootste belang is dat u meer inzicht krijgt in de uitvoering van de departementale begrotingen en de sociale fondsen, zodat u de begroting gedurende het jaar kunt aanpassen aan de meest actuele informatie. De situatie uit 2011, waarbij pas een aantal maanden na afsluiting van het begrotingsjaar aanzienlijke tekorten worden verwerkt in de begroting, terwijl de Rijkswet een sluitende gewone dienst voorschrijft, dient voorkomen te worden. Daarnaast stelt u in de eerste begrotingswijziging een aanzienlijke bezuiniging op de (materieel)budgetten en kapitaallasten van de ministeries voor. Om de voortgang van deze taakstellingen nauwkeurig te kunnen monitoren, blijft het College bij zijn advies om voorafgaand toezicht in te stellen op de begrotingsuitvoering.

Ten aanzien van de verbetering van het financieel beheer blijft het College van mening dat de informatievoorziening verbeterd dient te worden, hetgeen ook in overeenstemming is met de conclusies uit het rapport van bevindingen naar aanleiding van de nulmeting. De indicatoren die hier een belangrijke rol spelen, scoren een onvoldoende waarbij dus ruimte en noodzaak tot verbetering geboden is. Het Cft zal hiertoe dan ook binnenkort het initiatief nemen tot het opstellen van een Memorandum of Understanding, wat ook met u afgesproken is tijdens het bezoek van het College in



juni 2012. Dit sluit ook goed aan bij de afsluitende opmerking uit uw brief, waarin u voorstelt dat er met meer regelmaat overleg wordt gevoerd tussen het secretariaat en het ministerie van Financiën.

**Slot**

Het College concludeert dat Curaçao met de eerste begrotingswijziging en de brief van 22 juni in onvoldoende mate tegemoet is gekomen aan de aanbevelingen uit zijn artikel 17.1/12.3 brief van 8 juni jl. Naar de mening van het College blijft er daarmee sprake van een begroting die niet voldoet aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet. Het College adviseert Curaçao om additionele dekking te presenteren om de begroting 2012 sluitend te maken (ANG 55 miljoen) en om te compenseren voor de tekorten uit voorgaande jaren (ANG 98 miljoen). In totaal dient Curaçao dus nog voor ANG 153 miljoen om te buigen.

Conform de beschreven procedures in de Rijkswet kan het bestuur van Curaçao binnen 7 dagen na verzending van deze artikel 12.5 brief hierop reageren richting het College. Indien het College na deze termijn van mening blijft dat de begroting niet voldoet aan de normen uit artikel 15, zal het College conform artikel 13.1 van de Rijkswet de raad van ministers van het Koninkrijk hiervan op de hoogte stellen. Dit bericht kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft gaarne bereid die te geven.

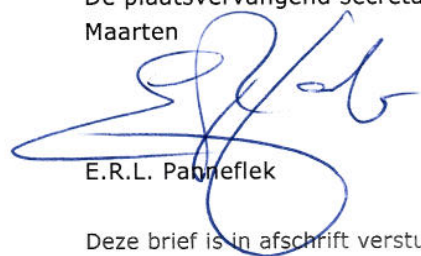
In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

Namens deze,

De plaatsvervangend secretaris van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten



E.R.L. Panneflek

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
De secretaris-generaal van Financiën