



**College financieel toezicht
Curaçao en Sint Maarten**

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao

Telefoon (+5999) 4619081
Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten
Convent Building 26
Frontstreet, P.O. Box 686
Philipsburg, Sint Maarten

Telefoon (+1721) 5430331
Telefax (+1721) 5430379

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

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

Contactpersoon
Pier Hornstra
Datum
24 december 2012
Ons kenmerk
Cft 201201169
Pagina
1/14

Telefoonnummer
+5999 461 9081
E-mail
info@cft.an
Uw kenmerk

Bijlagen
1

Onderwerp
Ongevraagd advies ontwerpbegroting 2013

Geachte heer Betrian, heer Jardim en heer Franco,

Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) heeft op maandag 17 december een afschrift van de ontwerpbegroting 2013 (OB 2013) ontvangen zoals deze op 17 december is aangeboden aan de Staten van Curaçao. Conform artikel 11.3 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet) ontvangt u hierbij een ongevraagd advies van het Cft op de ingediende OB 2013. Het Cft heeft de begroting beoordeeld aan de hand van de normen uit de Rijkswet, waarbij specifieke aandacht is besteed aan het pakket van maatregelen dat de begroting in evenwicht heeft gebracht en de wijze waarop het Cft op basis van artikel 17 van de Rijkswet kan toezien op een tijdige uitvoering van die maatregelen.

Proces en opmerkingen van algemene aard

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

Naar aanleiding van bovenstaande is er veelvuldig contact geweest tussen Curaçao en het Cft over de meerjarige risico's. Dit heeft geleid tot een gedeeld meerjarig risicobeeld, wat als uitgangspunt fungeert voor de OB 2013. Ten opzichte van de concept-ontwerpbegroting is de OB 2013 dan ook substantieel gewijzigd.

Het Cft is verheugd dat het bestuur van Curaçao in de OB 2013 een zo realistisch mogelijk beeld van de meerjarige problematiek als uitgangspunt heeft genomen. Daarbij is het ook zeer te spreken over het feit dat in de maanden tussen de concept-ontwerpbegroting en de OB 2013 getracht is om middels een nationale dialoog duidelijk te maken hoe de financiële situatie van Curaçao is en zodoende draagvlak te creëren voor de forse maatregelen die benodigd zijn.

Door de nationale dialoog en de forse problematiek die moet worden opgelost, heeft de OB 2013 op zich laten wachten. Hierdoor is de wettelijke termijn van 15 december in het geding gekomen, zodat het Cft de Rijkswinsterraad heeft geïnformeerd in overeenstemming met artikel 14 van de Rijkswet. Een afschrift van dit bericht is aan het bestuur van Curaçao verzonden. Indien de OB 2013 niet voor het begin van het begrotingsjaar 2013 is vastgesteld, zal het Cft er op toezien dat conform artikel 14.6 van de Rijkswet de begroting van het begrotingsjaar 2012 tot grondslag van beheer zal dienen. De facto betekent dit dat Curaçao, zolang de begroting 2013 niet is vastgesteld, maandelijks verplichtingen kan aangaan en uitgaven kan doen van maximaal 1/12^e deel van de geprognosticeerde ontvangsten over 2013 zoals in de OB 2013 opgenomen. In dit geval zal de begroting 2013 tot grondslag van het beheer strekken, omdat de begroting 2012 niet realistisch is gebleken en 2012 zeer waarschijnlijk met een aanzienlijk tekort op de gewone dienst zal worden afgesloten. Het Cft heeft van ambtelijk financiën vernomen dat het voornemen is om een verplichtingen- en lastenplafond te hanteren dat is afgeleid van de OB 2013 aangezien deze begroting vollediger en realistischer is dan de begroting van 2012 en een lager inkomstenniveau kent dan de begroting 2012. Het Cft onderschrijft deze redentatie en de behoedzaamheid die daaraan ten grondslag ligt en kan zich derhalve vinden in een dergelijke interpretatie van artikel 14.6 van de Rijkswet. Het Cft zal hierover separaat berichten, waarbij het maandelijks uitgavenplafond wordt gekwantificeerd.

Overigens wil het Cft ten aanzien van het vaststellen van begrotingsstukken benadrukken dat voor alle wijzigingen op de begroting 2012 (de eerste begrotingswijziging en de Nota van wijziging daarop, de tweede begrotingswijziging en de aangepaste tweede begrotingswijziging) geldt dat deze tot op de dag van vandaag niet zijn vastgesteld door de Staten. Het Cft maakt zich grote zorgen over deze ontwikkeling, die zich ook al voordeed in 2011; de eerste en tweede begrotingswijziging 2011 zijn tot op heden nog niet vastgesteld door de Gouverneur, terwijl de derde nog wacht op goedkeuring door de Staten. Voor een ordentelijk democratisch proces is het van het grootste belang dat de volksvertegenwoordiging formeel mandaat geeft aan het bestuur om een begroting in uitvoering te nemen.

Ten aanzien van de begrotingsstukken merkt het Cft op dat voor zowel de laatste twee ontvangen uitvoeringsrapportages als de OB 2013 geldt dat duidelijk vooruitgang is waar te nemen in de kwaliteit van de stukken. De begrotingsstukken hebben duidelijk meer informatiewaarde, zijn beter leesbaar en bevatten beter onderbouwde analyses. De inspanningen die Curaçao heeft gedaan ten aanzien van het verbeteren van het financieel beheer werpen op dit punt duidelijk vruchten af.

Oordeel

Het Cft is van mening dat de OB 2013 ten aanzien van de volledigheid van de opgenomen lasten, en daarmee de problematiek, aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van de begroting 2012 en de concept-ontwerpbegroting 2013. Daarnaast vindt het Cft het bemoedigend dat het bestuur van Curaçao voornemens is maatregelen te nemen die de omvangrijke financiële problematiek (ANG 350 miljoen in 2013 oplopend tot ANG 500 miljoen in 2015) oplossen, waarbij bovendien rekening wordt gehouden met negatieve cyclische effecten. Daar komt bij dat door de nationale dialoog getracht wordt dit op een manier te doen die kan rekenen op voldoende draagvlak. In onderstaande tabel zijn de problematiek en de voorgenomen maatregelen weergegeven.

	2013	2014	2015	2016
Budgettaire problematiek bij ongewijzigd beleid	-345	-375	-459	-528
Waarvan kapitaaldienst			-30	-30
Op te lossen budgettaire problematiek	-345	-375	-429	-498
Maatregelen zonder negatieve economische gevolgen:				
1. Verlaging post onvoorzien	5	10	10	10
2. Personeelsverloop en beheersing personeelslasten	15	27	40	50
3. Overhevelen Wegenfonds naar kapitaaldienst	34	34	34	34
4. Dividenden overheidsvennootschappen	-	5	15	25
5. Basisverzekering: ziektekosten dekken ten laste van schommelfonds	24	17	14	9
6. AOV: dekking ten laste van schommelfonds	4	77	54	-
7. AOV: verhogen pensioenleeftijd	-	-	31	63
8. AOV: verlaging wettelijke reserve 18% structureel (lagere dotatie)	6	7	8	8
9. AOV: verlaging wettelijke reserve 18% eenmalig effect	63	-	-	-
Inkomstenverhogende maatregelen met negatieve economische gevolgen:				
10. Grondbelasting tariefsaanpassing	-	11	11	11
11. Omzetbelasting differentiëren	14	17	18	18
12. Tax compliance	15	15	16	16
13. Basisverzekering: premieverhoging	45	45	45	45
14. Basisverzekering: verhoging loongrens	25	25	25	25
15. Basisverzekering: nominale premie	7	7	7	7
16. Basisverzekering: compliance	4	6	12	12
17. AOV: premieverhoging	45	46	47	48
18. AOV: verhoging loongrens	11	12	18	27
Uitgavenverlagende maatregelen met negatieve economische gevolgen:				
19. Personele apparaatskosten	-	-1	-2	-2
20. Materiële apparaatskosten	20	30	40	50
21. Subsidies	10	15	20	30
22. Basisverzekering: administratiekosten	2	8	9	9

23. Kosten geneesmiddelen	20	31	42	42
24. Kostenverlaging agv herinrichting ziektekostenstelsel	21	27	33	39
25. AOV: voorwaardelijke indexering	4	11	18	25
26. Cyclisch effect maatregelen 1-25	-49	-59	-37	-5
Eindbeeld bij gewijzigd beleid	-	48	48	43

Niet alleen is helder dat er veel en stevige maatregelen worden voorgesteld, maar dat enkele van deze maatregelen gepaard gaan met substantiële premiestijgingen. Samen met het nemen van enkele belastingmaatregelen betekent dit dat de collectieve lastendruk fors zal stijgen. In combinatie met de economische vooruitzichten in 2013 (2,2% krimp) en 2014 (0,6% krimp) betekent dit dat van een ieder op Curaçao een fors, maar noodzakelijk, offer wordt gevraagd om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. Tegelijkertijd biedt dit uitzicht op een vertrouwensherstel en daarmee op versterking van het economische groeipotentieel van Curaçao door particuliere investeringen.

De omvang van de noodzakelijke maatregelen maakt dat het Cft enige bedenkingen heeft bij de haalbaarheid zoals gepresenteerd in de begroting. Een algemeen punt bij de verschillende maatregelen is dat het Cft twijfels heeft of alle maatregelen tijdig kunnen worden ingevoerd, aangezien veel van deze maatregelen nog diverse advies-, wetgeving- en implementatietrajecten moeten doorlopen. Dit neemt overigens niet weg dat het Cft ervan overtuigd is dat de voorgenomen maatregelen nodig zijn en het moedigt dan ook aan om de implementatie hiervan voortvarend ter hand te nemen. In het eerste kwartaal zullen de maatregelen geïmplementeerd moeten worden willen zij nog de beoogde financiële impact in 2013 hebben. Het Cft zal dan ook toezien op tijdige uitvoering in overeenstemming met artikel 17 van de Rijkswet. Dit artikel stelt dat als het bestuur nalaat een voorziening ter uitvoering van een beleidsvoornemen te treffen of deze op een zodanig tijdstip vaststelt, implementeert of uitvoert dat de haalbaarheid van de uitgaven- en ontvangstenramingen in gevaar komt, het Cft overeenkomstig artikel 12 zal adviseren, hetgeen via artikel 13 kan leiden tot een aanwijzing.

Daarnaast merkt het Cft op dat zowel bij de tekorten in de zorg als in de oudedagsvoorziening tijdelijke maatregelen worden voorgesteld. Concreet betreft het hier het verlagen van de wettelijke reserves en het hanteren van een brede schommelfondsconstructie. Per saldo wordt gedurende de periode 2013-2015 ANG 275 miljoen ingeteerd op de reserves hetgeen resulteert in een aanzienlijke verslechtering van nu nog financieel gezonde fondsen. Weliswaar liggen tijdelijke oplossingen voor de hand omdat de maatregelen een zeker ingroei-effect kennen en dus pas op langere termijn besparingen op zullen leveren, maar de vraag is in hoeverre de vermogensverslechtering die hierdoor optreedt in latere jaren weer gecompenseerd kan worden, bijvoorbeeld omdat de gelden geormerkt zijn om noodzakelijke investeringen te plegen (bijvoorbeeld in AVBZ-instellingen).

Een deel van de oplossing van de problematiek op de gewone dienst wordt gevonden door het Wegenfonds (structureel ANG 40 miljoen) en het achterstallig onderhoud van scholen (structureel ANG 10 miljoen) vanaf 2013 over te hevelen naar de kapitaaldienst. Het Cft is van mening dat ten aanzien van investeringen in infrastructuur het niet onlogisch is dat dit wordt verantwoord op de kapitaaldienst. Ten aanzien van het onderhoud van scholen vindt het Cft echter dat deze uitgaven moeten worden verantwoord op de gewone dienst. De scholen zijn grotendeels niet in eigendom van de overheid en het betreft hier regulier onderhoud dat niet kan worden geactiveerd. Dit betekent dat middelen ter beschikking stellen voor onderhoud een subsidie is en derhalve niet kan worden opgenomen op de kapitaaldienst.

In de begroting is opgenomen dat Curaçao in de jaren 2014-2016 middelen reserveert voor de compensatie van de tekorten op de gewone dienst uit voorgaande jaren. Meerjarige compensatie van tekorten is mogelijk, maar is door de Rijksministerraad begrensd tot 2015. Aangezien het gereserveerde bedrag tot 2015 ANG 96 miljoen is (ANG 48 miljoen in zowel 2014 als 2015) en de te compenseren tekorten hoger liggen (ANG 68 miljoen over 10-10-'10 t/m 31-12-2011 en, zo luidt de voorlopige projectie, ANG 84 miljoen tekort over 2012) is het Cft van mening dat de gereserveerde middelen ter dekking van de tekorten over voorgaande jaren onvoldoende is. Per saldo dient in de begrotingsjaren 2013-2015 nog additioneel ANG 62,5 miljoen gecompenseerd te worden om de tekorten sinds 10-10-'10, inclusief het nu door het bestuur van Curaçao geraamde tekort over 2012, te compenseren.

Het Cft komt op basis van bovenstaande tot de conclusie dat de begroting weliswaar aanzienlijk is verbeterd, doch dat de uitvoering gepaard gaat met aanzienlijke risico's en onvoldoende rekening is gehouden met de compensatie van tekorten uit het verleden. Het Cft adviseert het bestuur van Curaçao derhalve om bovenstaande risico's te mitigeren door het verkennen van additionele maatregelen om de begroting meerjarig in evenwicht te houden waarbij tevens de reserves van de sociale fondsen worden hersteld. Een dergelijk pakket van maatregelen kan dan achter de hand gehouden worden voor het geval het nu voorgestelde pakket in de loop van het jaar toch niet toereikend mocht blijken te zijn.

Conform de aanwijzing is het Cft van mening dat Curaçao geen verplichtingen tot het aangaan van leningen mag opnemen zolang geen meerjarig evenwicht is bereikt. In de OB 2013 wordt een meerjarig sluitende begroting gepresenteerd, maar met de aannahme dat het lukt om tijdig enkele ingrijpende maatregelen door te voeren. Het Cft concludeert hieruit dan ook dat Curaçao pas leningen kan aangaan op het moment dat duidelijk is dat de voorgenomen maatregelen ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en opbrengst genereren. Voor de bouw van een nieuw ziekenhuis komt daar, conform de aanwijzing, nog bij dat hiervoor alleen leningen mogen worden aangegaan als tevens maatregelen worden getroffen die nodig zijn om een verantwoorde exploitatie mogelijk te maken. Uit de plannen zoals deze naar voren komen in de OB 2013 is niet op te maken of aan deze aanvullende voorwaarde wordt voldaan. Wel is helder dat Curaçao voor de financiering van het nieuwe ziekenhuis gebruik wil maken van een lening door middel van de lopende inschrijving van Nederland, conform artikel 16 van de Rijkswet.

Het Cft stelt zich op het standpunt dat zolang niet duidelijk is of het nieuwe ziekenhuis verantwoord geëxploiteerd kan worden en zolang niet zeker is of de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk worden ingevoerd en de begroting daadwerkelijk in evenwicht brengen, het Cft geen positief advies zal afgeven voor een lening van Nederland door middel van de lopende inschrijving.

Voor een nadere toelichting bij de beoordeling, waarbij dieper wordt ingegaan op enkele beleidsterreinen, wordt verwezen naar de bijlage.

Tot slot

Het Cft complimenteert de regering met de OB 2013. Er wordt openheid van zaken gegeven over de daadwerkelijke problematiek en er wordt een ambitieus pakket van maatregelen voorgesteld om het land Curaçao structureel weer gezond te maken. Uiteraard leidt een dergelijk pakket van maatregelen tot ingrijpende korte termijn gevolgen voor de economie. Op de lange termijn zullen de vruchten ervan echter geplukt kunnen worden. Gezien de veelheid van maatregelen en de ingrijpende gevolgen, is een brede politieke en maatschappelijke consensus noodzakelijk. De nationale dialoog die de interim-regering gevoerd heeft, is een belangrijke stap om deze consensus te bereiken.

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

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

Desondanks is het Cft van mening dat de interim-regering datgene voorstelt wat noodzakelijk is in het licht van de structurele problematiek van het land Curaçao. Hoewel meerjarig verdere ombuigingen en lastenverhogende maatregelen noodzakelijk zijn om de begroting weer te laten voldoen aan de normen van de Rijkswet, adviseert het Cft om de nu voorliggende ontwerpbegroting met voortvarendheid in uitvoering te nemen. Een maandelijksse rapportage van de stand van zaken rond te nemen maatregelen, alsmede de realisatie van de begrotingscijfers en van de liquiditeitspositie aan de Staten en via het Cft aan de RMR, acht het Cft dringend noodzakelijk. Tevens is de situatie zorgwekkend genoeg om de vacaturestop en de verplichtingenstop onverkort in werking te laten en te werken aan een aanvullend pakket van maatregelen gericht op het op korte termijn kunnen bijsturen mochten er eventuele vertragingen optreden.

Kenmerk
Cft 201201169
Blad
7/14

Op de door de Staten goedgekeurde en de door de Gouverneur vastgestelde begroting zal het Cft een definitief advies uitbrengen conform artikel 12.2 van de Rijkswet. Op dit advies zal de regering vervolgens moeten reageren en rapporteren over de voortgang. Mochten de voornemens die nu opgenomen zijn in de begroting niet uitgevoerd worden en/of niet leiden tot de gewenste opbrengsten, dan zal het Cft hierover moeten berichten aan de RMR.

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



prof.dr. A.F.P. Bakker

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

Bijlage: Toelichting bij de beoordeling

Gewone dienst

Het bestuur van Curaçao is er in geslaagd een meerjarig sluitende gewone dienst te presenteren. Zoals eerder aangegeven is het Cft van mening dat de lasten in dit beeld volledig zijn en dat daarmee de uitgavenproblematiek volledig is meegenomen. Daarnaast is het positief om te constateren dat in de begroting forse maatregelen zijn genomen om deze problematiek het hoofd te bieden. Ten aanzien van de gepresenteerde maatregelen heeft het Cft wel de nodige bedenkingen, welke hieronder de revue passeren. Hierbij hebben we ons beperkt tot de beleidsterreinen waarop de meest substantiële maatregelen zijn genomen.

Personeelslasten

Als gevolg van de aanwijzing, is er een vacaturestop van kracht. Op basis van de verwachte uitstroom wegens pensionering en afloop van contracten verwacht Curaçao een flinke besparing te realiseren in 2013 van circa ANG 15 miljoen. De begroting 2013 is gebaseerd op 3865 personeel in december. In november 2012 was dit aantal 3970. Bij de raming voor 2013 is verder uitgegaan van 14% werkgeverspremiepercentage. Dit leidt tot een te verwaarlozen toename van de personeelslasten in 2013 van amper 1% ten opzichte van 2012. Daarnaast is in de begroting een voorziening getroffen van ANG 6,1 miljoen uitgaande van een inflatie van 3,1% in 2012 en toekennen van loontreden per 1 januari 2013 van ANG 7 miljoen. Ingaande 2014 wordt uitgegaan van een steiler verloop van de loontreden in de raming. De totale toename van de personeelslasten (exclusief indexering en loontreden) zullen over de periode 2012-2016 toenemen met 8%, oftewel van 27% naar 28% van de totale baten van Curaçao.

Goederen en diensten

De SOAB is bezig met verschillende onderzoeken, waaronder een grondig onderzoek naar de materiële lasten. Hierbij worden met name de lopende contracten en de verschillende kostencategorieën (gebouwen, nutsvoorzieningen, advieskosten, etc.) tegen het licht gehouden. Naar verwachting zijn er aanzienlijke besparingsmogelijkheden op dit terrein. Verder zullen ook de procedures worden doorgelicht. Voor 2013 gaat Curaçao uit van ANG 60 miljoen minder dan begroot in 2012.

Oudedagsvoorziening en schommelfondsconstructie

Vertrekpunt van de AOV is de meerjarige problematiek zoals overeengekomen met het Cft en besproken tijdens de nationale dialoog. Deze problematiek is weergegeven in tabel 3 van de Nota van Financiën waaruit blijkt dat bij ongewijzigd beleid in 2013 een tekort ontstaat van ANG 120 miljoen, oplopend met ANG 30 miljoen per jaar naar ANG 210 miljoen in 2016. Na het uitvoeren van een verdiepingsanalyse waarbij gecorrigeerd is voor dubbeltellingen en onjuiste ramingen is een meer accuraat beeld ontstaan welke is opgenomen in tabel 5 van de Nota van Financiën. Het bestuur van Curaçao is niet in staat gebleken om door middel van tijdige besluitvorming het AOV-fonds duurzaam gezond te houden. In de begroting 2013 is nu rekening gehouden met een gefaseerde maar versnelde verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 60 naar 65 jaar. Als gevolg van de overgangsregeling levert deze maatregel pas in 2015 besparingen op.

Maatregelen die wel direct besparingen opleveren betreffen de verhoging van de AOV-premie, verhoging van de loongrens en het voorwaardelijk indexeren van de AOV. Curaçao heeft bij haar berekeningen tevens rekening gehouden met de zogenaamde cyclische effecten.

Aangezien dit pakket aan maatregelen onvoldoende is om de tekorten af te wenden, heeft het bestuur besloten om de resterende tekorten af te wenden via een verlaging van de wettelijke reserves naar 18% en het hanteren van een brede schommelfondsconstructie. Het Cft heeft hierbij in eerdere adviezen al haar bedenkingen geuit en herhaalt deze hier aangezien beide maatregelen niet zorgen voor een duurzame versterking van de financiële positie van de fondsen. Integendeel, enerzijds worden de reserves verlaagd waardoor het weerstandsvermogen afneemt en anderzijds worden tekorten in het AOV-fonds afgewend op andere (nog gezonde) fondsen. Beide maatregelen lossen de problematiek derhalve niet op, er wordt slechts voorzien in een tijdelijke overbrugging tot 2016 aangezien volgens de projecties het brede schommelfonds dan verdampt zal zijn en er nog een tekort resteert van ANG 29 miljoen. Dit resterende tekort wordt gecompenseerd binnen de gewone dienst van de overheid (in enge zin).

Fonds en maatregelen	2013	2014	2015	2016
AOV fondstekort bij ongewijzigd beleid oorspronkelijk	-120	-150	-180	-210
AOV fondstekort bij ongewijzigd beleid gewijzigd	-128	-148	-170	-193
Duurzame maatregelen:				
1. Verhoging pensioenleeftijd	-	-	31	63
2. Premieverhoging	45	46	47	48
3. Verhoging loongrens	11	12	18	27
4. Voorwaardelijke indexering	4	11	18	25
5. Cyclisch effect maatregelen 1-4	-5	-5	-6	-7
Resttekort na maatregelen	-73	-84	-61	-37
Overige incidentele maatregelen:				
Verlaging wettelijke reserve 18% structureel (lagere dotatie)	6	7	8	8
Verlaging wettelijke reserve 18% eenmalig effect	63	-	-	-
Brede schommelfondsconstructie	4	77	54	-
Eindbeeld bij gewijzigd beleid	-	-	1	-29

Ten aanzien van de duurzame maatregelen onderschrijft het Cft de noodzaak hiervan en zal het zoals eerder aangegeven toezien op tijdige uitvoering in overeenstemming met artikel 17 van de Rijkswet.

Ten aanzien van de overige maatregelen stelt het Cft dat deze niet duurzaam zijn en de financiële positie van de fondsen in termen van het weerstandsvermogen verder verslechteren. In de aanwijzing is daarom uitdrukkelijk opgenomen dat er in 2012 niet ingeteerd mocht worden op de wettelijke reserve. Deze maatregelen bieden slechts een tijdelijke oplossing in termen van het overbruggen van liquiditeitstekorten. Tekorten komen nog altijd voor rekening van de overheid en daarmee op de gewone dienst van

de begroting. Het Cft kan alleen instemmen met een brede schommelfondsconstructie als deze constructie wettelijk mogelijk is en de fondsen door toekomstig begrote dotaties meerjarig financieel gezond blijven.

Gezondheidszorg

Ten aanzien van de gezondheidszorg is er de afgelopen maanden veelvuldig contact geweest tussen het Cft en het bestuur van Curaçao. Dit heeft geleid tot een gezamenlijk beeld van de budgettaire problematiek in de zorg, wat in de OB 2013 is weergegeven in tabel 3 van de Nota van Financiën. Inmiddels blijkt uit de OB 2013 dat de problematiek in de zorg nog groter is.

In de OB 2013 wordt ervan uitgegaan dat de basisverzekering per 1 februari 2013 wordt ingevoerd. De basisverzekering is in feite een pakket aan zorgmaatregelen, waarbinnen de premieverhoging, verhoging van de loongrens, verlaging van de kosten van geneesmiddelen, pakketverkleining en kostenverlagingen als gevolg van de herinrichting van het ziektekostenstelsel de meest substantiële zijn.

Ziektekosten en maatregelen	2013	2014	2015	2016
Tekort ziektekosten bij ongewijzigd beleid oorspronkelijk	-90	-120	-130	-140
Tekort ziektekosten bij ongewijzigd beleid gewijzigd	-143	-161	-181	-202
Duurzame maatregelen:				
1. Premieverhoging	45	45	45	45
2. Verhoging loongrens	25	25	25	25
3. Nominale premie	7	7	7	7
4. Compliance	4	6	12	12
5. Administratiekosten	2	8	9	9
6. Verlaging kosten geneesmiddelen	20	31	42	42
7. Kostenverlaging herinrichting ziektekostenstelsel	21	27	33	39
8. Cyclisch effect maatregelen 1-7	-5	-5	-6	-7
Resttekort na maatregelen	-24	-17	-14	-30
Overige incidentele maatregelen:				
Brede schommelfondsconstructie	24	17	14	9
Eindbeeld bij gewijzigd beleid	-	-	-	-21

Het Cft is verheugd te constateren dat het bestuur van Curaçao de besluiten heeft genomen om deze maatregelen in te kunnen voeren en overeenstemming is bereikt met de sociale partners over de uitwerking hiervan. Gelet op de vele vertragingen waarmee de invoering van de meeste zorgmaatregelen tot dusver is omgeven (oorspronkelijk zou de basisverzekering worden ingevoerd per 1 januari 2012), is het Cft er echter (nog) niet van overtuigd dat al deze maatregelen ook daadwerkelijk per 1 februari ingevoerd zullen worden. Het Cft zal dan ook de vinger aan de pols houden middels eerder genoemd artikel 17 van de Rijkswet.

Uit de OB 2013 kan het Cft niet afleiden in hoeverre de geraamde opbrengsten van de verschillende zorgmaatregelen realistisch zijn, aangezien de financiële onderbouwingen

hiervan ontbreken. Het Cft ontvangt graag een overzicht van de totale opbrengst die de zorgmaatregelen moeten genereren, uitgesplitst naar maatregel waarbij per maatregel wordt onderbouwd hoe deze opbrengt is berekend ($p \times q$). Daarbij moet tevens duidelijk worden gemaakt welke stappen nog benodigd zijn voordat de betreffende maatregel in uitvoering kan worden genomen.

Wel is duidelijk dat een deel van de oplossing wordt gevonden in het verlagen van de wettelijke reserve van het ZV/OV-fonds naar 18%, analoog aan de eerder genoemde verlaging bij het AOV-fonds. Ook voor de verlaging van de wettelijke reserve van het ZV/OV-fonds geldt dat het Cft hierbij haar bedenkingen heeft aangezien deze maatregel het weerstandsvermogen doet afnemen en het interen op vermogen leidt tot een verslechterende financiële positie.

Belasting- en niet-belastingopbrengsten

Voor wat betreft de inkomstenkant valt met name het grote verschil op in de begrote bedragen, vergeleken met de eerder in augustus ingediende concept-ontwerpbegroting. De ramingen zijn in de OB 2013 naar beneden bijgesteld. Zoals uitvoerig toegelicht, wordt er in de begroting rekening gehouden met doorwerking van aspecten uit de aanwijzing en wordt begroot op basis van de huidige economische inzichten en vooruitzichten. Tevens wordt er begroot op basis van de realisatiecijfers over de eerste tien maanden van 2012. De begrote bedragen die voortvloeien uit genomen maatregelen die in 2013 resultaat moeten genereren, zijn op meerdere onderdelen beter onderbouwd (in de begroting dan wel tijdens ambtelijk overleg met het Cft). De raming van de belasting- en niet-belastingopbrengsten zijn hierdoor realistischer. Echter, het blijft van belang politieke commitment te waarborgen om de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk op tijd ingevoerd te hebben en daarmee de begrote opbrengsten te realiseren.

Het Cft constateert dat de inkomsten over 2013 (ANG 1.618 miljoen) lager worden begroot dan in 2012 (ANG 1.723 miljoen). Deze daling is zowel op het gebied van belastingopbrengsten als op het vlak van niet-belastingopbrengsten. Opvallend is dat bij de belastingopbrengsten iedere keer de bovengrens van de raming wordt opgezocht. Gezien de economische vooruitzichten, is het een risico deze bovengrens op te zoeken en lijkt het verstandiger behoedzaam te rammen.

Belastingopbrengsten:

Een onderdeel van de inkomensverhogende maatregelen is het verhogen van de compliance. In het oorspronkelijke wetsontwerp werd ervan uitgegaan dat dit ANG 103,5 miljoen oplevert. Deze prognose is aangepast en gesteld op een bedrag van ANG 15 miljoen; een raming waar het Cft zich beter in kan vinden. Aangezien de wet ter invoering van verzegelde kasregisters recentelijk is aangenomen, kunnen deze plannen nu worden omgezet en kan begonnen worden met het implementeren van de kasregisters die het begrote bedrag grotendeels dienen op te gaan leveren.

Tevens zal op luxe goederen en goederen die schadelijk zijn voor de gezondheid en het milieu een aangepast (hoger) omzetbelastingtarief gaan gelden van 9%. De opbrengsten hiervan worden geschat op minimaal ANG 17,5 miljoen. Deze differentiatie biedt, volgens de OB 2013, ook de mogelijkheid om eerste levensbehoeften vrij te

stellen van omzetbelasting. Een doorrekening hiervan komt niet terug in de OB 2013, maar op verzoek van het Cft zijn de onderbouwingen aangeleverd door ambtelijk Financiën. Het Cft is van mening dat deze onderbouwingen onvoldoende zijn en het Cft is dan ook niet overtuigd dat deze opbrengst gerealiseerd zal worden. De OB 2013 bevat een aankondiging voor het grondig herzien van de grondbelasting, wat een meeropbrengst oplevert van ANG 10 miljoen vanaf 2014. Dit betekent dat ten eerste het tarief wordt aangepast (meeropbrengst ANG 4,9 miljoen) om vervolgens differentiatie aan te brengen in de tarieven (meeropbrengst ANG 5,7 miljoen). Om dit te realiseren dient het traject van het wijzigen van de wet in 2013 doorlopen te worden.

Niet-belastingopbrengsten:

In verband met de aanwijzing en hernieuwde inzichten, is de raming van te ontvangen dividend van de overheidsvennootschappen aangepast. Voor 2013 wordt derhalve enkel rekening gehouden met ontvangsten van Refineria di Korsou (RdK) van ANG 10 miljoen. In eerdere begrotingsstukken werden ontvangsten van de RdK ingezet ter dekking van het gratis onderwijs. In de OB 2013 is dat niet langer het geval; ten aanzien van het gratis onderwijs wordt in de begroting expliciet gesteld dat dit geen vastgesteld beleid is en dat de Staten hierover eerst een standpunt in moeten nemen.

Door de komende periode aandacht te schenken aan het gezond maken van de overheidsvennootschappen, denkt Curaçao vanaf 2014 meer dividend te ontvangen (respectievelijk ANG 5 miljoen, ANG 15 miljoen en ANG 25 miljoen in de periode 2014-2016). Aangezien de plannen van aanpak hieromtrent nog niet concreet zijn en de stukken ontbreken die kunnen bevestigen dat dit dividendbeleid afgesproken en bekrachtigd is, vraagt het Cft zich af of de hiervoor begrote inkomsten realistisch zijn.

Compensatie tekorten voorgaande jaren

Conform artikel 18 van de Rijkswet dienen tekorten zoals die blijken uit de vierde uitvoeringsrapportage of vastgestelde jaarrekening via een begrotingswijziging gecompenseerd te worden in lopende dienstjaren. Een nadere uitleg van dit artikel door de Rijksministerraad, welke per brief van 6 september 2012 aan Curaçao is verstuurd, stelt verder dat meerjarige compensatie mogelijk is, maar dat deze mogelijkheid is begrensd tot 2015. Dat wil zeggen dat de tekorten uiterlijk in de begroting 2015 volledig gecompenseerd dienen te zijn. Uit de jaarrekeningen 2010 en 2011 blijken tekorten van respectievelijk ANG 51 en ANG 166 miljoen. Het Cft heeft eenmalig ingestemd met het herbestemmen van de BRK-reserve ter dekking van de tekorten uit voorgaande jaren. De stand van de BRK-reserve is naar het oordeel van het Cft ANG 130 miljoen op basis waarvan het Cft tot de conclusie komt dat in de jaren 2013-2015 nog ANG 87 miljoen gecompenseerd dient te worden. Het bestuur van Curaçao geeft aan dat een nog groter deel van de BRK-reserve beschikbaar is voor het dekken van tekorten uit oude jaren, echter dit is niet in overeenstemming met de aanwijzing van 18 juli 2012 en het Besluit op het beroep tegen de aanwijzing van 6 november 2012. Additioneel bovenop de ANG 87 miljoen zal het verwachte tekort op de gewone dienst 2012, dat uitkomt op ANG 84,1 miljoen zoals dat blijkt tabel 22 en 25 uit de Nota van Financiën, nog gecompenseerd moeten worden.

Uit de Algemene Beschouwing blijkt dat het voornemen om het resterende tekort te dekken met dividendafdrachten van Refeneria di Korsou (RdK) is gehandhaafd, maar tevens neerwaarts is bijgesteld naar ANG 10 miljoen per jaar over de jaren 2014-2016, derhalve ANG 30 miljoen. Het Cft merkt hierbij op dat de compensatieperiode is begrensd tot 2015 en derhalve maar ANG 20 miljoen in aanmerking kan worden genomen. Uit tabel 18 uit de Nota van Financiën blijkt verder dat met ingang van 2014 meerjarig overschotten op de gewone dienst zijn begroot van respectievelijk ANG 48, ANG 48 en ANG 43 miljoen welke worden toegevoegd aan de reserves. Ook hier merkt het Cft op dat de compensatieperiode is begrensd tot 2015 en derhalve alleen de overschotten van 2014 en 2015 in aanmerking kunnen worden genomen (samen ANG 96 miljoen). Het Cft concludeert dat slechts gedeeltelijk is voldaan aan de vereisten van de Rijkswet aangezien in de begroting geen rekening is gehouden met de volledige compensatie van het verwachte tekort op de gewone dienst 2012. Per saldo dient in de begroting in de jaren 2013-2015 nog ANG 62,5 miljoen additioneel gecompenseerd te worden.

Verloop BRK-bestemmingsreserve en stand wettelijke reserve tekorten oude jaren	Bedrag (ANG miljoen)	
	BRK reserve	Wettelijke reserve
Saldo gewone dienst periode 10-10-10 t/m 31-12-10		-/- 51,2
Saldo gewone dienst 2011		-/- 166,3
Te compenseren via wettelijke reserve tekorten voorgaande jaren		-/- 217,4
Ontvangsten uit de BRK-regeling Eilandgebied Curaçao per 9-10-'10	217,7	
Genormaliseerd tekort op de gewone dienst over de periode 1-1-'10 t/m 9-10-'10	-/- 56,1	
Stand per 10 oktober 2010	161,7	
Onttrekkingen BRK-bestemmingsreserve 10-10-'10 t/m 31-12-'10 (koersverlies)	-/- 12,2	
Stand per 31 december 2010	149,5	
Onttrekkingen BRK-bestemmingsreserve 2011 (koersverlies)	-/- 6,5	
Herbestemming restant saldo BRK-bestemmingsreserve ter dekking tekorten voorgaande jaren	-/- 143,0	143,0
Stand per 31 december 2011	-	-/- 74,4
Verwacht tekort op de gewone dienst 2012		-/- 84,1
Totaal nog te compenseren		-/- 158,5
Overschotten op de gewone dienst 2013-2015		96,0
Nog te compenseren		-/- 62,5

Kapitaaldienst

De OB 2013 bevat onvoldoende informatie om een oordeel over de kapitaaldienst en de voorgenomen leningen te geven. De allocatie van de investeringen is onvoldoende toegelicht. In het bijzonder de investeringen met betrekking tot Nos Hospital Nobo zijn fors, maar kunnen op basis van de aanwezige informatie niet worden beoordeeld.

Het Cft verzoekt het bestuur van Curaçao om helder te maken hoe de investeringen op de kapitaaldienst worden aangewend, alsmede antwoord te geven op de brief van het Cft van 19 november (kenmerk: Cft/201201069).

Rentelastnorm

In de OB 2013 wordt door Curaçao gekeken naar de rentelastnorm van de overheid. De rentelastnorm is echter gedefinieerd op het niveau van de collectieve sector. Aangezien in de begroting hier niet mee wordt gerekend is het voor het Cft niet mogelijk inzicht te krijgen in de situatie van de rest van de collectieve sector in die jaren dat er door de overheid geleend gaat worden. Het Cft vraagt zich af wanneer de collectieve sector wordt vastgesteld zodat aan de hand hiervan bepaald kan worden of de voorgenomen leningen passen binnen de rentelastnorm.

Daarnaast is een punt van aandacht dat in de begroting wordt uitgegaan van de laatst vastgestelde rentelastnorm. Dit betekent de rentelastnorm afwijkt van de norm zoals deze in het door de SOAB opgestelde rapport is opgenomen.

Nos Hospital Nobo

In de aanwijzing is opgenomen dat Curaçao geen verplichtingen tot het aangaan van leningen mag opnemen zolang er geen meerjarig evenwicht is. De begroting is op papier meerjarig sluitend, maar om tekorten te voorkomen is het noodzakelijk dat er enkele ingrijpende maatregelen worden genomen. Zoals eerder aangegeven is het Cft er (nog) niet van overtuigd dat deze maatregelen tijdig worden ingevoerd, gelet op de wetgeving-, advies en implementatietrajecten die deze maatregelen veelal nog moeten doorlopen.

Het Cft is dan ook van mening dat zolang deze trajecten nog niet zijn doorlopen en de benodigde maatregelen nog niet daadwerkelijk zijn ingevoerd, het risico bestaat dat er geen sprake is van een meerjarig sluitende begroting. Zolang dit het geval is, is het Cft van mening, conform de aanwijzing, dat Curaçao geen leningen moet aangaan; pas als duidelijk is dat de maatregelen zijn doorgevoerd en dat deze opbrengsten met zich meebrengen die de begroting sluitend maken, kan Curaçao overgaan tot het aangaan van leningen.

Voor het aangaan van leningen voor het nieuwe ziekenhuis komt daar nog bij dat er sprake moet zijn van maatregelen die nodig zijn om een verantwoorde exploitatie mogelijk te maken, en voldoende realistisch is dat die ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. Uit de begroting is voor het Cft onvoldoende op te maken of er is voorzien in maatregelen die ertoe moeten leiden dat een verantwoorde exploitatie van het nieuwe ziekenhuis mogelijk is. Zolang dit niet het geval is, vindt het Cft dat er onvoldoende onderbouwing is om te kunnen concluderen dat er een gezonde basis is voor een renderend nieuw ziekenhuis en dus onvoldoende reden om leningen aan te gaan voor de bouw van Nos Hospital Nobo.

Wat wel helder is, zo blijkt uit antwoorden van de minister van Financiën op eerder gestelde vragen van het Cft ten aanzien van het nieuwe ziekenhuis, is dat Curaçao voor de financiering gebruik wenst te maken van de lopende inschrijving van Nederland conform artikel 16 van de Rijkswet.