



Aan
De minister van Financiën van Curaçao

**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

Contactpersoon
Sylvia Bijl (Cft)
Datum
10 april 2013
Ons kenmerk
Cft 201300191
Pagina
1/9

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

Bijlagen
-

Onderwerp
Aanvullend advies vastgestelde begroting 2013

Geachte heer Jardim,

In zijn brief van 8 maart jl. heeft het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) geadviseerd op de vastgestelde begroting 2013 en daarbij een viertal aanbevelingen gedaan. Op 27 maart heeft het Cft uw reactie hierop ontvangen. Hierbij gaat het Cft in op uw reactie.

Sinds 27 maart heeft het kabinet Hodge een demissionaire status. Dit neemt niet weg dat de begroting in uitvoering dient te worden genomen en dat de daarin opgenomen maatregelen, waaronder de voorgenomen belastingmaatregelen (omzet- en grondbelasting), doorgevoerd moeten worden. Het Cft gaat er dan ook van uit dat het demissionaire kabinet, alsmede de Staten en het nieuw te vormen kabinet de begroting voortvarend uitvoeren en eventuele optredende besparingsverliezen opvangen om een sluitende begroting te behouden.

Oordeel

Het Cft is van oordeel dat de begroting 2013 op dit moment voldoet aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet. In dit oordeel heeft het Cft een aantal factoren meegewogen, te weten het uitvoeringsbeeld van de begroting 2013 tot nu toe, uw reactie op de vier aanbevelingen uit de brief van het Cft van 8 maart jl. en de stand van zaken ten aanzien van de aanwijzing (in samenhang met het besluit op het beroep tegen de aanwijzing). Het College ziet geen reden een advies uit te brengen op basis van artikel 12.5 van de Rijkswet.

Aan de vier aanbevelingen uit het advies van 8 maart jl. (de in de begroting geformuleerde maatregelen dienen daadwerkelijk te worden geïmplementeerd voor het einde van het eerste kwartaal, de regering dient een aanvullend pakket van maatregelen voor te bereiden, de eerste effecten moeten zichtbaar worden en de tekorten uit voorgaande jaren moeten bij eerste begrotingswijzing gecompenseerd worden) is weliswaar niet volledig, maar voor een positief advies wel in voldoende mate tegemoet gekomen. Dat wil echter niet zeggen dat Curaçao er al is. Het vertrouwenwekkende budgettaire beleid zal voortgezet moeten worden, wil er daadwerkelijk sprake zijn van een herstel van de kwetsbare financieel-economische situatie.

Het Cft is van mening dat met de vastgestelde begroting 2013 tegemoet is gekomen aan vier van de zes onderdelen van de aanwijzing. Van deze onderdelen kan dus gesteld worden dat voldaan is aan de aanwijzing. Concreet gaat het hierbij om de verplichting niet langer uit te gaan van besparingen in de begroting 2012 en het niet inzetten van wettelijke reserves van de SVB voor het dekken van tekorten, het opnemen van maatregelen in de begroting van 2012 en de meerjarenbegroting om oplopende tekorten op te vangen, het versterken van de regie op de uitvoering van de maatregelen en het niet opnemen van verplichtingen tot het aangaan van leningen zolang er geen meerjarig evenwicht is. Aangezien het Cft van mening is dat de begroting 2013 voldoet aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet, betekent dit dat Curaçao leningen ten behoeve van kapitaaluitgaven mag aangaan. Dat opent de mogelijkheid voor een welkome ondersteuning van de economische groei. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het Cft, op het moment dat voornemens om leningen aan te gaan concreet worden, wederom zal beoordelen of de begroting op dat moment voldoet aan de normen van de Rijkswet en of er ruimte is onder de rentelastnorm. In dat kader zal dus ook opnieuw beoordeeld worden of al de voorgenomen maatregelen ook inderdaad genomen zijn en of de uitvoering van de begroting op koers ligt. Duidelijkheid over de uitvoering van de voorgenomen belastingmaatregelen, of een alternatieve dekking, is hiervoor onontbeerlijk, omdat anders een nog veel substantiëler probleem bestaat dan de nu al geconstateerde besparingsverliezen. Voor een eventuele lening voor een nieuw ziekenhuis komt daar bij, dat er sprake moet zijn van maatregelen die nodig zijn om een verantwoorde exploitatie van het ziekenhuis mogelijk te maken, en voldoende realistisch is dat deze ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd.

Het Land Curaçao heeft tot op heden geen gebruik gemaakt van de staande inschrijving van de Nederlandse overheid zoals beschreven in artikel 16 van de Rijkswet. Aangezien voornemens daartoe op korte termijn concreet kunnen worden, is het van belang dat het Cft en Curaçao snel de procedures doorspreken ten behoeve van het gebruik van deze staande inschrijving.

Ten aanzien van de tekorten uit voorgaande jaren stemt het Cft in met uw voorstel om de gecontroleerde jaarrekening 2010 van het eilandgebied en het Land Curaçao af te wachten alvorens de definitieve hoogte van de relevante bestemmingsreserve te bepalen.

Eerst na een eventuele additionele meerjarige compensatie kan het hierop van toepassing zijnde onderdeel van de aanwijzing als voldaan worden beschouwd, waardoor er dan in totaal aan vijf van de zes onderdelen zou zijn voldaan. De haalbaarheid van de begroting 2013 is in grote mate afhankelijk van de mogelijkheid om besparingen te realiseren in het overheidsapparaat. In uw brief geeft u zelf ook aan dat optredende besparingsverliezen door middel van maatregelen op dit terrein gedekt zullen worden. Het Cft is dan ook van mening dat de overwegingen van destijds om een vacaturestop in te stellen nog onverkort geldig zijn. Aan de vacaturestop uit de aanwijzing zal het Cft dan ook vasthouden. Een uitzondering hierop vormen de zogenoemde kritische functies. Zoals september vorig jaar door het Cft en Curaçao is overeengekomen, kunnen deze wel vervuld worden.

Toetsing begroting

Het oordeel van het Cft over de begroting is tot stand gekomen door te kijken naar de uitvoering van de begroting, uw reactie op de aanbevelingen uit de brief van 8 maart jl. en de implicaties hiervan voor de aanwijzing. Onderstaand licht het Cft zijn bevindingen ten aanzien van deze punten toe.

Beeld begroting

Op dit moment heeft het Cft de beschikking over de Financieel Management Rapportage over zowel januari als februari. Hieruit blijkt dat de uitgaven in de pas blijven en dat de belastingontvangsten op schema liggen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het beeld nog niet volledig is doordat nog niet alle boekingen die betrekking hebben op deze maanden zijn verwerkt. Daarnaast is het prematuur om op basis van lasten- en belastingrealisaties over twee maanden uitspraken te doen over de mate waarin de uitvoering in de pas loopt met de begroting.

Uit de financiële rapportages over januari en februari blijkt dat de liquiditeitspositie van Curaçao in beweging is. In de maand januari verbeterde de liquiditeitspositie substantieel (van ANG 185 miljoen ultimo 2012 tot ANG 270 miljoen aan het eind van januari) terwijl in februari de liquide middelen weer afnamen (tot ANG 245 miljoen). De liquiditeitspositie is op dit moment niet zorgwekkend, maar het schommelende beeld vormt wel aanleiding voor het Cft om de liquiditeitspositie nauwlettend te blijven volgen. Voor de liquiditeitspositie geldt dat volledige en tijdige invoering van de voorgenomen maatregelen noodzakelijk is om te voorkomen dat Curaçao in de loop van 2013 over onvoldoende liquide middelen beschikt om aan de verplichtingen te kunnen voldoen.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de aanbeveling, *'De in de begroting geformuleerde maatregelen, waaronder de nieuwe AOV-wetgeving en voorgenomen inkomsten- en besparingsmaatregelen, dienen daadwerkelijk te worden geïmplementeerd voor het einde van het eerste kwartaal.'*, geeft u in uw reactie aan dat niet alle in de begroting geformuleerde maatregelen op dit moment zijn geïmplementeerd.

De belangrijke structurele maatregelen in de zorg en de oudedagsvoorzieningen zijn wel geïmplementeerd op respectievelijk 1 februari en 1 maart jl. Uit gesprekken die het Cft heeft gevoerd met de SVB en de belastingdienst komt naar voren dat niet alleen de wetgeving is doorgevoerd, maar dat de benodigde stappen ter invoering van de maatregelen daadwerkelijk zijn gezet.

Het Cft blijft bij de beoordeling hiervan echter voorzichtig. Uiteindelijk zal de uitvoering bepalend zijn en mogelijk de bottle neck vormen. Het Cft houdt dan ook nadrukkelijk rekening met besparingsverliezen in de loop van het jaar.

Ten aanzien van de maatregelen die nog niet zijn geïmplementeerd, de differentiatie in de omzetbelasting en het verhogen van de grondbelasting, geeft u aan dat u rekening houdt met besparingsverliezen voor 2013 ter hoogte van ANG 5,4 miljoen, als gevolg van uitstel van de differentiatie in de omzetbelasting (invoering 1 mei terwijl in de begroting 1 maart is opgenomen) alsmede een aanpassing van het wetsontwerp. In de begroting is voor 2013 geen opbrengst opgenomen uit hoofde van het verhogen van de grondbelasting zodat vertraging van deze maatregel geen besparingsverlies met zich meebrengt. Ter dekking van de besparingsverliezen worden in eerste instantie gereserveerde middelen voor onvoorziene uitgaven ingezet. In de tweede helft van het jaar zal dekking worden gevonden door de tarieven van de zegelbelasting te verhogen. Daartoe zal bij het wetsontwerp differentiatie omzetbelasting een voorziening worden getroffen waardoor de tarieven van de zegelbelasting eenvoudiger kunnen worden aangepast. Tevens geeft u aan dat de regering budgettaire problemen tracht te voorkomen door het besluit om slechts de helft van de begroting 2013 vrij te geven en door nieuwe contracten of verlengingen zoveel als mogelijk voor hoogstens zes maanden aan te gaan.

Naast de hierboven aangegeven dekking voor het besparingsverlies van ANG 5,4 miljoen heeft u een aanvullend pakket van maatregelen in voorbereiding. Dit pakket bestaat uit lagere personeelslasten als gevolg van het handhaven van de uitstroom van personeel en lagere afdrachten van premies aan het Algemeen Pensioenfonds Curaçao (APC) als gevolg van correcties doordat in het verleden teveel premies zijn afgedragen. Daarnaast wordt onderzocht of enkele retributies en leges kunnen worden aangepast, zoals bijvoorbeeld die van tewerkstellings- en verblijfsvergunningen, zodat de inkomsten kunnen worden verhoogd.

Het Cft is van oordeel dat de maatregelen om besparingsverliezen op te vangen nader moeten worden geconcretiseerd. Ook vraagt het Cft zich af in hoeverre deze maatregelen toereikend zullen zijn. Uit uw brief is onvoldoende op te maken wat deze maatregelen concreet behelzen en de mogelijke opbrengsten zijn niet gekwantificeerd. U geeft aan nader te informeren over de inzet en effecten van deze maatregelen in de maandelijkse rapportages. Het Cft ziet deze rapportages tegemoet en zal de voortgang, vormgeving en besparingen van deze maatregelen nauwlettend blijven volgen.

Ten aanzien van de besparing uit hoofde van minder premie-afdrachten aan het APC merkt het Cft op dat deze maatregel het risico met zich meebrengt dat op indirecte wijze deze kosten weer terugkomen bij de overheid. Het APC heeft op dit moment een dekkingsgraad van rond de 100% en als deze verslechtert doordat de overheid minder premies gaat afdragen, is niet ondenkbaar dat het pensioenfonds maatregelen moet nemen die de kosten voor de overheid weer doen toenemen.

Voorts geeft u aan dat u de eerste effecten van de in uitvoering genomen maatregelen op dit moment nog niet zichtbaar kunt maken gezien het vroege moment in het jaar, maar dat u de maandelijkse financiële rapportage zult uitbreiden met de voortgang en het effect van de maatregelen. Hiermee wordt deels tegemoet gekomen aan de aanbeveling *'De eerste effecten van de genomen maatregelen moeten zichtbaar worden en met cijfers worden ondersteund; hiertoe dient Curaçao de maandelijkse financiële rapportage door het ministerie van Financiën uit te breiden met de voortgang en effecten van de maatregelen'*. Het Cft heeft begrip voor het feit dat u op dit moment nog niet de volledige effecten van de maatregelen zichtbaar kunt maken. Dit is echter wel belangrijk om te kunnen bepalen of de in de begroting opgenomen besparingen daadwerkelijk gematerialiseerd worden. De komende periode zal het Cft in samenwerking met uw ministerie, de SVB en de belastingdienst nauwlettend monitoren of de gewenste effecten zich inderdaad voordoen. Hiertoe is reeds ambtelijk overleg gevoerd met de betrokken partijen.

Ten aanzien van de aanbeveling *'Middels een eerste begrotingswijziging op de begroting dient de regering van Curaçao, conform de afspraken in de Rijksministerraad, het resterende te compenseren tekort uit voorgaande jaren uiterlijk in 2015 te compenseren, eventueel aangepast voor het verwachte tekort 2012 zoals dat blijkt uit de vierde uitvoeringsrapportage 2012.'* stelt u voor om de gecontroleerde jaarrekeningen van het Land Curaçao 2010 en het Eilandgebied Curaçao 2010 af te wachten. Deze zullen, inclusief reactie van de Algemene Rekenkamer, naar verwachting begin juni beschikbaar zijn. Op dat moment kan vastgesteld worden wat de hoogte is van de BRK-reserve om de tekorten uit voorgaande jaren te dekken. U verwacht eind april de jaarrekening over 2012 beschikbaar te hebben om het uiteindelijke tekort over 2012 te kunnen bepalen. U stelt voor om het totale eventueel nog te dekken tekort dat hieruit voortvloeit te verwerken in een begrotingswijziging op de begroting 2013. Het Cft stemt in met uw voorstel de begrotingswijziging na vaststelling van de desbetreffende jaarrekeningen in te dienen.

Aanwijzing

Uit de aanwijzing van 13 juli 2012 (in samenhang met het besluit op het beroep tegen de aanwijzing van 2 november 2012) volgen zes onderdelen waaraan voldaan moet worden. Onderstaand worden deze onderdelen samengevat weergegeven:

1. Het compenseren van de tekorten ten bedrage van ANG 55 miljoen op de gewone dienst;
2. Het niet langer uitgaan van besparingen in de begroting 2012 en het niet inzetten van wettelijke reserves van de SVB voor het dekken van tekorten;

3. Het alsnog opnemen van maatregelen voor de begroting van 2012 en de meerjarenbegroting om oplopende tekorten op te vangen;
4. Het versterken van de regie op de uitvoering van de maatregelen;
- 5a. Het niet opnemen van verplichtingen tot het aangaan van leningen zolang er geen meerjarig evenwicht is;
- 5b. Voor zover het de bouw van een nieuw ziekenhuis betreft dienen tevens maatregelen te worden getroffen die nodig zijn om een verantwoorde exploitatie mogelijk te maken en die voldoende realistisch zijn;
6. Het niet opnemen van nieuwe verplichtingen in verband met het aannemen van nieuw personeel.

Of voldaan is aan het eerste onderdeel van de aanwijzing, is afhankelijk van de vraag of de bestemmingsreserve die door het eilandgebied Curaçao is gevormd, wel volledig aanwezig is. Het Cft stemt in met uw voorstel om te wachten op de gecontroleerde jaarrekeningen 2010 voordat geconcludeerd kan worden of aan deze voorwaarde voldaan is.

De in de begroting 2012 opgenomen besparingen zijn, zoals verondersteld ten tijde van de aanwijzing, inderdaad niet gerealiseerd. Middels een begrotingswijziging zouden deze besparingen uit de begroting gehaald worden; deze begrotingswijziging is echter tot op heden niet vastgesteld door de Staten. Wel is inmiddels duidelijk dat 2012 vermoedelijk zal sluiten met een tekort van ruim ANG 80 miljoen. Dit tekort is in de vastgestelde begroting gecompenseerd in de komende jaren. Tevens zijn de maatregelen waarop dit onderdeel van de aanwijzing betrekking had, inmiddels grotendeels geïmplementeerd.

De wettelijke reserves van de SVB worden in de begroting 2013 verlaagd van 50% naar 18%. Aan deze maatregel ligt een actuariële rapport ten grondslag op basis waarvan het Cft concludeert dat deze verlaging mogelijk is. Aangezien de nieuw gevormde wettelijke reserve van 18% niet wordt ingezet om tekorten op te vangen, is het Cft van mening dat aan dit onderdeel van de aanwijzing is voldaan.

Een omvangrijk pakket aan maatregelen is in de begroting 2013 voorgesteld door het bestuur van Curaçao, zodat ook aan onderdeel 3 van de aanwijzing is voldaan.

Aan onderdeel 4 van de aanwijzing is in die zin voldaan dat het Cft op verschillende terreinen vooruitgang heeft gezien. De basisverzekering is ingevoerd, het wetsvoorstel ten aanzien van de AOV-maatregelen is aangenomen door de Staten en voor wat betreft het dividendbeleid zijn uit behoedzaamheid voor het jaar 2013 geen dividendontvangsten opgenomen. Vanaf 2014 zijn wel dividendontvangsten opgenomen in de begroting; het Cft wordt ten aanzien van deze dividenden ambtelijk geïnformeerd over de voortgang. Meer in het algemeen is het Cft van mening dat de regie aanzienlijk versterkt is, mede tot uitdrukking komend in de voortvarendheid waarmee het bestuur en de Staten tot actie zijn overgegaan.

Ten aanzien van onderdeel 5 (het niet opnemen van verplichtingen tot het aangaan van leningen zolang er geen meerjarig evenwicht is) geldt dat met het onderhavige positieve advies op de begroting 2013 en de daarin vervatte structurele maatregelen tot behoud van meerjarig evenwicht, Curaçao leningen ten behoeve van kapitaaluitgaven kan aangaan.

Daarbij dient wel vermeld te worden dat op het moment dat voorstellen daartoe concreet worden, het Cft de sluitendheid van de begroting en inpasbaarheid van de lening binnen de rentelastnorm wederom zal bepalen. Op dat moment zal dus wederom beoordeeld worden of de maatregelen die nu nog niet genomen zijn, doorgang gevonden hebben of anders zijn gecompenseerd. Op het moment dat er een voornemen ontstaat tot het bouwen van een nieuw ziekenhuis, zal het Cft tevens het businessplan hiervan aan een nadere toets onderwerpen om te beoordelen of een verantwoorde exploitatie mogelijk is.

Het bestuur houdt zich in grote lijnen aan de vacaturestop (onderdeel 6 van de aanwijzing), al is het Cft verbaasd over het aannemen van een groot aantal (politieke) assistenten door de regering omdat dat geen kritische functies zijn. De vacaturestop dwingt het bestuur te werken aan een vergrote flexibiliteit en mobiliteit van medewerkers zodat tekorten in bepaalde functies intern opgevuld kunnen worden. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de kleine en flexibele overheid die het bestuur voorstaat. Uit uw brief blijkt dat u een kleinere en slagvaardige overheid nastreeft en dat het door het Cft geadviseerde aanvullende pakket maatregelen gedeeltelijk bestaat uit een daling van de operationele kosten van de overheid. Het Cft is dan ook van mening dat de noodzaak tot het handhaven van een vacaturestop nog steeds actueel is, en zal onverminderd vasthouden aan deze bepaling. Een uitzondering hierop vormen de zogenoemde kritische functies, waarvan het Cft en Curaçao vorig jaar zijn overeengekomen dat deze wel ingevuld kunnen worden.

Geconcludeerd kan worden dat het bestuur van Curaçao aan de onderdelen 2, 3, 4 en 5 van de aanwijzing, voor zover mogelijk, heeft voldaan. Of aan onderdeel 1 (compensatie van tekorten) wordt voldaan zal duidelijk worden zodra de goedgekeurde jaarrekeningen van het eilandgebied en het Land Curaçao over 2010 beschikbaar zijn. Hierop komt het Cft dus in een later stadium terug. Ten aanzien van leningen (onderdeel 5) geldt dat het Cft, op het moment dat voornemens tot het afsluiten van leningen ten behoeve van kapitaaluitgaven concreet worden, zal bepalen of de begroting aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet voldoet en of de lening binnen de rentelastnorm past. Het Cft zal de businesscase van een nieuw ziekenhuis moeten beoordelen als de lening daarvoor bedoeld is. In de praktijk betekent dit voor Curaçao dat de mogelijkheid tot lenen, conform de Rijkswet, is gereactiveerd. Aan naleving van de vacaturestop (onderdeel 6) zal het Cft vasthouden, met uitzondering van de zogenoemde kritische functies.

Het Cft zal de onderdelen van de aanwijzing waaraan voldaan is niet langer meenemen in haar beoordeling, waardoor deze onderdelen voor het bestuur van Curaçao niet langer van toepassing zijn.

Conclusie

Curaçao staat voor een grote budgettaire uitdaging met een zeer ambitieuze begroting. Deze begroting is nodig om de overheidsfinanciën van het land structureel te versterken, en het Cft heeft waardering voor het feit dat de regering van Curaçao voortvarend aan de slag is gegaan met de voorgenomen maatregelen. Het is van groot belang dat het demissionaire kabinet, de Staten en het nieuw te vormen kabinet verder gaan op deze ingeslagen weg. Het feit dat de financiële rapportages over januari en februari geen aanleiding geven te veronderstellen dat de begroting op dit moment niet sluitend is, het in grote mate voldoen aan de aanbevelingen en het voldoen aan vier van de zes onderdelen van de aanwijzing, leidt tot het oordeel van het Cft dat de begroting 2013 op dit moment voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet. Ten aanzien van het aangaan van leningen ten behoeve van kapitaaluitgaven geldt dat het Cft hierbij wel opmerkt dat het Cft, op het moment dat deze voornemens concreet worden, wederom zal beoordelen of de begroting op dat moment voldoet aan de normen van de Rijkswet en of er ruimte is onder de rentelastnorm. Voor een eventuele lening voor een nieuw ziekenhuis komt daarbij dat er sprake moet zijn van maatregelen, die een verantwoorde exploitatie van het ziekenhuis mogelijk maken.

Op korte termijn wil het Cft verder met u de procedures doorpraten over het afsluiten van leningen en het gebruik maken van de open inschrijving.

Het Cft benadrukt dat nog niet alle zorgen omtrent de begroting zijn weggenomen. Nog steeds bestaat het risico op verdere vertraging van nog niet ingevoerde maatregelen en aanvullende besparingsverliezen. Nauwlettende monitoring van de begrotingsuitvoering blijft daardoor de komende periode zeer belangrijk. Voor nu echter wensen wij u veel succes met het afronden van de implementatie van het omvangrijke pakket aan maatregelen en de uitvoering van de begroting 2013.

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

Kenmerk
Cft 201300191
Blad
9/9

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De voorzitter van de Staten van Curaçao
De Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën