

JAAERVERSLAG

College financieel toezicht 2014



JAARVERSLAG

College financieel toezicht 2014





recyclingfabriek | Saba

INHOUD

Voorwoord	07
Hoofdstuk 1: De economische ontwikkeling in 2014	09
1.1 Verschillen in herstel	09
1.2 Het Caribisch deel van het Koninkrijk	11
1.2.1 Algemeen	11
1.2.2 Curaçao	11
1.2.3 Aruba	14
1.2.4 Sint Maarten	14
1.3 Tekort- en schuld cijfers	15
1.4 Caribisch Nederland	18
1.5 Agenda voor de komende jaren	18
1.5.1 Adviezen voor Curaçao	19
1.5.2 Adviezen voor Aruba	20
1.5.3 Adviezen voor Sint Maarten	21
Hoofdstuk 2: Schuldontwikkeling	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Procedures en inhoud wettelijke bepalingen betreffende leningen	23
2.3 Overheidsschuld in relatie tot economische groei	25
2.4 Omvang publieke investeringen	27
2.5 Schuldontwikkeling in internationaal perspectief	28
2.6 Schuldtitels en herfinanciering	29
2.7 Risico's voor schuldontwikkeling	31
2.8 Terughoudendheid	31
Hoofdstuk 3: Financieel toezicht in internationaal perspectief: Cft kind van zijn tijd?	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Achtergrond	33
3.3 Fiscal targets en rules	35
3.4 Fiscal councils	36
3.5 Resultaten en lessen van fiscal councils	39
3.6 Dilemma's van toezicht	40
3.7 Tot slot	41
Hoofdstuk 4: Werkzaamheden Cft in 2014	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten	43
4.2.1 Curaçao	43
4.2.2 Sint Maarten	44
4.2.3 Aruba	47
4.3 Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba	48
4.3.1 Saba	49
4.3.2 Sint Eustatius	49
4.3.3 Bonaire	49
4.3.4 Financieel beheer	51
4.3.5 Schuldkengetallen openbare lichamen	51
Literatuurlijst	55
Bijlage 1: De voorzitter en de leden van het College financieel toezicht	61
Bijlage 2: Statistische kerngegevens	67
Bijlage 3: Stand van zaken begrotingsproces eind 2014	77
Bijlage 4: Financieel beheer	83
Bijlage 5: De advisering van het Cft	89



zoutfabriek | Bonaire

VOORWOORD

In 2014 krabbelde de wereldeconomie weer langzaam op, maar met grote verschillen tussen de regio's. Ook in het Caribische deel van het Koninkrijk waren er verschillen. Sint Maarten en Aruba hebben in het afgelopen jaar een groei van 1 à 1½% gerealiseerd en deden het daarmee relatief goed in vergelijking met Curaçao, dat een bescheiden krimp liet zien.

Vanaf het begin van de eeuw is het nog steeds Sint Maarten dat het relatief goed doet met een gemiddelde groei van 1¾%, terwijl Curaçao en Aruba beide gemiddeld genomen weinig zijn gegroeid. De demografische druk neemt echter overal toe. De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben het afgelopen jaar impulsen gekregen door bijzondere uitkeringen en door directe bestedingen van de Nederlandse overheid. Dit is vooral in de gezondheidszorg en in het onderwijs zichtbaar. Gemiddeld genomen is het inkomen per hoofd van de bevolking op de openbare lichamen lager dan in de drie landen en daarmee veel lager in vergelijking met Europees Nederland. Er lijkt een einde gekomen te zijn aan de hoge prijsstijgingen die de periode na 10-10-2010 kenmerkten, maar de lokale economische ontwikkeling is nog steeds zwak.

De structurele problemen van de drie landen vragen om snelle actie. Vermindering van de bureaucratie, deregulering en flexibilisering van de arbeidsmarkt, verbetering van de marktwerking en privatisering, versterking van instituties en verbetering van het onderwijs en de veiligheid waren terugkerende thema's in de verschillende adviezen die het Cft het afgelopen jaar heeft uitgebracht. Aruba heeft de afgelopen jaren vooral gekozen voor het aanzwengelen van de vraag door de particuliere en de publieke consumptie te stimuleren. Curaçao heeft gekozen voor investeringen die sociaal gewenst zijn, maar de structuur van de economie nog onvoldoende versterken. In Sint Maarten speelt de overheid traditioneel een beperkte rol. Voor alle landen geldt dat de toegevoegde waarde van bestedingsimpulsen in het beste geval beperkt is tot de korte termijn omdat de wegleffecten naar het buitenland groot zijn. Daarnaast willen de overheden graag specifieke sectoren stimuleren, maar hebben het instrumentarium daartoe niet voorhanden. Tegelijkertijd blijft de particuliere sector wachten op de overheid, waardoor een cirkel ontstaat van wachten op elkaar, zonder dat eigen verantwoordelijkheid genomen wordt.

De overheidsfinanciën van Aruba zijn de afgelopen periode in een snel tempo verslechterd, terwijl Curaçao en Sint Maarten vanuit een relatief gezonde uitgangssituatie ruimte hadden om te investeren. Eind 2014 naderde de schuld van Curaçao 40% van het nationaal inkomen, dit betekent voor een kleine open economie als die van Curaçao dat een kritische grens bereikt is. De rente is internationaal nu nog op een historisch laag niveau; daardoor kon Curaçao lenen tegen een effectieve rente van 1,25% voor het nieuwe ziekenhuis. Nu in de komende jaren de eerste leningen gaan vervallen, zal er geherfinancierd moeten worden. Als de rente hoger uitkomt dan nu, zal dat onmiddellijk voelbaar zijn in de begroting van de landen. In dit jaarverslag zal nader ingegaan worden op de schuldontwikkeling en op de noodzaak deze nauwgezet te blijven volgen. Een beheersbare schuld is immers een belangrijke voorwaarde voor economische groei. Nauw verbonden hieraan zijn begrotingsregels, procedures en toezichtinstrumenten. Ook die zijn belangrijk om vertrouwen in de economie te behouden.

Het afgelopen jaar is wederom veel gesproken over toezicht op de financiën van Aruba en de beste manier om dat vorm te geven. Plannen om een *fiscal council* in het leven te roepen in Aruba, hebben in het Koninkrijk geleid tot een intensieve discussie. In dit jaarverslag wil het Cft, op basis van internationale literatuur over dit onderwerp, graag een bijdrage leveren aan de argumenten die op verschillende plekken naar voren gebracht worden over de vormgeving van het financiële toezicht.

Dit jaar zal de effectiviteit van de Rijkswet financieel toezicht worden geëvalueerd. Voor de openbare lichamen geldt dat de doeltreffendheid en de effecten van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderzocht worden. Voor beide evaluaties zijn de commissies ondertussen van start gegaan. Het Cft vindt het positief dat, vijf jaar na het inwerkingtreden van het financieel toezicht, er een moment is waarop de verschillende entiteiten in openheid met elkaar het gesprek aan gaan over de resultaten. Het financieel toezicht kan door een dergelijk gesprek alleen maar beter worden.

Willemstad, Philipsburg

Juni 2015

Age Bakker, Voorzitter College financieel toezicht



bierbrouwerij | Aruba

HOOFDSTUK 1

De economische ontwikkeling in 2014

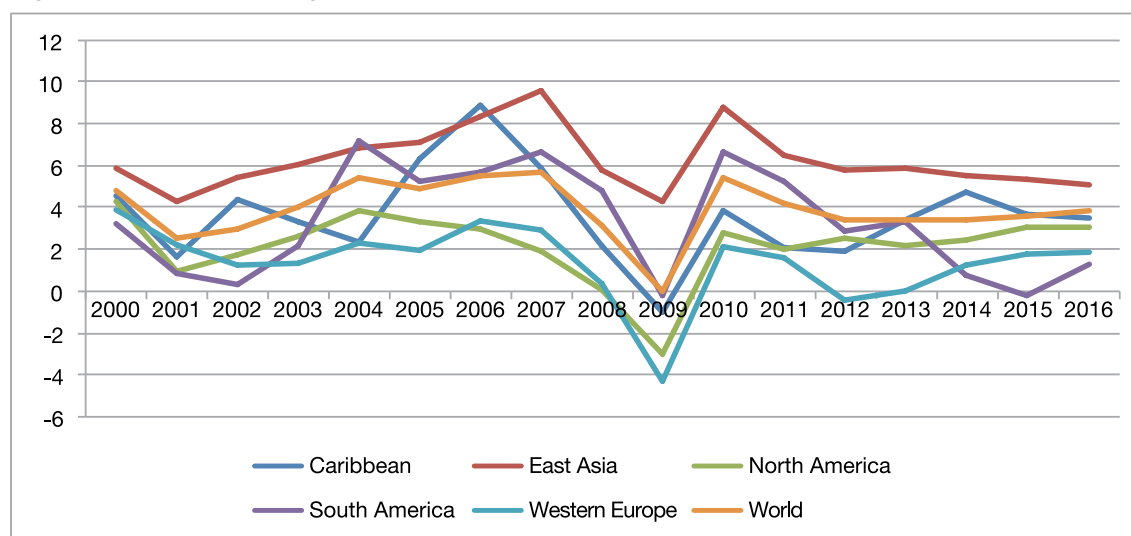
1.1 VERSCHILLEN IN HERSTEL

De wereldeconomie is in 2014 weer langzaam opgekrabbeld, maar het herstel is nog niet goed op gang gekomen. De groeicijfers van 5½ en 4¼% die in respectievelijk 2010 en 2011 gerealiseerd werden, zijn nadien niet meer in zicht gekomen. Wereldwijd schommelt sindsdien de groei rond 3½%, een uitkomst die ook voor 2014 geraamd wordt. Voor 2015 en verder wordt een lichte verbetering geraamd door het IMF (2015c), maar de groei zal voorlopig nog onder de 4% blijven, is de verwachting. Tegelijkertijd blijven de onzekerheden groot. In de eerste plaats zijn de geopolitieke spanningen in 2014 sterk toegenomen. De macro-economische gevolgen daarvan blijven voorlopig beperkt tot de betreffende regio's, maar een verdere verspreiding is denkbaar. Ten tweede vragen uitdagingen die al bestonden voorafgaand aan de financiële crisis van 2008, zoals de vergrijzing en een zwakke productiviteitsgroei, nog steeds om een oplossing. De gevolgen van de crisis vragen in een aantal ontwikkelde economieën nog steeds de aandacht. De lage inflatie werkt niet mee om de hoge publieke schulden en lage groei in deze landen op te lossen.

Achter de teleurstellende groei van de wereldeconomie gaan verschillende tendensen schuil. Het herstel in de Verenigde Staten zette zich pas in de tweede helft van 2014 door na een teleurstellend eerste half jaar. Uiteindelijk is de groei uitgekomen op 2,4%, marginaal hoger dan het jaar daarvoor. De binnenlandse bestedingen vormen de motor van het herstel, aangemoedigd door lage olieprijsen. De exportpositie verzwakte echter aanzienlijk door de sterk blijvende dollar. Voor 2015 wordt desondanks een groei van 3,1% verwacht. Oost-Europa en Rusland zijn in 2014 in een sterk negatieve spiraal terecht gekomen. De spanningen rond Oekraïne en de daarop volgende boycots hebben in Rusland geleid tot een sterke daling van de investeringen en een kapitaalvlucht waardoor de economie feitelijk tot stilstand is gekomen. Voor 2015 wordt een krimp verwacht van 3,8%.

Herstel in Japan is nog steeds niet zichtbaar, terwijl China structureel op een lager groeipad terecht is gekomen dan in het eerste decennium van deze eeuw.

Figuur 1: Economische groei wereldwijd



Bron: World Economic Outlook, April 2015 dataset, www.imf.org.

West-Europa heeft in 2014 nog steeds het pad naar herstel niet weten te vinden, met zelfs een teleurstellend resultaat van 1,6% in Duitsland. Investeringen zijn ook in 2014 niet op gang gekomen en ook de particuliere bestedingen bleven achter. De groei zal hopelijk op gang komen door de lage olieprijs en het door de Europese Centrale Bank gekozen beleid van monetaire verruiming. De aanhoudende daling van de Eurokoers kan een belangrijke impuls aan de export geven. Na een krimp van 0,5% in 2013 en een aarzelend herstel van 0,9% in 2014 worden voor 2015 en 2016 in de Eurozone groeicijfers verwacht van 1½%. Het vierde kwartaal van 2014 heeft een hoopgevend beeld laten zien in de Eurozone, hoewel achterblijvende groeicijfers in opkomende markten in Azië en Zuid-Amerika een belangrijke reden zijn van laagblijvende winstverwachtingen en dus tegenvallende investeringen ondanks de depreciatie van de Euro en de monetaire verruiming.

Net als in China zijn de uitbundige groeicijfers in Zuid-Amerika en het Caribisch gebied van voor de crisis niet meer geëvenaard in de afgelopen jaren. Het groeipad lijkt ook daar op een structureel lager niveau gekomen te zijn. De zwakte is vooral te zien in Zuid-Amerika waar een aantal van de grotere economieën tot stilstand is gekomen of zelfs een krimp heeft laten zien. De dalende grondstofprijzen leidden tot uitgavenbeperkingen van zowel bedrijven als particulieren. De stijging van grondstofprijzen was juist een belangrijke motor voor een aantal Zuid-Amerikaanse en Caribische economieën om ondanks de financiële crisis een goede groeiprestatie neer te zetten. Nu de grondstofprijzen in het beste geval stabiliseren, maar in het geval van olie sterk dalen, ondervinden de betreffende landen hier de negatieve effecten van.

In de tweede plaats wordt een aantal landen in de regio geconfronteerd met onzekerheden, ook wat betreft de politieke stabiliteit, waardoor het vertrouwen in de groei afneemt. Na een groei van 2,9% in 2013 en 1,3% in 2014, wordt voor 2015 een beperkte groei van 0,9% verwacht voor Zuid-Amerika en het Caribisch gebied.

Afnemende groeiramingen waren het afgelopen jaar vooral zichtbaar in Argentinië (0,5% in 2014 en -0,3% in 2015), Brazilië (0,1% in 2014 en -1% in 2015) en Venezuela (-4% in 2014 en -7% in 2015). Een economische schok in Argentinië zal voor de regio naar verwachting niet al te negatieve consequenties hoeven te hebben. Als het daarentegen met Venezuela slechter gaat, dan ondervindt de regio daar wel direct nadelige effecten van (IMF, 2014b). Venezuela heeft het afgelopen decennium steun gegeven aan diverse Zuid-Amerikaanse en Caribische landen, oplopend tot 6 à 7% van het Bruto Binnenlands Product (bbp) van de ontvangende landen. De schuld aan landen als Nicaragua en Haïti aan Venezuela bedraagt respectievelijk 20% en 15% van het bbp van die landen. Als de negatieve trend in Venezuela doorzet, zal er een druk ontstaan om de uitstaande schulden terug te betalen of zal voor enkele landen de kredietstroom opdrogen. Een land als de Dominicaanse Republiek, waar de (toeristen)groei momenteel uitbundig is, zal daar meteen de consequenties van ondervinden. Ook Panama, dat met 6% de hoogste groei behaalt in de hele regio, ondervindt negatieve consequenties vanwege de restricties van betalingen van vreemde valuta door Venezuela. Curaçao en Aruba hebben het afgelopen jaar hier ook al de eerste effecten van ondervonden.

Tenslotte wordt het Caribisch gebied geconfronteerd met een aanhoudend teleurstellende groei van het toerisme, ondanks het aantrekken van de economie in de Verenigde Staten. De groei van de grondstofexporterende landen (Belize, Suriname, Guyana en Trinidad and Tobago) wordt iets hoger geraamd, maar met de onzekerheden in de grondstofmarkten is het ook daar de vraag of herstel optreedt. Jamaica en St. Kitts en Nevis hebben de afgelopen jaren ingrijpende hervormingsprogramma's doorgevoerd, gericht op herstel van de overheidsfinanciën. Andere, toerismeafhankelijke landen in de regio daarentegen lopen tegen schulden aan van boven de 90% bbp en ondervinden bijna allemaal problemen met de financiering van hun tekorten. Ook de externe tekorten nemen toe, in voorkomende gevallen leidend tot afnemende reserveposities.

1.2 HET CARIBISCH DEEL VAN HET KONINKRIJK

1.2.1 Algemeen

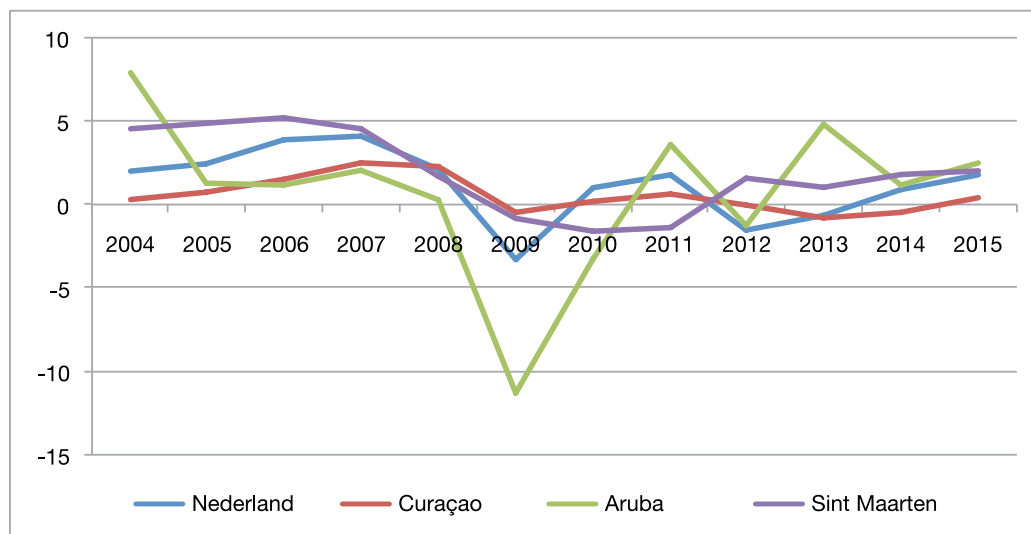
Met uitzondering van Curaçao hebben alle landen in het Koninkrijk in 2014 een positieve economische groei gekend, alle drie rond 1½%. Gemiddeld genomen in de afgelopen tien jaar zijn echter opvallende verschillen tussen de landen in het Koninkrijk zichtbaar. Curaçao laat een vlakke economie zien met weinig uitschieters naar boven of naar beneden, maar ook met nauwelijks groei: structureel is de groei ongeveer ½% op jaarbasis. Aruba daarentegen laat veel meer uitschieters zien, vooral de afgelopen jaren door de gevolgen van de financiële crisis in de Verenigde Staten en de sluiting van de raffinaderij. In totaal is de groei vanaf 2004 echter vergelijkbaar met de groei in Curaçao: eind 2014 is de omvang van de economie slechts 5% groter dan in 2004.

economie minder eenzijdig samengesteld en dus minder gevoelig voor schokken in Noord-Amerika, maar tegelijkertijd wel weer kwetsbaarder geworden voor een mogelijke teruggang in de Zuid-Amerikaanse regio.

1.2.2 Curaçao

In 2014 is de economie voor het derde achtereenvolgende jaar gekrompen. Na een krimp van 0,1% in 2012 en 0,8% in 2013, kromp de economie in 2014 naar schatting met 0,5%. Deze krimp werd voornamelijk veroorzaakt door afnemende binnenlandse bestedingen, waarbij de overheidsuitgaven nog een stabiliserende werking hadden. Vooral de investeringen van de overheid in infrastructuur en het nieuwe ziekenhuis hebben er voor gezorgd dat de krimp relatief beperkt is gebleven. De particuliere investeringen zijn afgenomen, al is deze afname per saldo beperkt gebleven door toenemende investeringen

Figuur 2: Economische groei in het Koninkrijk



Bron: CBCS (2014a en 2014b), CBA (2014a en 2014b), CPB (2014a en 2015a)

Sint Maarten heeft het afgelopen decennium de hoogste jaarlijkse groei gekend in het Koninkrijk. Nederland is gemiddeld uitgekomen op 1¼% per jaar. Achter deze cijfers gaan uiteraard verschillende ontwikkelingen schuil; de verschillende landen van het Koninkrijk kennen een eigen conjunctuur. Aruba en Sint Maarten zijn in hoge mate afhankelijk van de Verenigde Staten, terwijl Curaçao meer gericht is op Europa. De invloed van het toerisme vanuit Zuid-Amerika begint in alle drie de Caribische landen steeds meer toe te nemen. Hierdoor is de

in de luchthaven. De dalende exporten werden overtroffen door de afname van de importen waardoor van de netto buitenlandse vraag per saldo een positieve invloed op de groei uitging. In het derde kwartaal lijkt echter een omslag zichtbaar te zijn in de netto buitenlandse vraag, mogelijk samenhangend met de sterk op gang gekomen publieke investeringen. De importactiviteiten ten behoeve van de free zone namen in ieder geval toe in het derde kwartaal (CBCS 2014a, 2015a). Achterliggend blijft de zwakke exportpositie een



bakkerij | **Sint Eustatius**

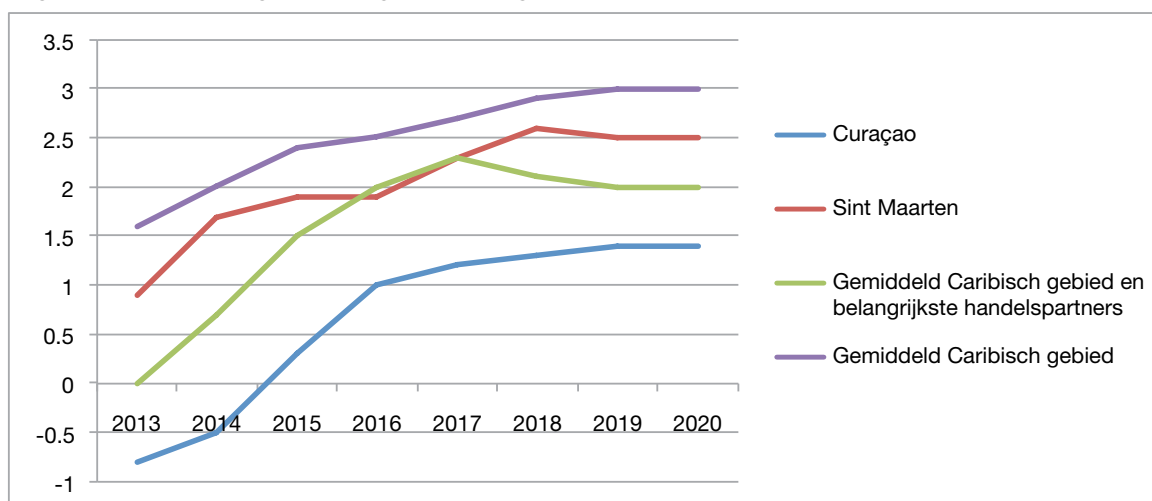
aanhoudende reden voor zorg. Voor 2015 verwacht de Centrale Bank voor Curaçao en Sint Maarten (CBCS) dat de economie weer wat aantrekt met een bescheiden 0,3% door een stijging van de particuliere bestedingen en investeringen en van de overheidsinvesteringen. Dit herstel lijkt bevestigd te worden door een aarzelend terugkerend vertrouwen van ondernemers, zoals blijkt uit de recente conjunctuurenquête van het Centraal Bureau voor de statistiek (CBS-Curaçao 2015a). De Centrale Bank gaat ervan uit dat de aangekondigde verlaging van de belastingen in 2015 een positieve uitwerking zal hebben op de bestedingen en daardoor op de groei in de komende jaren. Door de toename van bestedingen zal naar verwachting het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans ook weer toenemen.

De bijdrage van de verschillende sectoren aan de economische groei is in lijn met een structurele ontwikkeling die al jaren gaande is. De bijdrage van de financiële dienstverlening was weer minder dan de voorafgaande jaren. Het belang van deze sector voor de economie lijkt daarmee op een structureel neerwaarts pad terechtgekomen, al zijn ondernemers in deze sector wel positief gestemd over de toekomstige ontwikkelingen (CBS-Curaçao 2015a). Productie-activiteiten van de raffinaderij namen ook af, net

als de scheepsreparatie. Het toerisme begint een steeds belangrijkere motor voor de economie te worden; de economische bijdrage van restaurants en hotels groeide als gevolg van de toename in het verblijfs- en cruisetoeisme. Vooral het aantal Europese (en dan met name het aantal Nederlandse en Duitse) bezoekers nam toe, maar ook het aantal bezoekers uit Zuid-Amerika vertoont een opgaande lijn. De bouw leverde een positieve bijdrage, vooral vanwege de omvangrijke overheidsinvesteringen. Per saldo kan gesteld worden dat de overheid momenteel de economie draagt.

Figuur 3 toont de middellangetermijngroeiraming van het IMF. Duidelijk zichtbaar is de structureel achterblijvende ontwikkeling van Curaçao ten opzichte van Sint Maarten en de belangrijkste handelspartners en de rest van het Caribisch gebied. Het IMF gaat ervan uit dat Curaçao op de middellange termijn een jaarlijkse groei van 1 à 1¼% moet kunnen halen. Vooral stimulering van het toerisme wordt door het IMF geadviseerd om de economische groei weer op gang te brengen, een oproep die begin 2015 herhaald is door de president van de Centrale Bank (CBCS 2015b). Zelfs al zou deze groei behaald worden, dan blijft de ontwikkeling echter nog steeds achter bij de rest van de regio zoals blijkt uit figuur 3.

Figuur 3: Middellangetermijngroeiraming



Bron: IMF (2014e), voor 2013-2015 aangepast met recente groeiramingen

1.2.3 Aruba

Na een periode van sterke neergang en heftige fluctuaties laat de economie van Aruba weer een bescheiden groei zien. De definitieve sluiting van de raffinaderij in 2012 heeft voor een tweede neergang gezorgd na de crisis in 2008-2009, maar door het herstel in de Verenigde Staten en de toename van het toerisme uit Zuid-Amerika konden al snel weer positieve groeipercentages genoteerd worden. De groei kwam in 2013 uit op 4,7%, maar zakte in 2014 naar 1,1% om in 2015 naar verwachting rond 2,4% uit te komen (CBA 2015b). Kortom, er is weer groei, maar aarzelend. Het toerisme is na de sluiting van de raffinaderij meer dan ooit de belangrijkste pijler van de economie geworden. Het IMF heeft berekend dat 85% van de economie direct of indirect afhankelijk is van het toerisme, waarmee Aruba op de derde plaats staat van de landen die het meest van toerisme afhankelijk zijn. De afhankelijkheid van externe ontwikkelingen die daar het gevolg van is, heeft ertoe geleid dat de economie van Aruba, meer dan welke economie in de regio dan ook, grote schommelingen in de groei laat zien. Zorgwekkend is echter dat na iedere schok de economie op een lager groeipad terecht komt, waardoor het bbp pas in 2019 verwacht wordt terug te zijn op het niveau van voor de crisis van 2008-2009 (IMF 2015d).

De sluiting van de raffinaderij heeft naast het negatieve effect op de economie en de werkgelegenheid, grote gevolgen gehad voor de lopende rekening van de betalingsbalans. In een toerisme-economie vormt de goederenbalans een groot risico en zal de dienstenbalans de uitstroom van valuta goed moeten maken. Door de sluiting van de raffinaderij is de goederenbalans, en dan vooral de energiebalans, verder verslechterd en de oorzaak van een continue uitstroom van deviezen. Voor de reservepositie zijn toerisme, directe investeringen en leningen van de overheid in het buitenland essentieel gebleken. Vooral het laatste legt echter een belangrijke hypotheek op de toekomst en onderstreept de noodzaak om de begroting op orde te krijgen.

De groei in 2014 is uitgekomen op 1,1%; de oorspronkelijke raming van 1,6% bleek uiteindelijk toch nog te hoog, ondanks hogere ontvangsten uit het toerisme waarbij de Verenigde Staten

en Venezuela de belangrijkste motoren waren. De economische situatie in Venezuela maakt anticiperen op verder herstel in Aruba echter riskant. Tegenover de meevallende ontwikkeling van het toerisme stond een tegenvallende binnenlandse consumptie, uiting gevend aan een afnemend consumentenvertrouwen. De Centrale Bank van Aruba (CBA) geeft aan dat de blijvende onzekerheid over overheidsmaatregelen om de begroting op orde te krijgen en de vertragingen rond de goedkeuring van de begroting 2014 belangrijke redenen zijn voor het afnemende vertrouwen (CBA 2015c). Als in 2015 de nu vertraagde investeringen weer aantrekken en het toerisme sterk blijft, zal hopelijk het herstel weer toenemen naar 2,4%. Deze groei is echter wel lager dan landen met een vergelijkbare status op de financiële markten (Fitch 2015). Op de lange termijn kan het beëindigen van de reisbelemmeringen naar Cuba onzekerheden met zich meebrengen voor Aruba (IMF 2015d).

1.2.4 Sint Maarten

In Sint Maarten heeft het herstel dat in 2013 is ingezet zich doorgezet in 2014 met een groei van 1,7%. Toerisme was wederom een belangrijke factor daarin door de groei van zowel de Noord-Amerikaanse als de Europese markt, gesteund door een toename van het aantal vliegverbindingen en van het verblijfstoerisme. Het aantal bezoekers uit Venezuela neemt af in Sint Maarten. Het belang van toeristen uit Venezuela neemt echter toe in Curaçao en Aruba, mogelijk als gevolg van de slechte economische situatie in Venezuela waardoor meer korte trips ondernomen worden dicht bij huis of transit stops gemaakt worden nu het aantal verbindingen tussen Venezuela en de Verenigde Staten afneemt. Net als in Curaçao is in Sint Maarten de sector financiële dienstverlening weer in belang afgenomen, terwijl de groei vooral zichtbaar is in restaurant- en hotelactiviteiten, transport, opslag en communicatie, en klein- en groothandel. De overheidsbestedingen vertonen een redelijke constante over de jaren heen, voornamelijk veroorzaakt doordat de belastinginkomsten achterblijven bij wat verwacht mag worden op grond van de economische groei. Sint Maarten heeft in 2014 diverse leningen afgesloten, maar deze leningen hebben zich voorshands niet vertaald in omvangrijke

investeringsprojecten. De groei zal zich naar verwachting in 2015 voortzetten; geraamd wordt een groei van 1,9%.

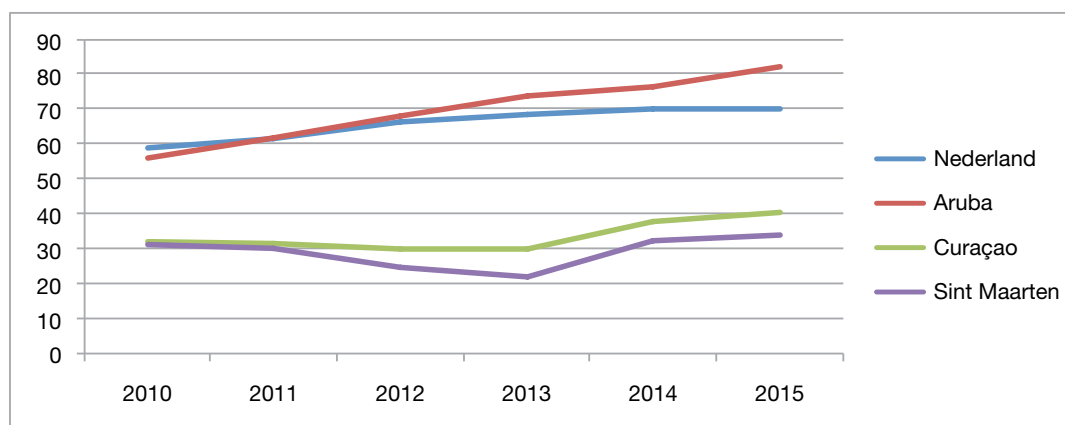
1.3 TEKORT- EN SCHULDCIJFERS

Het onderscheidende element van de economieën van Curaçao en Sint Maarten ten opzichte van de regio en ook ten opzichte van Aruba zijn de relatief lage tekort- en schuld cijfers. Voor wat betreft de schuld is dat voor een belangrijk deel te verklaren uit de eerdere sanering van de schulden in het kader van de nieuwe staatkundige verhoudingen. Beide landen hebben in hun Staatsregeling en in hun Comptabiliteitsverordeningen opgenomen dat de gewone dienst moet sluiten. De Rijkswet financieel toezicht noemt dit ook als norm. Een sluitende gewone dienst houdt in dat er niet geleend mag worden voor uitgaven met een 'consumptief' karakter die ieder jaar terugkomen.

wetgeving een stimulerende overheid in de weg staat. Landen mogen echter wel een tekort hebben, zolang die tekorten maar aangewend worden voor investeringen. Onderzoek naar de rol van publieke investeringen tijdens de recente crisis heeft aangetoond dat deze een belangrijke rol kunnen spelen in het stimuleren van de groei (Abiad, Furceri & Topalova 2015). Aangezien de landen tekorten mogen hebben, zal de schuld ook geen constante zijn. De schuld zal kunnen stijgen afhankelijk van de met leningen gefinancierde investeringen. Voor Nederland geldt dat vanuit Brussel kaders zijn opgelegd waarbinnen het tekort en de schuld zich moeten ontwikkelen. Aruba is het enige land binnen het Koninkrijk dat nog geen vastgelegde normering kent.

De schulden van Curaçao en Sint Maarten zijn in de afgelopen jaren toegenomen van iets boven

Figuur 4: Schuldquote in de landen van het Koninkrijk



Bron: CBCS 2010, 2014a, 2014b, CBA 2014a, Cft 2014a, CPB 2015a.

Lonen en salarissen zijn daar een voorbeeld van. Wel mag er geleend worden voor investeringen op de kapitaaldienst, maar niet oneindig. Zowel de nationale als de rijkswetgeving geven aan dat er nooit meer dan 5% van de gemiddelde inkomsten (over een periode van drie jaar), besteed mag worden aan rente. In het volgende hoofdstuk wordt langer stilgestaan bij deze norm.

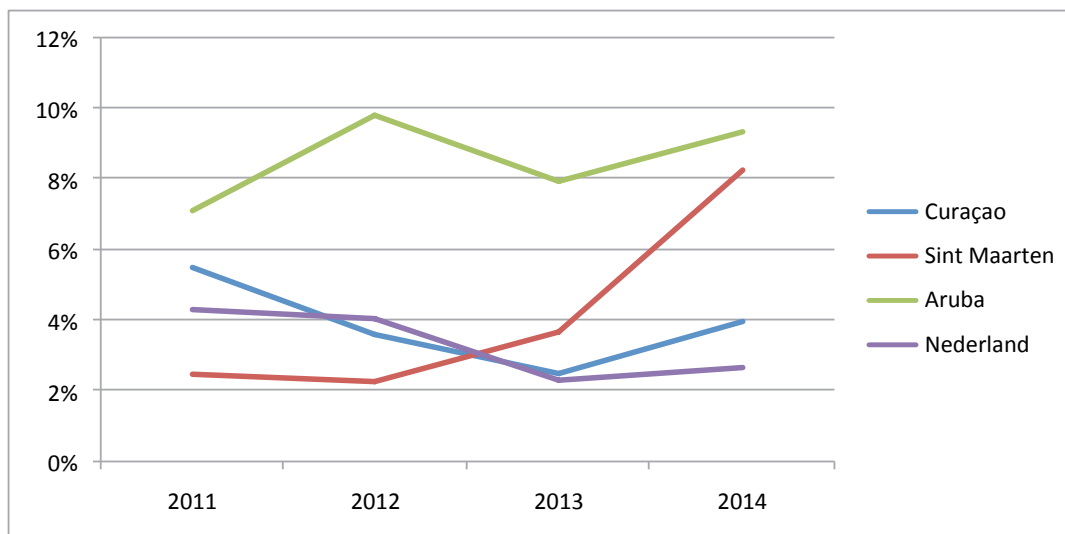
In het jaarverslag van 2013 (2014b) is het Cft ingegaan op het misverstand dat deze normen betekenen dat de landen geen tekorten mogen hebben. Tijdens de economische crisis van de afgelopen jaren is wel eens gesteld dat de

de 30% bbp tot net onder de 40% eind 2014 in Curaçao en tot 33% in Sint Maarten. Op dit moment is de schuld van Nederland voor het eerst in jaren weer aan het afnemen. De schuld in Aruba is het sterkst toegenomen van alle landen in het Koninkrijk. In 2014 is de grens van 80% gepasseerd en recente ramingen wijzen op een verdere toename richting de 90% in 2020 zonder additionele maatregelen (IMF 2015c).



kokosverkoper in Front Street | Sint Maarten

Figuur 5: Tekort collectieve sector



Bron: CPB (2015a), Cft

Figuur 5 geeft de ontwikkeling weer van de tekorten in de collectieve sector van de verschillende landen. Er is bewust gekozen voor een presentatie van het tekort van de collectieve sector en niet van alleen het tekort van de centrale overheid van het betreffende land. Economisch gezien is de landsbegroting maar een onderdeel van de hele overheid. Voor burgers en bedrijven zijn de totale collectieve uitgaven en lasten van belang en niet alleen de belastinggefinancierde uitgaven. Ook premiebetalingen gaan immers ten laste van het besteedbaar inkomen of van de winsten. Een tekort zal in de toekomst gefinancierd moeten worden; of dat door middel van belastingen of door middel van premies gebeurt maakt dan niet zoveel uit. Bovendien is de regering van een land niet alleen verantwoordelijk voor wat op de begroting staat, ook de zorguitgaven en de sociale zekerheid vallen onder haar verantwoordelijkheid. Door het tekort van de collectieve sector in beeld te brengen, wordt bovendien voorkomen dat de gepresenteerde cijfers mooier worden weergegeven dan zij daadwerkelijk zijn, door bepaalde uitgaven niet meer vanuit de begroting te financieren, maar via bijvoorbeeld verzelfstandigde stichtingen. De neiging tot dergelijke zogenaamde 'off budget'-transacties zal echter altijd aanwezig blijven, getuige ook de populariteit van publiek-private partnerships.

Het tekort in Nederland is in 2014 uitgekomen op 2,6% en zal volgens de meest recente ramingen van het Centraal Planbureau in 2015 verder dalen

naar 1,8%. Als gevolg hiervan zal de schuldquote van Nederland naar verwachting voor het eerst in jaren in 2015 weer gaan afnemen. De tekortcijfers van de overige drie landen leiden tot een stijging van de verschillende schuldquotes. In Curaçao zijn de tekorten van de collectieve sector in de eerste jaren na 2010 veroorzaakt op de gewone dienst van de centrale overheid en bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Na doorvoering van de eerste maatregelen nam het tekort op de gewone dienst af, om vanaf 2013 om te slaan in een overschot. Dit overschot was ook nodig om de tekorten uit de eerdere jaren te kunnen compenseren. Het tekort bij de Sociale Verzekeringsbank blijft omvangrijk aangezien vooral de maatregelen in de Algemene Ouderdomsvoorziening (AOV) een lange inlooptijd nodig hebben voordat zij het gewenste effect opleveren. Toen er vanaf 2013 weer geleend kon worden, sloeg de kapitaaldienst ook om in een tekort. Vooral de bouw van het nieuwe ziekenhuis leidt vanaf eind 2013 jaarlijks tot hoge uitgaven en een stijgend tekort van de collectieve sector. De tekorten bij de SVB kunnen nog gefinancierd worden door een schommelfonds en bijdragen van de centrale overheid; de betalingen aan het nieuwe ziekenhuis worden gedaan uit leningen die al voor het gehele investeringsbedrag zijn aangegaan. Daarnaast zijn er in 2014 verschillende investeringsprojecten uitgevoerd die niet betaald konden worden uit ontvangsten in dat jaar en waarvoor dus tekortfinanciering heeft plaatsgevonden. Het tekort zal in 2014 en 2015

boven de 4% uitkomen als de betalingen aan het ziekenhuis zich voortzetten en ook de SVB tekorten blijft kennen. De schuldquote van Curaçao blijft in 2015 groeien, alleen al vanwege de leningen die in januari 2015 plaatsgevonden hebben.

In Aruba is het tekort in 2014 uitgekomen op ruim 9%. Een belangrijke reden daarvoor is een eenmalige betaling aan het ambtenarenpensioenfonds APFA. Deze storting verklaart ongeveer 3%-punten van het tekort. Het grootste deel van het tekort wordt, anders dan in Curaçao en Sint Maarten, verklaard door de aanhoudende tekorten in de consumptieve sfeer; de afgelopen jaren heeft de overheid nauwelijks geïnvesteerd. Voor 2015 heeft de regering een sterke reductie van het tekort in voorbereiding. Doelstelling is om het tekort terug te dringen naar 3,7% in 2015 waarna in de daaropvolgende jaren een verdere reductie plaats moet vinden richting een overschot van 0,5% in 2018.

Sint Maarten, tot slot, heeft in de afgelopen jaren redelijk bescheiden tekorten gehad die vooral veroorzaakt werden door investeringen van rond de ANG 30 miljoen op jaarbasis. De tekorten op de gewone dienst zijn beperkt gebleven, met uitzondering van 2013. In 2014 is het tekort van de collectieve sector echter sterk gegroeid naar ongeveer 8%. Belangrijke verklaringen daarvoor zijn gelegen in de koop van het overheidsgebouw en het Emilio Wilson Estate. Er hebben ook verschillende investeringen plaatsgevonden in de infrastructuur. Daarnaast heeft de regering een tekort opgelopen op de gewone dienst van de begroting. In 2014 is Sint Maarten tevens leningen aangegaan voor investeringen die in 2011 en 2012 het tekort veroorzaakt hebben. Dat leverde een bijdrage aan de sterke stijging van de schuldquote in 2014 maar leidde ook tot een verbetering van de liquiditeitspositie. In Sint Maarten blijft het vermogen van het uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekostenverzekeringen Sint Maarten groeien, al heeft de SZV de afgelopen jaren een negatief saldo gekend na storting van de verplichte reserves. Tegelijkertijd nemen de liquide middelen af, waardoor er vanuit het SZV geen bijdrage geleverd wordt ter compensatie van de tekorten van de centrale overheid.

In het volgende hoofdstuk wordt nader stilgestaan bij de schuldontwikkeling en de risico's voor de langetermijngezondheid van de overheidsfinanciën.

1.4 CARIBISCH NEDERLAND

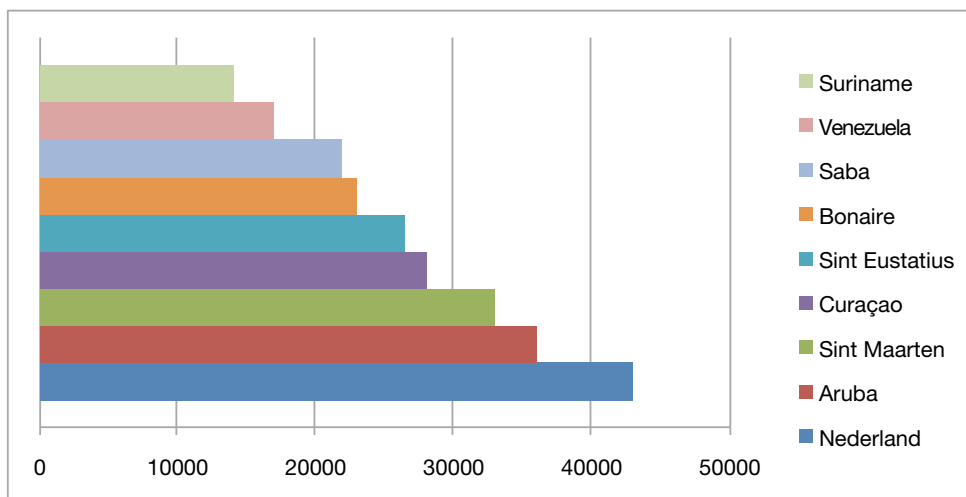
Het bruto binnenlands product in de drie openbare lichamen is in 2014 voor het eerst in kaart gebracht. Actuele cijfers en cijfers over langere perioden zijn er nog steeds maar mondjesmaat. Net als op de andere eilanden in het Caribisch gebied is het statistisch apparaat slecht ontwikkeld. Door de aanwezigheid van het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) begint de productie van de statistieken echter op gang te komen. Volgens een eerste voorlopige raming, is het bbp van Bonaire in 2012 uitgekomen op USD 364,2 mln, op Sint Eustatius op bijna USD 102 mln en op Saba op USD 43 mln. Per hoofd van de bevolking komt dat op Bonaire neer op USD 23.000 uitgedrukt in het prijspeil van de Verenigde Staten. Voor Sint Eustatius en Saba komen deze cijfers uit op respectievelijk USD 26.400 en USD 21.900.

Dit maakt Sint Eustatius relatief gezien het rijkste eiland van de drie openbare lichamen, met een gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking dat vergelijkbaar is met dat van Curaçao, maar wel lager dan op Sint Maarten en Aruba. Het effect van de olieterminal is hier duidelijk zichtbaar. In naburige Zuid-Amerikaanse landen ligt het bbp per hoofd van de bevolking een stuk lager. Figuur 6 geeft de relatieve posities weer (CBS 2014a).

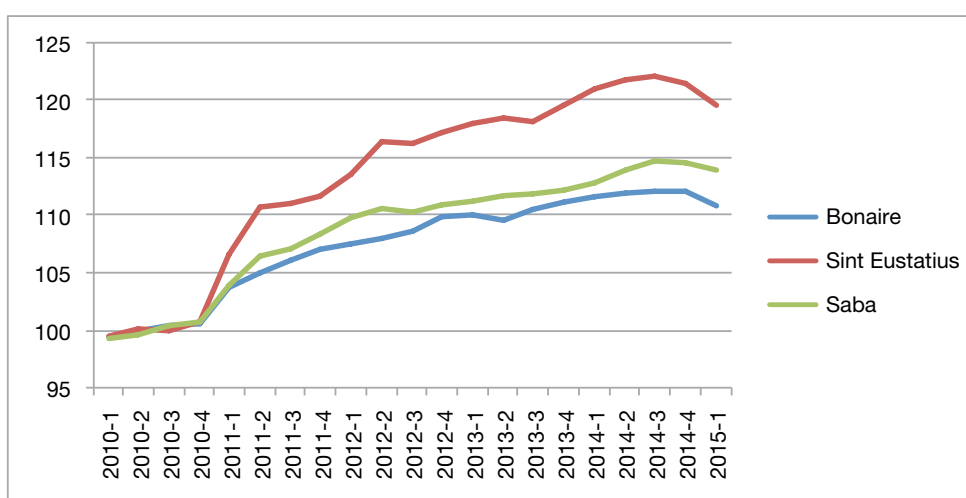
De relatieve achterstand in het inkomen per hoofd van de bevolking is voor een deel verklaarbaar door de prijsontwikkeling vanaf 2010. Figuur 7 toont de inflatie in de periode vanaf 10-10-2010 (indexcijfers waarbij 2010=100) (CBS 2015a). Na een zeer sterke stijging van de prijzen in 2011 heeft de prijsontwikkeling zich gestabiliseerd, waarbij het overigens opvalt dat zowel qua niveau als ontwikkeling in 2014 de prijzen in Sint Eustatius het meest gestegen zijn. Vanaf begin 2015 is een daling van de prijzen te zien.

1.5 AGENDA VOOR DE KOMENDE JAREN

Het College financieel toezicht heeft het afgelopen jaar, in zijn rol als adviseur, op diverse momenten de landen geadviseerd over de uitdagingen waar



Figuur 6:
Inkomen per hoofd
van de bevolking



Figuur 7:
Prijswontwikkeling
openbare lichamen

Bron: CBS, Statline
(7 mei 2015)

zij voor staan en de richting waarop zij zich zouden kunnen bewegen om de economie te versterken.

1.5.1 Adviezen voor Curaçao

Dat de economie van Curaçao al lange tijd niet of nauwelijks groeit, is bekend. In combinatie met de groei van de bevolking leidt dit tot een daling van het inkomen per hoofd van de bevolking. Tegelijkertijd is de inkomensongelijkheid groot, waardoor op een relatief klein eiland grote rijkdom en schrijnende armoede naast elkaar bestaan. Opvallend is wel dat de inkomensongelijkheid de afgelopen jaren niet is toegenomen; de groep rijkste huishoudens had in 2011 een inkomensaandeel dat 9,5 keer hoger was dan het aandeel van de armste huishoudens. Vergeleken met 2001 (toen het vergelijkbare cijfer 11,4 bedroeg) is deze factor gedaald. Over dezelfde periode is de Gini-coëfficiënt gedaald van 0,423 naar 0,415. De Gini-coëfficiënt wordt gebruikt om inkomens-ongelijkheid te meten.

Een waarde van nul betekent perfecte gelijkheid, een waarde van één perfecte ongelijkheid. Ook het aantal gezinnen onder de armoedegrens neemt af. In 2011 bedroeg dit aantal (nog altijd) 25% van het totaal aantal gezinnen, in 2001 was dit 33,7%. De daling van de gezinsomvang lijkt hiervoor een belangrijke reden te zijn. Curaçao kan op basis hiervan de vergelijking aan met landen als Panama en Peru. De prijs van de tot stilstand gekomen economie is betaald door de middengroepen (CBS-Curaçao 2014a).

Groei van de economie is nodig, maar deze komt niet vanzelf. Ook de mogelijkheden voor de overheid om de groei tot stand te brengen zijn beperkt. Weliswaar heeft de overheid de afgelopen jaren veel investeringen tot stand gebracht, mogelijk gemaakt door het op orde hebben van de overheidsbegroting, maar hiermee kan hoogstens een head start gegeven worden. Met de investeringen in het ziekenhuis, de wegen

of schoolgebouwen wordt een impuls op de korte termijn gegeven. Maar voor duurzaam groeiherstel zijn investeringen door de particuliere sector nodig.

Tijdens een lezing voor de Vereniging Bedrijfsleven Curaçao (Cft 2014g) heeft het Cft zijn visie gegeven op de economische groei en op de stappen die gezet moeten worden om de economie op langere termijn weer draaiend te krijgen. Het verkleinen van de bureaucratie staat met stip bovenaan. Het duurt te lang om vergunningen te krijgen, er zijn teveel loketten en de arbeidsmarkt is te dicht gereguleerd. Het verlagen van de kosten om zaken te doen is essentieel. Dat definieert ook de rol die de overheid kan spelen. De overheid zal de voorwaarden moeten scheppen voor revitalisering van de economie, dereguleren, zorgen voor meer marktwerking, de bureaucratie verkleinen en de arbeidswetgeving versoepelen. Dit is de tijd om dat te doen, nu de kortetermijnstimuleringsmaatregelen er het juiste klimaat voor scheppen. Tegelijkertijd heeft de aanpak van het veiligheidsprobleem en van de schrijnende kwaliteit van het onderwijs te lang op zich laten wachten. Economie is meer dan projecten, meer dan een gebouw hier en een weg daar; economie is het geheel van voorwaarden en instituties die de markt nodig heeft om zijn rol in te vullen.

De markt moet de ruimte krijgen. Privatiseren en het vergroten van de efficiency van een aantal overheidsvennootschappen hoort daarbij, in het belang van de consument, om kwaliteit en innovatie te bevorderen en om beter gebruik te maken van de kansen die er liggen. Het ligt erg voor de hand om een aantal overheidsvennootschappen te privatiseren. Aan de andere kant is het vergroten van de efficiency van overblijvende overheidsvennootschappen voorwaarde voor bijvoorbeeld de waarborging van goedkope en duurzame energie en water. Tegelijkertijd moet van de markt zelf ook verwacht worden dat zij stappen gaat zetten om de economie in beweging te krijgen. Nu zitten overheid en private sector op elkaar te wachten; van de private sector mag verwacht worden dat zij de volgende stap zet door te investeren en kansen te zien en risico's te nemen (Cft 2014f). Aan financieringsmogelijkheden is geen gebrek. Banken en institutionele beleggers zijn thans overliquide. Ook van hen mag verwacht

worden dat zij een bijdrage leveren, bijvoorbeeld door het ondersteunen van jonge ondernemers. Het toerisme is een voor de hand liggende richting nu traditionele sectoren zoals de financiële dienstverlening in de gevarenzone komen. Meer in het algemeen moeten de economische activiteiten gericht zijn op het genereren van deviezen door export of door productie ter vervanging van import. Extra winkels en winkelcentra voldoen niet aan die eis als zij niet ook zorgen voor meer mensen die hun gelden besteden in Curaçao. Festivals om toeristen te trekken, industrie of landbouw voor de eigen consumptie, uiteraard wel.

1.5.2 Adviezen voor Aruba

De economie van Aruba laat een volatiel verloop zien. Door het toeristische product is de economie gevoelig voor externe schokken. Het verloop van de economie over de afgelopen jaren laat dat duidelijk zien. De crisis van 2008 is op Aruba hard aangekomen. De economie liet een veel heftiger daling zien dan die van Curaçao en Nederland, maar ook dan de economie van Sint Maarten. Externe schokken waren daarvoor echter ook zichtbaar; de aanslagen op de Twin Towers in New York en de vermissing van Natalee Holoway zijn daar duidelijke voorbeelden van. Door de sluiting van de raffinaderij is de eenzijdige samenstelling van de economie nog pregnanter geworden. Per saldo hebben deze schokken er voor gezorgd dat de economie van Aruba sinds het begin van deze eeuw een zelfde groei heeft doorgemaakt als die van Curaçao. De daadwerkelijke groei van Aruba zat in de periode direct na 1985, daarna is de groei bijna vlak; in de periode 1987-2000 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse groei 7%, in de periode 2000-2014 ½%; structureel raamt het IMF een potentiële groei van 1½-1¾% (IMF 2015c). De vergrijzing en de tekorten op de lopende rekening leveren grote risico's naast een toch al kwetsbare structurele situatie. De mogelijkheden om externe schokken op te vangen en anticyclisch beleid te voeren zijn voor een kleine open economie als die van Aruba sowieso beperkt. Demografische uitdagingen, een inflexibele arbeidsmarkt, langdurige juridische procedures en hoge administratieve lasten en regeldruk bij het openen van nieuwe bedrijven vormen een beperking voor binnenlandse investeringen en economische diversificatie (Fitch 2015).

Het gebruikmaken van de sterke punten van Aruba, het onderdeel zijn van het Koninkrijk en de stabiliteit die daarvan uitgaat, is van groot belang. Ondanks deze stabiliteit heeft Aruba van de rating agencies geen al te positieve beoordeling gekregen. De hoogblijvende schuldpositie, waardoor Aruba momenteel behoort tot de groep van landen met de hoogste schulden in de regio, schrikt investeerders blijkbaar af. Rust en stabiliteit terugbrengen en vertrouwen creëren zijn belangrijke stappen op de korte termijn. Fitch noemt in de meest recente rating het onderdeel zijn van het Koninkrijk als positieve factor, en de toenemende spanningen als een bedreiging. Het instellen van onafhankelijk begrotingstoezicht wordt zeker positief beoordeeld (Fitch 2015). Het in een snel tempo reduceren van de tekorten en de schuld door de uitgaven, vooral personeelsuitgaven, terug te brengen naar acceptabeler niveaus horen daarbij. Als er eenmaal financiële ruimte is kunnen de investeringen plaatsvinden die tot dusverre nauwelijks van de grond zijn gekomen. Hiermee heeft de gekozen oplossing om uit de crisis te komen duidelijk zijn beperkingen aangetoond; als de tekorten het gevolg waren geweest van investeringen, had Aruba op een hoger groeipad kunnen komen. Nu gekozen is voor extra consumptie resteert een hoge schuld die terugbetaald moet worden. Schoolgebouwen opknappen en wegen verbeteren zijn zeker belangrijke investeringsprojecten, maar de belangrijkste investeringen zijn gericht op het terugdringen van de tekorten op de betalingsbalans en dan vooral het tekort op de energiebalans. Vergroening van de economie is daarbij een belangrijke doelstelling (Cft 2015a).

1.5.3 Adviezen voor Sint Maarten

Sint Maarten is in veel opzichten sterk verschillend van de andere landen in het Koninkrijk. Het zou wel eens het meest Angelsaksische land in het Koninkrijk kunnen zijn, in de zin dat het een kleine overheid heeft en wil houden, en veel ruimte geeft aan het particulier initiatief. Zo'n kleine overheid past bij een land als Sint Maarten, maar veroorzaakt tegelijkertijd ook problemen. In een bijdrage verzorgd door het Cft tijdens een handelsmissie in Sint Maarten (Cft 2014c), zijn twee van deze problemen aan de orde gekomen. In de eerste plaats veroorzaken zwakke instituties belemmeringen voor de economie als

zij betekenen dat fundamentele overheidstaken (veiligheid, onderwijs, gezondheidszorg) in het geding zijn. Door de zwakke instituties heeft de overheid veel moeite bij het innen van belastingen waardoor op Sint Maarten de ontvangsten al jarenlang op het zelfde niveau blijven, ondanks de groei van de economie en de inflatie. Dit belemmert op zijn beurt weer een adequate voorziening van publieke taken. Het feit dat Sint Maarten van een eilandgebied in een redelijke korte tijd een land moest worden, is ongetwijfeld debet aan de huidige situatie. De vraag moet echter gesteld worden of Sint Maarten met zijn kleine schaal het wel aan kan om die instituties vorm te geven die horen bij de status van ontwikkeld land. Dat hoeft niet automatisch te betekenen dat Sint Maarten hetzelfde niveau van instituties moet hebben als bij voorbeeld Nederland of dezelfde wijze van organiseren. De benodigde instituties en de omvang van het voorzieningenniveau hangen nauw met elkaar samen en vragen om een goede balans.

Een snelle opbouw van de instituties stond centraal in de adviezen voor Sint Maarten, met een sterke focus op het versterken van de kwaliteit van het onderwijs. Het ontbreken van een kritische massa in de bevolking, gecombineerd met een als maar doorgaande brain drain, vormen voor zowel overheid als bedrijfsleven een groot gevaar voor de toekomstige ontwikkelingen. Een hoog opgeleide bevolking die risico's en verantwoordelijkheden durft te nemen in een competitieve omgeving, is neergezet als een doelstelling waar Sint Maarten naar moet streven als het de volgende stap zet richting verdere ontwikkeling. Achterover leunen, tevreden zijn met de hoge groei die Sint Maarten de afgelopen jaren heeft weten te bereiken, houdt een groot gevaar in. Immers de eenzijdige samenstelling van de economie gericht op de uiterst onzekere toeristische markt vormt een te groot risico voor Sint Maarten.



**Parking for
Doctor visits
only!!**

bouw ziekenhuis | Curaçao

HOOFDSTUK 2

Schuldontwikkeling

2.1 INLEIDING

Onderdeel van de afspraken over de nieuwe staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk betrof de sanering door Nederland van de schulden van de Nederlandse Antillen en de vijf eilandgebieden waaruit dat land bestond. De toenmalige eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba mochten daarnaast in de jaren 2008-2010 een (beperkt) begrotingstekort hebben dat door Nederland werd aangevuld. Zodoende is er een gezonde uitgangssituatie ontstaan voor de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Binnen de kaders van de Rijkswet financieel toezicht en de Wet Financiën openbare lichamen (Wet FinBES) kunnen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen sindsdien lenen bij de Nederlandse staat. De landen lenen tegen de voorwaarden waartegen Nederland ook leent op de kapitaalmarkt. De openbare lichamen kunnen onder voorwaarden renteloze leningen krijgen. In 2011 heeft Sint Maarten voor het eerst gebruik gemaakt van deze mogelijkheid om te lenen; in 2013 Curaçao. De openbare lichamen hebben via het ministerie van Onderwijs leningen af kunnen sluiten ten behoeve van de schoolgebouwen op de eilanden. Ook het afgelopen jaar hebben Curaçao en Sint Maarten investeringen gefinancierd door leningen aan te trekken. Niet alleen betekent dit dat de bepalingen rondom leningen uit de Rijkswet financieel toezicht en de Wet Financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba een grote rol hebben gespeeld in het financiële toezicht, maar ook dat de schuldposities en rente- en aflossingslasten van de landen en openbare lichamen zijn gewijzigd.

Hoewel Aruba niet onder bovengenoemde wetgeving valt, zijn ook de schuldpositie en de bijbehorende rentelasten van Aruba het afgelopen jaar onderdeel geweest van de analyses van het Cft. Op grond van een Koninklijk Besluit van 11 juli 2014 heeft de Gouverneur van Aruba het Cft verzocht een onderzoek uit te voeren naar de

financiële situatie van het land. In Hoofdstuk 1 is al naar voren gekomen dat de schuldpositie van Aruba tendeert naar een quote van boven de 80% van het bbp. Daarmee is de schuldpositie niet langer passend bij een kleine economie zoals die van Aruba (IMF 2015c). Er zullen op Aruba dan ook maatregelen moeten worden getroffen om de schuld terug te brengen naar een niveau dat als algemeen aanvaardbaar wordt beschouwd. Het IMF spreekt ten aanzien van kleine, open economieën zoals Sint Maarten en Curaçao - waarmee Aruba vergeleken kan worden - over een maximaal aanvaardbare schuldquote van circa 40% (IMF 2014e).

2.2 PROCEDURES EN INHOUD WETTELIJKE BEPALINGEN BETREFFENDE LENINGEN

De begrotingsnorm die geldt voor de landen Curaçao en Sint Maarten stelt dat een land niet mag lenen voor lopende uitgaven. Omdat deze uitgaven ieder jaar terugkomen zou lenen een onhoudbare schuldpositie opleveren. Dit is de belangrijkste reden waarom er niet geleend kan worden voor uitgaven die op het eerste gezicht een meerjarig nut hebben, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Deze uitgavencategorieën zijn immers voor het grootste deel structureel; salarissen komen jaarlijks terug. Hiervoor lenen zou betekenen dat er jaarlijks geleend moet worden waardoor de schuld snel zou toenemen. Er mag echter wel geleend worden om te investeren, omdat dit eenmalige uitgaven zijn die zichzelf terugverdienen (als het tenminste economisch verstandige investeringen zijn). Immers, investeringen kunnen leiden tot economische groei, wat meer inkomsten betekent waarmee de rente kan worden betaald en de lening kan worden afgelost. Per saldo zal een land daar beter van worden. Toepassing van deze zogenaamde gulden financieringsregel kan vanuit macro-economische overwegingen bezwaarlijk zijn, voor zover zij een anticyclisch beleid niet mogelijk maakt. Omdat de maximale omvang van het tekort is gekoppeld aan de

omvang van de investeringen, kan het tekort niet tijdelijk worden verhoogd om de economie te stimuleren. Daar staat tegenover dat voor kleine, open economieën de gulden financieringsregel wel verstandig is omdat de weglekeffecten van expansief budgettair beleid groot zijn. Immers, het expansieve beleid kan dan in de richting van investeringen worden geleid die per definitie een tijdelijke impuls betekenen en structureel een grote invloed kunnen hebben.

Vanuit beheerstechnisch oogpunt is hantering van de gulden financieringsregel een nadeel omdat de grens tussen kapitaaluitgaven en lopende uitgaven soms moeilijk te trekken is, wat aanleiding kan geven tot manipulatie. Bestuurders zullen proberen op zoveel mogelijk uitgaven het etiket 'kapitaaluitgave' te plakken. Daarvoor mag immers worden geleend, zodat de lasten voor burgers en bedrijven (tijdelijk) niet omhoog hoeven, terwijl zij wel het volle profijt hebben van deze toegenomen uitgaven. In de Rijkswet financieel toezicht is dan ook opgenomen dat Curaçao en Sint Maarten leningen mogen aangaan ten behoeve van kapitaaluitgaven zoals deze gedefinieerd zijn in het System of National Accounts (SNA). Dit is een statistisch stelsel dat gehanteerd wordt bij het opstellen van de nationale rekeningen. Verder is de totale omvang van de schuld gemaximeerd doordat in de Rijkswet is bepaald dat de maximale rentelasten 5% van de inkomsten mogen bedragen.

De vraag is wat de wetgever heeft beoogd met de introductie van de rentelastnorm. In de Rijkswet wordt het belang benadrukt van een gezonde financiële startpositie voor Curaçao en Sint Maarten en dat effectief toezicht nodig is om nieuwe schuldopbouw te voorkomen. Dit blijkt ook uit de aanwijzing die in juli 2012 aan Curaçao is gegeven waarin was opgenomen dat de gezonde startposities van de landen per 10 oktober 2010 tenminste in stand moeten blijven. Dit betekent echter niet dat Curaçao en Sint Maarten geen tekort op de totale begroting zouden mogen hebben. Beide landen mogen immers lenen voor investeringen en kunnen dus een tekort hebben, mits dit tekort het gevolg is van investeringsuitgaven en geen tekort op de gewone dienst van de begroting is. Door te investeren blijft het vermogen van het betreffende land immers in stand.

De landen zijn niet begonnen zonder schuld. In de besprekingen en akkoorden richting de nieuwe staatkundige verhoudingen is afgesproken dat de schuld gesaneerd zou worden door Nederland totdat de resterende rentelasten 5% bedroegen van de inkomsten die in 2005 binnen kwamen. Dit is ook in de memorie van toelichting van de Rijkswet financieel toezicht vastgelegd. Doordat de landen dus hadden moeten starten op het niveau van de rentelastnorm, is duidelijk dat vanaf het begin beoogd is dat de financieringsruimte gelijke tred zou houden met de groei van de collectieve inkomsten. Oftewel, de wetgever heeft rekening gehouden met financieringsruimte (als gevolg van economische groei), waarbij de schuldquote constant blijft. Door de specifieke vormgeving van de schuldsanering zijn de landen echter van start gegaan met ruimte onder de rentelastnorm. Hierdoor en door de huidige lage rente kan de schuld verder groeien.

Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dat de Wet FinBES bepaalt dat zij geen rentedragende leningen mogen aangaan; er geldt een rentelastnorm van 0%. Om toch investeringen te kunnen doen, kunnen de openbare lichamen gebruik maken van renteloze leningen die door departementen uit Europees Nederland worden verstrekt. Over het algemeen vindt terugbetaling plaats door middelen vrij te spelen op de begroting. Artikel 89 beschrijft dit en benoemt het beoordelingscriterium om leningen aan te mogen gaan: het gaat er dan om in hoeverre het betreffende openbare lichaam de financiële ruimte heeft om ten laste van een jaarlijkse afschrijving op de vrije uitkering de betreffende investering ter uitvoering van een publieke taak te doen. Dit betekent dat het Cft bij een aanvraag voor een renteloze lening toetst of het betreffende openbare lichaam gedurende de looptijd van de lening over voldoende liquide middelen beschikt om de lening jaarlijks af te lossen, zonder dat dit ten koste gaat van de reguliere uitgaven zoals opgenomen in de begroting.

In tegenstelling tot Curaçao, Sint Maarten en de openbare lichamen kent Aruba op dit moment geen expliciet wettelijk kader dat grenzen stelt aan de omvang van het begrotingssaldo, de aan te trekken leningen en daarmee de overheidsschuld.

Wel dient Aruba een lening buiten het Koninkrijk ter goedkeuring voor te leggen aan de Rijksministerraad. Het feit dat Aruba geen duidelijke begrotingsnormen kent, is een van de redenen dat de schuld van Aruba in de afgelopen jaren explosief heeft kunnen stijgen. Om ervoor te zorgen dat de schuldpositie wordt verbeterd, heeft de Rijksministerraad in 2014 via de Gouverneur erop aangedrongen een helder beeld van de situatie te scheppen en aan te geven welke stappen moeten worden genomen om de overheidsfinanciën weer gezond te maken. De regering van Aruba heeft zelf eveneens doelstellingen geformuleerd om de schuld terug te dringen. In het kader van het balanced-budgetakkoord zijn tekortdoelstellingen opgesteld, waarbij het streven is om vanaf 2018 begrotingsevenwicht of een licht positief saldo te realiseren.

2.3 OVERHEIDSSCHULD IN RELATIE TOT ECONOMISCHE GROEI

Algemeen aanvaard is het idee dat een te hoge schuld slecht is voor een land omdat het de economische groei remt of zelfs kan leiden tot economische krimp. Minder overeenstemming bestaat over de definitie wat een hoge schuld is. Reinhart & Rogoff (2010) stellen dat wanneer de schuld van een ontwikkeld land boven de 90% bbp ligt, dit een dramatisch effect heeft op de economische groei. Anderen daarentegen stellen dat er geen duidelijke drempelwaarde is waarboven economische groei wordt beïnvloed door de schuld, terwijl er ook economen zijn die stellen dat het juist de zwakke economische groei is die leidt tot hoge schuld en niet andersom (Panizza & Presbitero, 2012). Uiteraard is ook van belang hoe de geleende gelden aangewend worden en wat de vraag- en aanbodeffecten zijn van de publieke uitgaven en de multipliers die gelden voor verschillende economieën (Abiad, Furveri & Topalova, 2015).

Afhankelijk van de ontwikkelingsfase van een economie kan de schuldomvang een probleem zijn. Recent onderzoek gepubliceerd door het IMF laat zien dat in het Caribische gebied een overheidsschuld hoger dan ongeveer 35% bbp een bedreiging kan vormen voor de economische groei, terwijl een schuldquote van meer dan 60% zelfs kan leiden tot economische krimp (Amo-

Yartey & Nartita, 2012). Deze bevindingen sluiten aan bij het reeds langer bij het IMF heersende inzicht dat een houdbare schuldquote voor lage-inkomenslanden rond 35 tot 40% ligt (IMF 2003). Ook in de onlangs gepresenteerde Artikel IV consultatie van Curaçao en Sint Maarten wordt door het IMF aangevoerd dat de schuldquote voor landen zoals Curaçao en Sint Maarten idealiter niet boven 40% bbp moet uitkomen (IMF 2014e).

De Commissie Schuldenproblematiek, die in 2003 de schuldenproblematiek van de toenmalige Nederlandse Antillen in kaart heeft gebracht en hiervoor oplossingen heeft aangedragen, heeft om deze reden aangegeven dat voor de Nederlandse Antillen uitgegaan moet worden van een maximaal houdbare schuldquote van 40 tot 50%. De Commissie komt tot dit percentage door te stellen dat de Nederlandse Antillen wat ontwikkelingsniveau betreft tussen de lage-inkomenslanden (35%) en de hoge-inkomenslanden (de EU hanteert een maximale schuldquote van 60%) in zit (Commissie Schuldenproblematiek, 2003). Deze inzichten hebben aan de basis gelegen van de rentelastnorm en de schuldsanering tot aan die norm, waardoor een quote ontstond van rond 30%. Opgemerkt dient te worden dat het IMF in de meest recente Artikel IV Consultatie inzake Curaçao en Sint Maarten de norm van 40% vooral uit voorzorg hanteert omdat het bang is dat in de nabije toekomst de overheidsschulden verder oplopen als gevolg van de financiële situatie van de overheidsvennootschappen, externe ontwikkelingen zoals een orkaan of sluiting/upgrade van de Isla-raffinaderij of doordat de huidige gunstige praktijk van de staande inschrijving niet zal blijven bestaan. In het laatste geval zouden de herfinancieringskosten sterk kunnen oplopen.

Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren ook enkele studies verschenen waaruit blijkt dat landen die hun schuld aan het terugdringen zijn hogere economische groeicijfers laten zien dan landen waarvan de schulden juist toenemen (Pescatori, Sandri & Simon, 2014; Thacker & Acevedo, 2011). Deze onderzoeken suggereren dat er geen drempelwaarde is waarboven overheidsschuld onherroepelijk een negatief effect heeft op de economische groei, maar dat het zaak is voor landen om hun schuld niet te laten oplopen.



haven | Saba

Ten aanzien van bovengenoemde studies geldt dat deze uitgaan van de veronderstelling dat landen hun schulden financieren tegen marktconforme rentetarieven. Voor Curaçao en Sint Maarten geldt dat dit door de bijzondere constructie binnen het Koninkrijk momenteel niet het geval is. Bovendien geldt voor de landen in het Koninkrijk dat linksom of rechtsom het Koninkrijk uiteindelijk garant staat voor de leningen. Dat wordt duidelijk uit de rapporten van de rating agencies die altijd de mogelijkheid open houden dat Nederland op een cruciaal moment voor een oplossing zal zorgen zoals gedaan bij de voormalige Nederlandse Antillen. Dat is voor de kapitaalmarkt een uiterst geruststellende gedachte. De conclusies van deze onderzoeken kunnen dus niet onverkort worden toegepast op Curaçao, Sint Maarten en Aruba.

Momenteel hebben Curaçao en Sint Maarten een schuldquote die rond of enigszins onder het niveau ligt van wat door het IMF als aanvaardbaar wordt genoemd. Er is echter nog substantiële ruimte onder de rentelastnorm; beide landen zitten ongeveer op de helft van de toegestane rentelasten, terwijl de gemiddelde rente over de aangegane leningen hoger is dan momenteel betaald hoeft te worden. Bij onverkorte toepassing van de wet kan de schuld op dit moment met de huidige rentestand dus nog doorgroeien naar een schuldquote van boven de 80%; zoals hierboven al aangegeven was het echter duidelijk de bedoeling van de wetgever dat de schuldquote zich zou stabiliseren. Teneinde te voorkomen dat landen bij herfinanciering in de problemen zouden komen hanteert het Cft bij de beoordeling van leningaansvragen additionele criteria, waaronder stressscenario's met hogere renteniveaus, en indicaties van de absorptie- en implementatiecapaciteit. Voor Aruba geldt dat de huidige schuldquote van rond de 80% ver boven het door het IMF aanbevolen niveau ligt, zeker omdat de opwaartse dreiging groot is.

2.4 OMVANG PUBLIEKE INVESTERINGEN

De opbouw van de overheidsschuld wordt voor Curaçao en Sint Maarten, waar de gulden financieringsregel van kracht is, voornamelijk bepaald door de omvang van de publieke investeringen. In beginsel worden leningen immers uitsluitend aangegaan voor overheidsinvesteringen. Leningen voor overheidsconsumptie zijn niet

toegestaan. Wetenschappelijke onderzoeken laten zien dat er over het algemeen een positief effect is van publieke investeringen op de economische groei (World Bank, 2007; Arslanalp, Bornhorst & Gupta, 2011; Abiad, Furceri & Topalova, 2015). Over het antwoord op de vraag hoe groot de optimale omvang van de publieke investeringen in verhouding tot het bbp zou moeten zijn, zijn de studies echter niet eensluidend. Dit hangt onder meer af van de welvaart van een samenleving en de structuur van de economie. Voor grote economieën met relatief weinig handel mogen andere effecten verwacht worden dan voor kleine, open economieën.

In de Europese Unie is afgesproken dat het maximale begrotingstekort 3% van het bbp mag zijn. Deze norm is niet een willekeurig bepaald percentage, maar sluit aan bij de maximale schuldquote van 60% die is afgesproken; uitgaande van de gemiddeld verwachte groei- en inflatiecijfers blijft de schuldquote bij een tekort van 3% rond de 60%. Aangezien de schuld van Curaçao, Aruba en Sint Maarten idealiter niet boven de 40% zou moeten komen, is het percentage van 3% niet toepasbaar. Zou worden uitgegaan van vergelijkbare groei- en inflatiecijfers dan zou het maximale begrotingstekort, inclusief overheidsinvesteringen, voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten 2% van het bbp bedragen, passend bij een schuldquote van 40%. Daarbij dient echter wel te worden aangetekend dat de tekortnorm van 3% een plafond is waar de Europese landen niet boven mogen komen. Het begrotingssaldo dat wenselijk is, ligt veel dichterbij 0% terwijl in economisch voorspoedige tijden een overschot wordt nagestreefd om buffers voor slechte tijden op te bouwen. Dat betekent dat over de conjunctuurcyclus het begrotingstekort, inclusief overheidsinvesteringen van Curaçao, Aruba en Sint Maarten, eerder bij 1% van het bbp dient te liggen.

Bij het doen van investeringen en het aantrekken van bijbehorende leningen spelen praktische en bestuurlijke aspecten mee. Deze hebben betrekking op de uitvoeringscapaciteit van een land en, daarmee samenhangend, de absorptiecapaciteit. Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn relatief kleine en jonge landen. Dit betekent dat het lastig is een efficiënt en effectief ambtenarenapparaat met voldoende kwaliteit op te bouwen. De ervaringen

op Curaçao en Sint Maarten met betrekking tot de leningen en het realiseren van de voorgenomen investeringen in de afgelopen jaren tonen aan dat er een tekort aan uitvoeringscapaciteit is om het gehele proces rondom het doen van investeringen en het aantrekken van financiering hiervoor in goede banen te leiden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat ook de Staten van beide landen vaak te weinig richtinggevend zijn ten aanzien van de kapitaalbegroting. De Staten zijn het hoogste landsorgaan en zouden actiever sturing kunnen geven aan de investeringsplannen van de overheid en de prioritering ervan.

De beperkte uitvoeringscapaciteit zorgt ervoor dat er gedurende een begrotingsjaar beperkte ruimte is om investeringen daadwerkelijk te realiseren. Het ambtelijke apparaat is onvoldoende in staat allerlei verschillende investeringstrajecten van te grote omvang tegelijkertijd in goede banen te leiden. Daarnaast is de absorptiecapaciteit van zowel Curaçao, Sint Maarten als ook Aruba relatief beperkt omdat de uitvoering van investeringen niet tegelijk kan plaatsvinden als gevolg van het beperkte aantal aannemers, ingenieurs, vakmensen, enzovoort. Dit blijkt ook uit de realisatie van de voorgenomen investeringen in de afgelopen twee jaren, die steeds aanmerkelijk achterblijft bij wat in de begrotingen was voorgenomen.

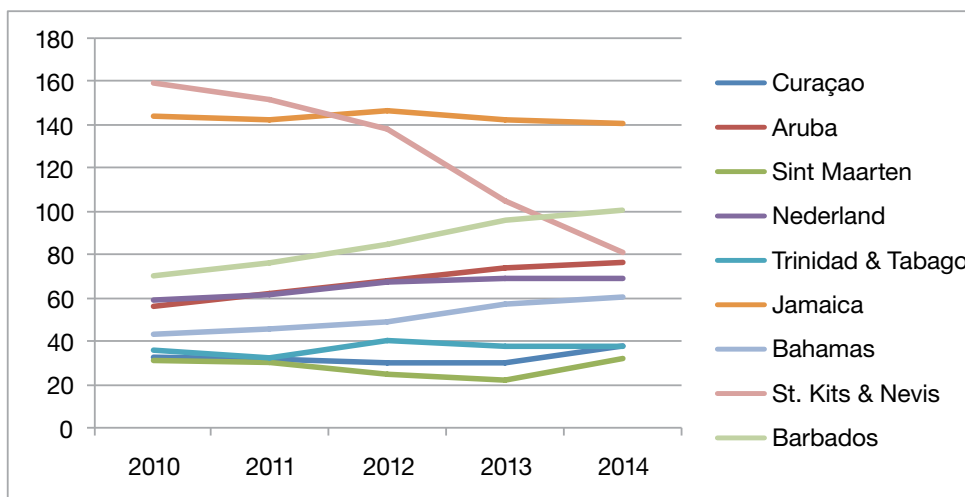
Gelet op bovenstaande doen de landen er goed aan niet te veel investeringen op te voeren op de begroting en niet teveel projecten tegelijkertijd

te realiseren. Een investeringsmaximum per jaar van circa 1% van het bbp lijkt een realistisch plafond, passend bij een gelijkblijvende schuldquote zoals bedoeld door de wetgever. Gelet op de omvang van de economie en de begroting van Curaçao, Aruba en Sint Maarten is dit een investeringsruimte die toereikend lijkt en bovendien zorgt voor rentelasten die niet een onverantwoord groot beslag leggen op de gewone dienst van de begroting. Daarnaast zorgt het ervoor dat de besturen en de Staten van de landen gedwongen worden na te denken over de optimale allocatie van de beperkt beschikbare middelen. Een beperktere investeringsruimte leidt tot de noodzaak goed te prioriteren.

2.5 SCHULDONTWIKKELING IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

Kijken we naar de schuldpositie van Curaçao, Sint Maarten en Aruba, dan zien we een groot verschil tussen de schuld van Aruba enerzijds en de twee landen die onder het financieel toezicht vallen en hebben geprofiteerd van de schuldsanering door Nederland anderzijds. Figuur 1 laat zien dat Curaçao en Sint Maarten momenteel een gezonde schuldpositie hebben en in vergelijking met landen in de regio goed scoren. Voor Aruba geldt daarentegen dat het een hoge schuld heeft, waarbij opvalt dat deze in de afgelopen jaren sterk is gegroeid. Om deze trend te doorbreken en de schuld terug te brengen naar een aanvaardbaar niveau heeft het Cft Aruba geadviseerd het begrotingstekort terug te brengen en vanaf 2018

Figuur 1: ontwikkeling schuldquote



Bron: IMF 2015c, CBCS 2010, 2014a, 2014b, CBA 2014a, Cft 2014a, CPB 2015a.

een overschot te realiseren. Aruba heeft in de begroting 2015 deze doelstellingen opgenomen; in de meerjarencijfers is een overschot van 0,5% bbp voorzien in 2018.

Ook voor Curaçao en Sint Maarten geldt dat de schuld de afgelopen twee jaar is gegroeid; voor beide landen is een trendbreuk zichtbaar vanaf 2013 toen beide landen voor het eerst een sluitende begroting op de gewone dienst hadden. Daarvoor konden de landen niet of slechts beperkt lenen. Dankzij de forse leningen die Curaçao in 2013 en 2014 is aangegaan, met name voor de bouw van het nieuwe ziekenhuis, ligt de overheidsschuld momenteel rond 40% bbp. Uit de voorgenomen investeringen die beide landen hebben opgenomen in hun meerjarenbegrotingen komt naar voren dat de overheidsschuld de komende jaren verder zal stijgen als er geen beperkingen aan de landen gesteld worden. Daarbij zij aangetekend dat, zoals hiervoor uiteengezet, het realiteitsgehalte van de in de begroting opgenomen kapitaaluitgaven beperkt is. De landen zullen dus duidelijke prioriteiten moeten stellen.

2.6 SCHULDTITELS EN HERFINANCIERING

De overheidsschuld van Curaçao, Sint Maarten en Aruba zoals hierboven gepresenteerd bestaat uit verschillende schuldtitels. Voor Curaçao en Sint Maarten geldt dat alle leningen (dit zijn er per land ongeveer tien) zijn verstrekt door de Nederlandse Staat, waardoor de rentetarieven van de meeste schuldtitels tussen de 2 en 3% liggen. Aruba daarentegen heeft een veelvoud aan zowel binnen- als buitenlandse leningen van in totaal rond Afl 4 miljard. Onderdeel hiervan zijn enkele al langlopende leningen bij Nederland tegen een rentetarief van 2,5%, maar het gros van de leningen kent hogere rentepercentages, oplopend tot 7,5%.

De leningen van Curaçao en Sint Maarten hebben verschillende looptijden. De komende jaren zullen de eerste leningen aflopen waardoor herfinanciering nodig is omdat de landen de schuldtitels niet hebben afgelost. Curaçao en Sint Maarten betalen momenteel relatief weinig rente over hun overheidsschuld, terwijl verwacht mag worden dat de herfinanciering van de leningen tegen hogere rentetarieven zal moeten

plaatsvinden. Enerzijds zal dit afhankelijk zijn van de vraag of de leningen kunnen worden geherfinancierd bij Nederland. Daarnaast is de hoogte van het rentetarief op het moment van herfinanciering bepalend.

Een eenvoudige rekensom laat zien dat een hogere rente al snel beslag legt op de resterende ruimte onder de rentelastnorm. Curaçao heeft momenteel voor ruim ANG 2,2 miljard aan leningen uitstaan tegen een gemiddeld rentepercentage van circa 2,75%. Dit brengt jaarlijks ruim ANG 60 miljoen aan rentelasten met zich mee. Indien de huidige leningen worden geherfinancierd tegen een rentepercentage van bijvoorbeeld 5,5% (de binnenlandse rentepercentages liggen momenteel op 5 à 6%), worden de rentelasten verdubbeld tot ruim ANG 120 miljoen. De rentelastnorm op dit moment komt overeen met circa ANG 110 miljoen, wat betekent dat in een situatie van herfinanciering tegen een rentetarief van meer dan 5% er geen ruimte is voor meer leningen dan Curaçao nu heeft afgesloten.

Aangezien eventuele herfinanciering van de bestaande leningen pas over enige tijd aan de orde is (voor Curaçao verloopt de looptijd van de eerste lening in 2020, voor Sint Maarten in 2016), mag worden verwacht dat tegen die tijd ook de inkomsten in de collectieve sector zijn toegenomen zodat ook de rentelastnorm iets ruimer is. Bovenstaand voorbeeld maakt echter wel duidelijk dat zolang leningen niet worden afgelost, de landen rekening moeten houden met het rente-effect en het dus verstandig is niet alle ruimte onder de rentelastnorm te gebruiken. Het Cft past dan ook bij de beoordeling van leningaansvragen een stress-test toe voor scenario's met hogere rentetarieven.

Teneinde ruimte te creëren voor het doen van nieuwe investeringen, is het van belang dat op termijn de landen wel overgaan tot het aflossen van hun schulden. Immers, als niet wordt afgelost komt er een moment waarop niet meer geleend kan worden voor nieuwe investeringen (los van de weinige ruimte die ontstaat om te lenen in geval van economische groei). Zolang de landen niet de budgettaire ruimte weten vrij te spelen om af te lossen, is het van belang dat de schulden niet



scheepsreparatie | Curaçao

te hoog worden. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat de terugbetalingcapaciteit aanwezig blijft, zodat op termijn nieuwe investeringen kunnen blijven plaatsvinden. Zeker met het oog op de huidige lage rentestand, is dit een risico dat niet onderschat mag worden.

Voor Aruba geldt dat er geen schuldsanering heeft plaatsgevonden en dat het reeds langere tijd een veelvoud aan kort- en langlopende leningen heeft. Dat betekent dat het aflopen van de looptijd van de leningen een continu proces is; ook komend jaar zal weer een deel van de leningen aflopen. Doordat deze leningen in de meeste gevallen rentetarieven kennen van tussen 4,5 en 7,5% (enkel een kleine Afl 70 miljoen bestaat uit leningen bij de Nederlandse Staat met een rentepercentage van 2,5%) is het risico dat bij herfinanciering van bestaande leningen een hogere rente betaald moet worden voor Aruba veel kleiner. Daar staat tegenover dat het risico voor Aruba dat de schuld onhoudbaar wordt, zich reeds nu voordoet en niet zozeer afhankelijk is van herfinanciering van de schulden. Doordat Aruba geen gulden financieringsregel hanteert maar leent voor lopende uitgaven (en ook leent om de rente en aflossing van bestaande leningen te betalen) is de totale schuld van een dusdanige omvang dat maatregelen onvermijdelijk zijn om de schuld te verlagen.

2.7 RISICO'S VOOR SCHULDONTWIKKELING

Naast de hiervoor genoemde factoren die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van de overheidsschuld in de komende jaren, spelen er enkele risico's die de landen moeten adresseren. Bij het doen van investeringen dienen middelen te worden vrijgemaakt op de gewone dienst van de begroting ten behoeve van het reguliere onderhoud, of zal een voorziening moeten worden opgebouwd om na verloop van tijd groot onderhoud te kunnen plegen. Gebeurt dit niet of onvoldoende, dan zal de levensduur van een investering worden verkort waardoor een extra beslag wordt gelegd op de ruimte om te investeren. Aangezien de schuld van Curaçao en Sint Maarten ongeveer 40% bbp bedraagt, dient een dusdanig onnodig beroep op de leenfaciliteit voorkomen te worden.

Dit geldt eveneens voor het risico van de slechte financiële situatie van de overheidsvennootschappen. Indien een overheidsvennootschap of stichting in de problemen verkeert en alleen nog kan worden gered door een injectie vanuit de overheid, dan zal de overheid een lening moeten aangaan als het om een substantieel bedrag gaat. Voorkomen moet worden dat een dergelijke situatie zich voordoet, aangezien de ontwikkeling van de schuldpositie daar nu al nauwelijks ruimte voor biedt. Het is zaak dat financiële problemen bij een overheidsvennootschap vroegtijdig worden gesignaleerd en maatregelen worden genomen om deze op te lossen. De politiek heeft om deze reden een grote verantwoordelijkheid in het faciliteren en uitvoeren van maatregelen. Het Cft volgt de ontwikkeling van de overheidsvennootschappen en de stichtingen daarom nauwgezet. Vooral op Curaçao verkeren een aantal vennootschappen in de problemen: Aquallectra, Nieuwe Post, Curaçao Dok Maatschappij en Analytisch Diagnostisch Centrum. Op Sint Maarten en Aruba is dat minder het geval, maar het risico is daar wel aanwezig dat de goed lopende vennootschappen gebruikt worden ter financiering van overheidstaken. Op Curaçao heeft dit beleid, waarbij elektriciteitstarieven aangewend zijn om de koopkracht te stimuleren, geleid tot grote verliezen bij Aquallectra. Ook op Aruba zijn dergelijke stappen gezet.

2.8 TERUGHOUDENDHEID

Gelet op de ontwikkeling van de schuldpositie van Curaçao en Sint Maarten doen de landen er verstandig aan terughoudend te zijn met het aangaan van leningen, zeker met het oog op het in stand houden van de gezonde financiële startpositie, het effect dat een te hoge schuld heeft op de economische groei, de beperkte uitvoerings- en absorptiecapaciteit en de te verwachte meerkosten die herfinanciering met zich mee zal brengen. Voor Aruba geldt dat de huidige overheidsschuld te hoog is en dat maatregelen getroffen moeten worden om het begrotingstekort terug te dringen zodat de overheidsschuld afneemt en de forse rentelasten teruggedrongen kunnen worden. De eerste stappen zijn daartoe gezet door de huidige regering en het is zaak dat het verdere traject hiertoe voortvarend ter hand wordt genomen.



marktkraampje | Sint Maarten

HOOFDSTUK 3

Financieel toezicht in internationaal perspectief: Cft kind van zijn tijd?

3.1 INLEIDING

In 2010 is voor de landen Curaçao en Sint Maarten en voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba het financieel toezicht op de openbare financiën van kracht geworden. Introductie van dit toezicht was een uitkomst van de onderhandelingen tussen Nederland en de landen en openbare lichamen. Het voormalige land de Nederlandse Antillen en de voormalige eilandgebieden hadden omvangrijke schulden en betalingsachterstanden opgebouwd, die op eigen kracht niet op te lossen waren. Om de nieuwe landen en openbare lichamen enige kans van slagen te geven na de herziening van de staatkundige verhoudingen en een gezonde startpositie te creëren, was sanering van deze schulden noodzakelijk. Deze sanering is door Nederland aangeboden als onderdeel van het staatkundige proces, onder de voorwaarde dat garanties geleverd konden worden dat een nieuwe, onhoudbare schuldontwikkeling voorkomen zou worden. Een vorm van toezicht op de openbare financiën zou daartoe in het leven geroepen worden.

Dit hoofdstuk plaatst de gekozen vorm van het financieel toezicht in een breder perspectief door een schets te geven van wat er zich internationaal op het gebied van toezicht op openbare financiën tot nu toe heeft afgespeeld. De schets laat zien dat de aanleiding voor en de taakstelling van het Cft congruent is met en wellicht juist is ingegeven door internationale ontwikkelingen in dezelfde periode.

Voor het opstellen van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van een selectie uit de wetenschappelijke literatuur over toezichtorganen op de openbare financiën. In de literatuur worden verschillende benamingen gehanteerd als het gaat om dit soort toezichthouders, zoals *independent fiscal agencies*, *fiscal bodies*, *fiscal councils*, *parliamentary budget offices* en *offices for budget responsibility* (Kopits 2011). In dit hoofdstuk wordt de naam *fiscal council* gehanteerd. Er wordt ingegaan op de

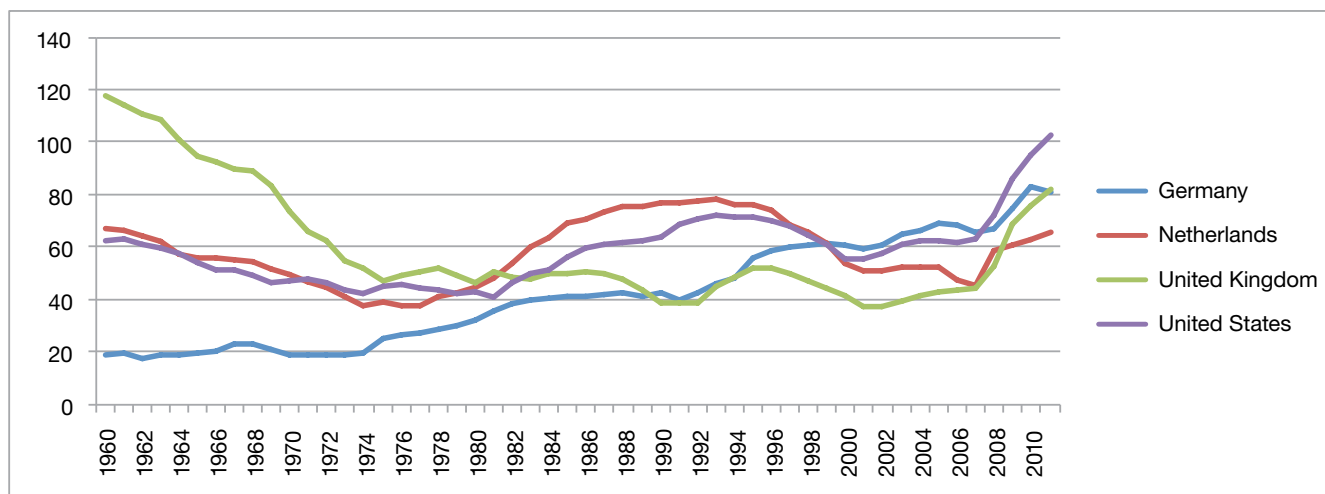
ontwikkelingen die leiden en geleid hebben tot het fenomeen *fiscal council*, wat wordt verstaan onder de term *fiscal council* en wat een *fiscal council* doet, maar ook op een aantal organisatiekarakteristieken, de effectiviteit van een dergelijk orgaan, de lessen die tot nu geleerd zijn en de toekomstverwachting. Het hoofdstuk eindigt met een aantal aandachtspunten.

3.2 ACHTERGROND

De afgelopen jaren is wereldwijd een belangrijke toename te constateren in het aantal *fiscal councils*. De algemene opvatting in de literatuur is dat de toename van het aantal *fiscal councils* vooral het gevolg is van wereldwijd aanhoudende begrotingstekorten en overmatige schulden in de afgelopen decennia, voor het laatst weer gevoed door de financiële crisis van 2008. Als voorbeeld wordt vooral verwezen naar de Euro- en OECD-landen, waar in de meeste gevallen vrijwel de hele periode vanaf 1970 tot aan 2010 sprake was van aanhoudende begrotingstekorten en overmatige schuldopbouw. Figuur 1 laat zien hoe de schuld sinds 1960 zich heeft ontwikkeld in een aantal geïndustrialiseerde landen. Duidelijk is te zien dat vanaf de jaren zeventig de schulden oplopen nadat deze vanaf de Tweede Wereldoorlog een permanente daling hadden laten zien. Vanaf het begin van de crisisjaren van de jaren zeventig nemen de schulden toe om, met wat fluctuaties weliswaar, niet meer terug te keren naar hun oorspronkelijke niveau (Kopits 2007).

Dit staat in schril contrast met het wenselijke beeld, dat regeringen door hun begrotingsdiscipline macro-economische stabiliteit bereiken en daarmee de voorwaarden scheppen voor duurzame groei. In periodes van laagconjunctuur kan in een dergelijke opzet de schuld toenemen om daarmee de economie te stimuleren. In periodes van hoogconjunctuur kan de schuld daarentegen weer afnemen om de begroting weer terug in balans te brengen. Zo vervult de begroting een stabiliserende werking door in hoogconjunctuur de economie af

Figuur 1: Ontwikkeling van de schuldquote (%bbp)



Bron: IMF, *public finances in modern history* (www.imf.org)

te remmen zodat oververhitting voorkomen wordt, terwijl in laagconjunctuur er een stimulans voor de groei van de begroting uitgaat. De gebeurtenissen in de achterliggende decennia geven echter veelal de indruk, dat als een schuld eenmaal op een hoog niveau uitgekomen is, deze in de daaropvolgende fase van hoogconjunctuur niet meer afgebouwd wordt. Hoe is dit zogenaamde ratchet effect, waarbij schulden zowel in perioden van laag- als hoogconjunctuur oplopen, te verklaren?

Economische omstandigheden, zoals opeenvolgende crises en andere externe schokken, kunnen een rol gespeeld hebben, maar de periode is te lang en het aantal landen te groot om de verklaring geheel hier aan toe te schrijven. De verklaring kan eerder gevonden worden in politieke factoren; overheidsbeleid is zonder onafhankelijk toezicht geneigd een zogenaamde deficit bias te ontwikkelen. Deze deficit bias, oftewel de neiging van opeenvolgende regeringen om, gezien hun (korte termijn) politieke prioriteiten, (groeiende) begrotingstekorten en schuldopbouw juist toe te staan in plaats van deze te voorkomen, heeft de vrije hand binnen een omgeving waar discretionair beleid mogelijk is (Hagemann 2011). Discretionair beleid impliceert dat de politiek hierin niet geremd wordt, waardoor een zogenaamde politieke conjunctuurcyclus de kans krijgt om te ontstaan.

Het idee dat een overheid actief de economie in een goede richting kan sturen is al oud, net als de kritieken op een dergelijk beleid. Inmiddels is

wel duidelijk geworden dat een eenduidig voor of tegen van een dergelijk beleid niet te geven is; het hangt af van de structuur van de economie (groot of klein, open of gesloten) en de aard van de economische omstandigheden (conjuncturele ontwikkeling, structurele uitdagingen). Wat wel duidelijk is, is dat het voor tijdgenoten niet of nauwelijks te bepalen is in welke fase van de crisis men zich bevindt (is het ergste punt voorbij of moet het nog komen; kortom moet de overheid stimuleren of alweer afremmen?). Bovendien gaat de politieke logica wel eens lijnrecht in tegen de economische logica. Als het economisch beter gaat, is het politiek nauwelijks te verkopen dat er bezuinigd moet worden of dat de lasten verhoogd moeten worden; het gaat immers goed. Als het economisch slecht gaat, zal het ook slecht gaan met de overheidsfinanciën en zal de politieke druk om in te grijpen en te bezuinigen groter zijn; de voorzieningen blijken immers niet meer betaalbaar te zijn. Met het oog op herverkiezing ligt het veel meer voor de hand dat een stringent budgettair beleid in de eerste twee jaren van een regeerperiode plaatsvindt terwijl een expansief budgettair beleid volgt in de daaropvolgende twee jaren, dan dat er expliciet gekeken wordt naar de fase waarin de conjunctuur zich bevindt.

Op grond van dit inzicht zijn in de loop der tijd interventies bedacht en geïmplementeerd die de politiek ingegeven *deficit bias* moeten afremmen en het soort politieke besluitvorming moeten stimuleren dat bevorderlijk is voor duurzame

openbare financiën en macro-economische stabiliteit. Deze interventies worden grofweg in drie - al of niet in combinatie voorkomende - categorieën ingedeeld, namelijk wettelijk verankerde *fiscal targets*, *fiscal rules* en *fiscal councils* (Hagemann 2011).

3.3 FISCAL TARGETS EN RULES

Fiscal targets zijn doelstellingen op de middellange termijn voor het begrotingsbeleid die op basis van consensus vastgesteld en wettelijk verankerd worden (ook wel *fiscal responsibility laws* of *frameworks* genoemd). Regeringen verplichten zich op deze wijze wettelijk om op transparante wijze een pad te volgen dat naar deze doelstelling leidt. Het doel is dat dergelijke raamwerken het voor een regering moeilijker maken om van het voorgeschreven pad af te wijken of, als zij dat toch doen, hier ten minste een goede uitleg voor moeten geven. Als er afgeweken wordt van de wettelijke bepalingen, zal eigenlijk de betreffende wet eerst gewijzigd moeten worden, wat politiek riskant kan zijn. Australië en Nieuw Zeeland zijn voorbeelden van landen waar dergelijke *fiscal targets* in gebruik zijn (Hagemann 2011; IMF 2013).

Fiscal rules leggen beperkingen op aan het begrotingsbeleid in enig jaar en voor onbepaalde tijd door middel van simpele, numerieke limieten op aspecten van begrotingen. Het doel is dat grenzen aan het beleid worden gesteld die gemakkelijk meetbaar zijn, niet regelmatig veranderd kunnen worden en die bijdragen aan duurzaam beleid. Voorbeelden van *fiscal rules* zijn dat een tekort niet groter mag zijn dan een bepaald percentage of dat de schuld niet hoger mag zijn dan een bepaald percentage van het bbp per jaar. *Fiscal rules* beïnvloeden het begrotingsbeleid, maar kunnen er juridisch los van staan. In geval van de *debt ceiling* in de Verenigde Staten moeten bij het bereiken van het schuldplafond niet-essentiële overheidstaken worden gestaakt (*government shutdown*), tenzij het Congres het plafond verhoogt (zie Box 1 pag. 36). Vanaf 1990 zijn *fiscal rules* op grote schaal toegepast. Het aantal landen met *fiscal rules* is toegenomen van 7 in 1990 naar 80 in 2009 (IMF 2013; IMF 2009; Kopits 2007).

Fiscal targets en *fiscal rules* kunnen in principe tot betere resultaten leiden. De ervaring heeft echter

geleerd dat ze ook gemakkelijk omzeild kunnen worden en dat er dus extra waarborgen moeten worden ingebouwd. Om te werken, is het in ieder geval noodzakelijk dat ze op volledige politieke steun en volledige publieke transparantie ten aanzien van de uitvoering kunnen vertrouwen. Waar deze onvoldoende aanwezig zijn of geheel ontbreken, kan dit op termijn toch tot ongewenste resultaten leiden. Zo kunnen regeringen bijvoorbeeld de indruk wekken naar de targets te streven, terwijl zij in de praktijk benodigde maatregelen doorschuiven naar volgende regeringsperioden of opvolgende regeringen. Bij de op rules gebaseerde benadering kan bij gebrek aan politieke steun en transparantie dit, ten behoeve van de schijn, leiden tot creatief boekhouden en activiteiten buiten de begrotingen om. Daarnaast kan een combinatie van *rules* bij gewijzigde omstandigheden in bepaalde gevallen juist contraproductief zijn (Hagemann 2011; Debrun & Kumar 2007). Een rule is immers een statisch iets, terwijl gewijzigde omstandigheden kunnen vragen om een meer flexibele interpretatie. Te veel flexibiliteit kan echter weer het vertrouwen doen afnemen, zodat ook bij flexibiliteit de transparantie van groot belang is.

Dit laatste kan zeker het geval zijn als er grote belangen gemoeid zijn met het volgen van de *fiscal rules* en *targets*. Een belangrijk voorbeeld hiervan zijn de convergentiecriteria die gelden binnen het groei- en stabiliteitspact van de Europese Unie. Om mee te mogen doen aan de gemeenschappelijke munt dienden de landen van de Unie aan het begin van deze eeuw hun tekort onder de 3% en hun schuld onder de 60% te houden. In die tijd was al duidelijk dat voor veel landen de druk om hieraan te voldoen zo groot werd, dat ze door boekhoudkundige constructies binnen de grenzen probeerden te komen. Als hierdoor het vertrouwen onder druk komt te staan, kunnen de gevolgen erg groot zijn.

Meer in het algemeen gesteld zijn *fiscal rules* kwetsbaar ten aanzien van de mate van politieke wil, de juistheid in ontwerp en de effectiviteit van handhaving (Debrun & Kinda 2014). Ook de toename van schuld na de recente crisis is een indicatie dat *rules* door regeringen losgelaten worden (Calmfors & Wren-Lewis 2011). Hier kan vanuit flexibiliteit veel voor te zeggen zijn,

BOX 1: SCHULDOPBOUW IN DE VERENIGDE STATEN

De staatsschuld van de Verenigde Staten (VS) is vanaf de tweede helft van de jaren 2000 toegenomen van 40% naar 74 % van het bbp in 2014. Dit pad is volgens de *Committee for a Responsible Federal Budget* (CRFB) onhoudbaar. De CRFB schatte in 2012 dat bij ongewijzigd beleid in 2035 de schuldomvang tegen de 130% van het bbp zal bedragen terwijl in 2050 dit mogelijk 200% van het bbp zal zijn. Het *Congressional Budget Office* (CBO), de onafhankelijke begrotingskamer van het Amerikaanse Congres, publiceerde in 2014 vergelijkbare cijfers.

De schuldopbouw wordt voornamelijk gedreven door aanhoudende begrotingstekorten sinds begin jaren 2000. Deze worden mede verklaard door het gevoerde begrotingsbeleid (waaronder uitgavenverhogende maatregelen, selectieve verlaging van de belastingdruk, de response op de gebeurtenissen van september 2001 en de Irak-oorlog), een kwakkelende economie en sterk stijgende zorgkosten (vergrijzing) en daarbovenop de financiële crisis vanaf 2008 en de gevolgen daarvan.

De vraag hoe de openbare financiën weer op een houdbaar pad te brengen en te houden staat centraal binnen federale beleidskringen. Een moment waarop de hervorming van de openbare financiën aan de orde was en behoorlijk in het

middelpunt van de belangstelling stond, was aan het einde van 2012 en het begin van 2013. In deze periode liepen een groot aantal op de begroting betrekking hebbende regelingen af, zou er een algehele bezuiniging (de zo genoemde *sequester*) op de uitgaven uitgevoerd worden en was het weer tijd om het schuldplafond op te trekken. Gezamenlijk zou dit alles in één keer een enorme, structurele verlaging van het uitgavniveau betekenen en ook een ombuiging van de schuldentrend inhouden. De verlaging van het uitgavniveau zou zo drastisch zijn dat er gesproken werd over een *fiscal cliff*, oftewel een val langs een steile, diepe wand. Beleidsmakers stonden voor de keuze dit te laten gebeuren of de vervallende regelingen te hernieuwen en op het gebruikelijke pad verder te gaan. De eerste optie werd als onverstandig en onwenselijk beschouwd omdat het te omvangrijk en vooral blindelings en te drastisch zou zijn en daardoor allerlei negatieve gevolgen zou hebben. De tweede optie werd ook niet als wenselijk beschouwd omdat dit een voortzetting van de status quo zou betekenen. Er werd daarom gepleit voor het aangrijpen van dit moment om een goed doordacht, langetermijnhervormingsplan op te stellen en te implementeren. Uiteindelijk zijn de vervallende regelingen, zij het enigszins aangepast, toch hernieuwd en is de bezuiniging doorgevoerd. Hierdoor is weliswaar het begrotingstekort enigszins teruggedrongen maar blijft de schuldopbouw doorlopen.

maar dan is een open vizier en onderbouwing wel van groot belang. Het groeiende inzicht is, kortom, dat *targets* en *rules* noodzakelijk maar onvoldoende zijn voor het garanderen van het gewenste resultaat en macro-economische stabiliteit. Het verder denken over effectieve interventies ter verhoging van de transparantie en het verminderen van ongewenste politieke invloed op de openbare financiën heeft de weg gewezen naar *fiscal councils*, al of niet in aanvulling op de *fiscal targets* en *rules* (Hagemann 2011; Debrun & Kinda 2014; Kopits 2007).

3.4 FISCAL COUNCILS

Als beleid van openbare financiën op afstand geplaatst moet worden van de politiek, waarom wordt dit dan niet gedaan naar analogie van het model van monetair beleid bij (de meeste) centrale banken, waar de verantwoordelijkheid voor monetair beleid en bijbehorende instrumenten volledig is overgedragen aan op afstand geplaatste, onafhankelijke organen? Deze vraag komt voort uit de redenering dat, net zoals bij monetair beleid het geval is, bij openbaar financieel beleid ook doorlopend gebalanceerd moet worden tussen kortetermijnflexibiliteit en langetermijndiscipline. *Fiscal rules* worden als te rigide beschouwd om deze balans continu te bewerkstelligen. *Fiscal rules* zouden kunnen helpen bij het bewerkstelligen

van begrotingsdiscipline, zolang de economische omstandigheden stabiel zijn en blijven. Maar omdat dit niet de realiteit is en er doorlopend bijgesteld moet kunnen worden, hebben regeringen de neiging de *rules* los te laten met alle mogelijke gevolgen van dien (*fiscal bias*). Beleid moet daarom overgelaten worden aan gekwalificeerde beleidsmakers die voortdurend de juiste balans weten te bewerkstelligen tussen de lange- en kortetermijnvereisten en afgeschermd zijn van ongewenste politieke invloeden. Dit is de formule die voor het monetair beleid tot nu toe succesvol is toegepast en daarom ook op openbare financiën toegepast zou kunnen worden. Een onderscheid dat in de literatuur gemaakt wordt, is daarbij dat de besluitvorming over uitgaven en belastingen en de samenstelling van die uitgaven en belastingen bij de politiek dienen te blijven, terwijl het bijstellen en handhaven van tekort- en schuldlimieten overgelaten moet worden aan een op afstand geplaatst orgaan (Wyplosz 2005). Tegen de instelling van een dergelijk orgaan naar analogie met centrale banken, ook wel *fiscal authority* genoemd (Hagemann 2011), is het bezwaar ingebracht dat, in tegenstelling tot monetair beleid, de relatie tussen het parlement en het op afstand geplaatst orgaan moeilijk eenduidig te definiëren is (Kopits 2007). Bij monetair beleid is immers de implementatie gemakkelijker vooraf te bepalen (bijvoorbeeld

inflatiegrenzen, kortetermijnrentetarieven en de geldhoeveelheid) en kan derhalve het mandaat eenduidig beperkt worden, terwijl dit op het gebied van openbare financiën juist vaak een grote uitdaging is. Er moet immers tegelijkertijd gestreefd worden naar stabiele economische groei en duurzame openbare financiën. Vanwege economische fluctuaties is dit niet altijd haalbaar, terwijl de effecten van de interventies vaak niet goed meetbaar zijn. Daarnaast bestaat in de economische wetenschap geen consensus over wat overal geldende veilige limieten zijn voor tekorten en schulden. Tenslotte moeten de beleidsinstrumenten (belastingen en uitgaven) waar een dergelijk orgaan over dient te beschikken onder zeggenschap van regeringen blijven, omdat verdelingsvraagstukken nu juist het prerogatief van de politiek zijn (Hagemann 2011; IMF 2013). Een zuivere *fiscal authority* komt dan ook voor zover bekend in de praktijk niet voor, hoewel de oprichting van een Europese begrotingsautoriteit met een eigen belastinggebied bij tijd en wijle in de context van de schuldencrisis in het eurogebied wordt voorgesteld.

De aandacht gaat in de praktijk voornamelijk volledig uit naar organen die een taak hebben de transparantie van openbare financiën te verhogen.

Dit moet gebeuren door middel van onafhankelijke analyses, het opstellen van prognoses en eventuele adviezen, in de hoop daarmee politieke besluitvorming ten behoeve van van het begrotingsproces, duurzaam financieel beleid en macro-economische stabiliteit positief te beïnvloeden. Dit soort organen worden *fiscal councils* genoemd. Belangrijkste kenmerk van een *fiscal council* is dat het orgaan een wettelijk vastgestelde onafhankelijke taak heeft om beleid en plannen van de overheid te beoordelen op basis van officiële *fiscal targets*, *fiscal rules* (zo deze er zijn) en macro-economische doelen. Deze beoordelingen dienen openbaar gemaakt te worden. Andere kenmerken zijn het leveren van een bijdrage aan de begrotingsvoorbereiding door het leveren van objectieve analyses, het faciliteren van de uitvoering van *fiscal rules*, het beoordelen van voorgenomen maatregelen en nieuw beleid en het geven van advies (Debrun & Kinda 2014; IMF 2013).

Vanuit deze kenmerken bezien, bestaat het fenomeen *fiscal council* al enkele decennia met o.m. als voorlopers de *United States Congressional Budget Office* en het Nederlands Centraal Planbureau. In de periode 1960 - 2013 is het aantal *fiscal councils* in de landen die lid zijn van het

BOX 2: FISCAL RULES EN SUPRANATIONAAL TOEZICHT BINNEN DE EUROPESE UNIE

De recente financiële crisis heeft voor de EU-lidstaten verstrekkinge gevolgen gehad. Was de EU voor de crisis nog voornamelijk een monetaire unie, vandaag is het daarnaast een unie in meerdere opzichten, ook ten aanzien van de openbare financiën (de zogenoemde *Fiscal Union*).

Om het omvallen van grote banken in een aantal landen (Duitsland, Frankrijk, Engeland, Ierland, Denemarken, Nederland en België) te voorkomen, moest door de betreffende overheden een zeer hoge prijs worden betaald. Voor vooral Ierland zou dit zonder EU-steun een faillissement hebben betekend. Als gevolg hiervan kwamen de openbare financiën van de lidstaten steeds meer onder de aandacht en in het gedrang. Het werd gaandeweg duidelijk dat een aantal landen al jaren gewend waren zwaar te lenen voor de financiering van hun begrotingstekorten en hoge schulden hadden opgebouwd. Voor deze landen (Griekenland en daarna Ierland, Portugal, Cyprus en Spanje) werd het bij een steeds hoger wordende rentevoet steeds moeilijker, en voor sommige uiteindelijk niet langer mogelijk om nog te lenen op de kapitaalmarkt. Hiermee kwam de rest van de Unie ook in gevaar en was nu niet meer alleen sprake van een financiële, maar ook van een staatsschuldencrisis.

Met deze schuldencrisis werd het duidelijk dat het bestaande, zogenoemde stabiliteit- en groeipact (sgp) binnen de Unie niet krachtig genoeg was en aangescherpt diende te worden.

Het sgp is een pakket spelregels bedoeld om het beleid ten aanzien van de openbare financiën van de lidstaten in de juiste richting te sturen en om dit beleid binnen de Unie af te stemmen. De belangrijkste *fiscal rules* hierbij zijn een maximaal toegestaan tekort van 3% van het bbp en een limiet op de omvang van de staatsschuld van maximaal 60% van het bbp. De conclusies waren dat de aandacht teveel gericht was op tekorten, dat er te weinig gekeken werd naar de ontwikkeling van staatsschulden, dat landen die binnen de tekortnorm bleven toch hoge staatsschulden hadden en dat de handhaving niet sterk genoeg was waardoor een aantal landen zich niet hield aan de spelregels. Het besluitvormingsproces was veel te traag waardoor het te lang duurde voordat besluiten binnen de Unie tot stand kwamen. Er was geen noodfonds en mechanisme voor het helpen van landen die plotseling in zwaar weer belanden en voor het stuiten van hieruit voortkomende gevaren voor de rest van de Unie. De aanscherping van het sgp betrof vooral het toezicht op naleving van de spelregels (waaronder de verplichting voor lidstaten om hun ontwerpbegroting aan de EU Commissie en overige lidstaten voor te leggen) en een stringenter en geloofwaardiger handhaving van het sanctiebeleid (in eurolanden kunnen boetes opgelegd worden welke kunnen oplopen tot 0.5% van het bbp). Ook werd er een noodfonds met bijbehorende mechanismen opgezet.

Bron: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.



bandenreparatie | Bonaire

IMF gegroeid van 2 tot 29. Het aantal *fiscal councils* is na 2008 sterk toegenomen; de helft is na 2008 opgericht. Dit wordt toegeschreven aan pogingen om het vertrouwen in de politiek om duurzame openbare openbare financiën te kunnen bereiken, te herstellen. Dit vertrouwen was door de crisis sterk afgenomen. Hoewel de meeste *fiscal councils* tot nu toe binnen Europa liggen, is ook het aantal daarbuiten gegroeid (Kopits 2011; Debrun & Kinda 2014).

Het takenpakket, de omvang van het orgaan en de organisatiestructuur variëren van land tot land. De diversiteit wordt doorgaans mede verklaard vanuit landspecifieke kenmerken, zoals beschikbare menskracht en middelen, politieke traditie en de reden voor de oprichting (oorzaken van ongewenst hoge tekorten en schulden). Voor wat betreft het takenpakket zijn het doen van objectieve analyses, het bevorderen van duurzaamheid en het opstellen of beoordelen van prognoses de meest voorkomende taken, gevolgd door het geven van aanbevelingen en het monitoren van *fiscal rules*. Het doorrekenen van voorgenomen maatregelen komt het minst voor. De omvang, zoals gemeten aan het personeelsbestand, varieert enorm en ligt tussen 2 werknemers (Australië) en 251 (USA). Hoewel er geen duidelijke relatie tussen omvang en takenpakket is, zijn *fiscal councils* van kleine omvang vaak slechts belast met het beoordelen van beleid, terwijl die van veel grotere omvang een uitgebreid takenpakket hebben. Voor wat betreft de organisatiestructuur zijn verreweg de meeste *fiscal councils* (90 %) verbonden aan het parlement, de regering of op zichzelf staand, terwijl de rest verbonden is aan een *audit office* of de centrale bank. Bijna alle *fiscal councils* zijn op indirecte wijze via het publiekelijk verschaffen van informatie, betrokken bij het beïnvloeden van beleid. Er zijn slechts enkelen, waaronder het Centraal Planbureau in Nederland, die bindende prognoses uitgeven en daarmee directer betrokken zijn bij het beïnvloeden van beleid (Debrun & Kinda 2014; Hagemann 2011; IMF 2013).

3.5 RESULTATEN EN LESSEN VAN *FISCAL COUNCILS*

De wereldwijde ontwikkeling van *fiscal councils* is tot nu toe niet zonder slag of stoot verlopen.

Bekende uitdagingen zijn dat na oprichting het orgaan zich nog moet bewijzen als een (politiek) onafhankelijke en competente speler. In het begin wordt het orgaan niet altijd serieus genomen (voorbeeld USA in de beginperiode). Regeringen kunnen terughoudend zijn in het verschaffen van de te beoordelen informatie (Canada) en beoordelingen van een *fiscal council* kunnen regeringen ertoe brengen de financiering van het orgaan te verminderen (Canada en Zweden), het orgaan volledig uit te kleden (Hongarije) of geheel op te doeken (Venezuela) (Kopits 2011).

Worden met *fiscal councils* betere resultaten bereikt? De empirische onderbouwing van het verband tussen *fiscal rules* en *councils* en resultaten in termen van gezondere overheidsfinanciën is gezien de nog recente geschiedenis beperkt. Het onderzoek dat gedaan is, suggereert in eerste instantie een globaal verband tussen *fiscal rules* en een verbetering van de resultaten, met als kanttekening dat dit niet in elke setting het geval hoeft te zijn (Debrun & Kumar 2007; IMF 2013). Ook is niet altijd duidelijk wat er gemeten wordt. Goed gedisciplineerde landen kiezen wellicht eerder voor *fiscal councils*, maar dat het is niet direct zo dat de *fiscal council* de discipline brengt, maar juist andersom.

Er is ondanks het beperkte inzicht in de effectiviteit van *fiscal councils* een aantal leerpunten die als leidraad kunnen dienen bij het opzetten van nieuwe of het verbeteren van bestaande *fiscal councils*. Bijgaand worden deze leerpunten langsgelopen (Kopits 2011; IMF 2013):

1. Een eerste leerpunt is dat het orgaan niet van buitenaf (al of niet onder druk) gearachtureerd moet zijn, maar op de specifieke, relevante kenmerken van het betreffende land moet zijn gebaseerd en een breed (politiek) draagvlak in het land dient te hebben. Het orgaan werkt pas goed als er draagvlak is en goede samenwerking.
2. Een tweede punt betreft de politieke onafhankelijkheid, de professionaliteit en verantwoording aan het parlement en de bevolking welke goed verankerd moeten zijn. De zittingsduur van bestuursleden dient over verkiezingscycli heen te lopen ter versterking van de politieke onafhankelijkheid. Ook dienen er voldoende

middelen beschikbaar te zijn en dient het orgaan onbelemmerd meningen en bevindingen te kunnen uiten. Transparantie in de meest ruime zin van het woord dient uitgangspunt te zijn.

3. Als derde dient het orgaan over een gekwalificeerde staf te beschikken die op transparante wijze via open sollicitatieprocedures geworven is.
4. Een vierde punt is dat de taak van het orgaan moet bestaan uit het regulier beoordelen van de stand van de openbare financiën van het land, waaronder de financiële positie, de houdbaarheid van schuldontwikkeling, het monitoren van *fiscal targets* en *rules* voor zover aanwezig en het beoordelen van de effecten van voorgenomen maatregelen op de begroting. Daarbij dient de beoordeling van de ontwerpbegroting vroegtijdig, vóór de behandeling van de begroting in het parlement, openbaar te zijn gemaakt. De taak en werkzaamheden van het orgaan dienen geen overlappingen te hebben met die van de overheidsaccountant en het orgaan dient weg te blijven van beleidsinhoudelijke aangelegenheden.
5. Het vijfde punt betreft het aanzien en de geloofwaardigheid van het orgaan. Deze zaken komen niet vanzelf maar moeten verworven worden. Het is daarom van belang dat de *fiscal council* politieke onpartijdigheid, professionaliteit en transparantie ondubbelzinnig demonstreert.
6. Een laatste leerpunt betreft de media. Zeker als een *fiscal council* geen gebruik maakt van dwangmiddelen en het voor invloed op beleid ten aanzien van de openbare financiën geheel moet hebben van druk op de regering vanuit de publieke opinie zijn effectieve communicatiekanalen, waaronder de media, essentieel.

3.6 DILEMMA'S VAN TOEZICHT

Het werkterrein van *fiscal councils* staat constant onder druk van zowel politiek als samenleving; daarin verschillen *fiscal councils* niet van andere toezichthouders in het publieke domein. Als een toezichthouder te strak vasthoudt aan de eisen die in wetgeving zijn neergelegd, dan zal vaak het verwijt volgen dat ontwikkelingen worden tegengehouden of dat teveel wordt dichtgereguleerd. Het Cft, als de *fiscal council* voor het Caribisch

deel van het Koninkrijk, krijgt dit uiteraard ook vaak te horen. Enerzijds zijn de landen of openbare lichamen nog niet zo ver als wordt verondersteld in de wettelijke kaders; het zijn immers relatief nieuwe organen die nog moeten groeien. Vanuit alle verschillende partijen in het Koninkrijk wordt dus op verschillende momenten aangedrongen op meer rust en terughoudendheid bij het toepassen van de wet. Aan de andere kant wordt de toezichthouder er terecht op aangesproken als de begrotingen of de resultaten van het begrotingsproces, niet volledig voldoen aan de wettelijke vereisten.

Het Cft is daarmee een toezichthouder zoals vele. In *Toe zien op publieke belangen, naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* geeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een beschouwing van de uitdagingen waar toezichthouders voor staan (WRR 2013). Kort samengevat moeten toezichthouders opereren in een spanningsveld van verschillende, soms tegenstrijdige belangen en verwachtingen, die in de tijd ook nog aan verandering onderhevig kunnen zijn. Als er een tijdlang geen incidenten zijn is er een roep tot vermindering van het toezicht, om onmiddellijk weer om te slaan in een roep om meer toezicht bij het eerste incident dat zich aandient.

De WRR stelt een andere benadering tegenover een vaak legalistische benadering waarin de lasten van toezicht centraal staan. In plaats daarvan stelt de WRR de publieke belangen centraal, in casu wat zijn de maatschappelijke effecten die beoogd zijn met het uit te voeren beleid en de van toepassing zijnde wetgeving? Om deze doelstellingen te realiseren past vervolgens een grondhouding waarbij de toezichthouder zichzelf ziet als een partner in een geheel van toezichthoudende en controlerende organen in een samenleving. Toezicht houden vergt een constructieve interactie met de onder toezicht staanden en “geeft dan geen uitdrukking aan stelselmatig wantrouwen, evenmin aan blind vertrouwen, maar staat voor een rationele vertrouwensrelatie: gerechtvaardigd vertrouwen als het kan, gezond wantrouwen als het moet.” (WRR 2013, 126).

Doordat de toezichthouder zich in een unieke

positie bevindt, kan hij in een vroeg stadium problemen signaleren en domeinoverstijgende maatschappelijke ontwikkelingen herkennen en daarop reflecteren. “Een reflectieve toezichthouder agendeert, spiegelt en voedt actief het publieke debat [...]” (WRR 2013, 15), en agendeert daarbij ook legaal, maar schadelijk gedrag terwijl het illegaal maar onschadelijk gedrag links laat liggen (WRR 2013, 135-136).

Bovenstaande analyses van de WRR op het totale veld van toezichthouder, sluiten aan bij een groeiende literatuur over toezicht en ook bij bovenstaande leerpunten over het werk van *fiscal councils*. Voeden van het publieke debat wordt door de WRR als belangrijke taak gezien, terwijl ook het IMF een effectief mediaoptreden als één van de instrumenten van het toezicht ziet. Het Cft positioneert zich al jaren als een *‘truthteller and advisor’*, die transparant en professioneel opereert en onafhankelijk is. De professionaliteit vertaalt zich erin dat het Cft, de maatschappelijke effecten van het toezicht hoog heeft staan en continu met de blik op de samenleving is gericht. Dat verklaart ook de gerichtheid op transparantie via de website maar ook met veelvuldige lezingen, persconferenties en perscontacten.

3.7 TOT SLOT

Wat zijn de toekomstverwachtingen ten aanzien van het fenomeen *fiscal council*? Volgens sommigen (IMF 2013) is het waarschijnlijk dat voorlopig het aantal *fiscal councils* zal blijven toenemen. Het effect van de crisis in 2008 op de openbare financiën van veel landen noopt nog steeds tot het verder verstevigen van de voorwaarden voor duurzame groei. Als indicatie wordt genoemd dat er recentelijk vanuit de Europese Unie een nationaal onafhankelijk orgaan in elke lidstaat vereist wordt, dat *compliance* met de nationale *fiscal rules* monitort en ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding relevante prognoses beoordeelt of verstrekt. Daarnaast wordt verwacht dat het aantal bestaande en in voorbereiding zijnde *fiscal councils* andere landen zal aanzetten tot het opzetten van dergelijke organen.

Het instellen van *fiscal rules* en *councils* om discretionair beleid ten aanzien van openbare

financiën in te perken en hopelijk hiermee duurzame resultaten te bereiken, was wereldwijd volop in beweging ten tijde van het ingaan van het financieel toezicht in de landen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In dit opzicht en gezien ook de overeenkomstige karakteristieken tussen het financieel toezicht in de landen en de voorbeelden uit de literatuur, is het besluit tot en de gekozen formule voor het financieel toezicht in lijn met de wereldwijde trend. Ook het toezicht op Aruba dat in 2015 vormgegeven zal worden past in deze lijn. Uit de recente rating door Fitch (Fitch 2015) blijkt hoe belangrijk de financiële markten dit onafhankelijk toezicht ook vinden. Er zijn echter ook verschillen in de gekozen formule met de profielen in de literatuur, zoals de wijze waarop politieke onafhankelijkheid is geregeld (de Rijksministerraad is de toezichthouder), de wijze en de mate van flexibiliteit waarop *fiscal rules* worden gehanteerd en de mate waarin er dwang wordt gebruikt (er wordt gebruik gemaakt van aanwijzingen van de Rijksministerraad als dwangmiddel). De mogelijkheid om te kunnen lenen voor kapitaaluitgaven tegen preferentiële tarieven als de begroting op orde is vormt een unieke toegevoegde waarde van het financieel toezicht, dat voor zover bekend elders niet voorkomt. Wel wordt in Europees verband bij tijd en wijle geopperd gezamenlijk (en dus tegen lagere kosten) te lenen als de overheidsfinanciën op orde zijn. Maar dit is voorlopig toekomstmuziek. Tenslotte, voor wat betreft de gewenste onafhankelijkheid, de transparantie en de professionaliteit sluit het model goed aan op de vormen zoals door het IMF en anderen genoemd. Ook de betrachte openbaarheid ten aanzien van de media past hierbij.

Het financieel toezicht in de huidige vorm is van tijdelijke aard. In 2015 vindt de evaluatie plaats van het huidige model. De internationale ervaringen met *fiscal councils* en de input van de WRR en literatuur over toezicht, zullen in deze evaluatie ongetwijfeld aan bod komen.



HOOFDSTUK 4

Werkzaamheden Cft in 2014

4.1 INLEIDING

Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten rapporteert en adviseert de ministers van Financiën van de landen Curaçao en Sint Maarten, de Staten van beide landen, de besturen en de Rijksministerraad (RMR). Het verstrekt inlichtingen over zijn werkzaamheden aan de besturen van de landen Curaçao en Sint Maarten en aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën van Nederland. Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba rapporteert en adviseert de openbare lichamen en de minister van BZK. Het verstrekt inlichtingen over zijn werkzaamheden aan de bestuurscolleges van de openbare lichamen en aan de ministers van BZK en van Financiën. In Bijlage 5 is opgenomen hoeveel adviezen het Cft in 2014 heeft uitgebracht en aan wie. Twee keer per jaar doen de beide Colleges verslag van de werkzaamheden aan de Rijksministerraad, de besturen en de Staten van de landen en aan de Ministerraad van Nederland en de besturen en eilandsraden van de openbare lichamen. De interne werkwijze van het College is vastgelegd in een bestuursreglement. In 2014 is dit bestuursreglement voor beide colleges vernieuwd.

4.2 HET COLLEGE FINANCIËEL TOEZICHT CURAÇAO EN SINT MAARTEN

4.2.1 Curaçao

In maart 2014 heeft het Cft aangegeven dat Curaçao volledig voldeed aan de aanwijzing die het land in 2012 van de RMR opgelegd had gekregen. Om te voldoen had de regering een fors pakket aan maatregelen genomen om de openbare financiën weer gezond te krijgen. In het jaarverslag 2013 is hier uitgebreid op ingegaan (Cft 2014b). Het Cft heeft in dat jaarverslag geconstateerd dat de gevolgen voor bepaalde groepen ernstig zijn geweest, maar dat de economische gevolgen beperkt zijn gebleven. Het jaar 2014 stond voorts in het teken van de uitvoering van de resterende onderdelen van het saneringspad, en van het plegen van investeringen om de economie weer op gang te krijgen.

Er waren begin 2014 nog twee punten van de aanwijzing van toepassing. De tekorten uit de jaren voor 2012 waren nog niet gecompenseerd en de vacaturestop was nog in werking. De begroting 2014 liet voor het tweede jaar op rij een overschot zien. Daardoor was het voor Curaçao mogelijk om conform afspraak middelen vrij te maken om de tekorten die in 2010, 2011 en 2012 waren ontstaan, te compenseren. In de realisatie is gebleken dat het overschot voor 2014 hoger was dan geraamd, waardoor er op dit moment slechts een klein te compenseren bedrag resteert; in de begroting 2015 wordt uitgegaan van circa ANG 15 miljoen. Daarmee heeft Curaçao aan de afspraak voldaan om alle tekorten binnen de evaluatieperiode volledig te compenseren.

De vacaturestop was vooral bedoeld om een belangrijke resterende stap uit het saneringsplan te zetten, namelijk maatregelen om de personeelskosten te verlagen. Halverwege 2014 zijn overeenkomsten tussen het land en de vakbonden gesloten over vijf deelconvenanten uit het arbeidsvoorwaardenpakket. Eind 2014 resteerde nog één onderdeel, namelijk de pensioenhervorming voor ambtenaren, waar nog geen overeenkomst over is bereikt. De beide partijen zullen hier begin 2015 uit moeten komen. Ondanks deze vertraging is het beleid gericht op het terugdringen van de personeelskosten succesvol. Het aantal werknemers van de overheid is ook in 2014 weer lager uitgekomen.

In 2013 kon Curaçao voor het eerst sinds 10-10-2010 lenen voor kapitaalinvesteringen omdat de begroting in balans was en dus voldeed aan de normen uit de Rijkswet. In dat jaar heeft het ANG 60 miljoen geleend. Ook in 2014 was de begroting in balans. Daarom heeft het Cft de leenaanvragen voor het te bouwen nieuwe ziekenhuis Hospital Nobo Otrobanda van in totaal ANG 436 miljoen goedgekeurd, net als de aanvraag voor ANG 80 miljoen voor overige investeringen in onder andere infrastructuur, software en schoolgebouwen. Met

deze leningen heeft Curaçao sinds 10-10-2010 in totaal circa ANG 575 miljoen bij Nederland geleend ten behoeve van kapitaalinvesteringen. Samen met de resterende schuld die overbleef na de schuldsanering heeft Curaçao eind 2014 een schuldquote van bijna 40% bbp. De Rijkswet hanteert een rentelastnorm om de schuld- en vermogenspositie van Curaçao in stand te houden. De rentelasten moeten onder die norm blijven. Op dit moment is dat nog ruimschoots het geval, aangezien iets meer dan de helft van de rentelastnorm wordt gebruikt. Toch zullen de rentelastnorm en de schuldpositie de komende jaren steeds meer aandacht vragen, temeer omdat de looptijd van de eerste uitstaande leningen binnen afzienbare termijn zal verlopen en deze geherfinancierd moeten worden. In Hoofdstuk 2 is hier uitgebreid op ingegaan.

Curaçao eindigde weliswaar met een overschot op de begroting, toch was er een tegenvaller bij de belastingontvangsten. Het Cft constateerde gedurende het uitvoeringsjaar dat de belastingontvangsten achterliepen op de ramingen zoals opgenomen in de begroting. Dit bleek grotendeels veroorzaakt te zijn door vertraagde invoering van een aantal compliance-verhogende maatregelen. Het Cft heeft hierover met Curaçao intensief overleg gevoerd en de begroting is hier tussentijds op aangepast. Inmiddels zijn de maatregelen ingevoerd en de daarbij behorende meerontvangsten zijn zichtbaar in de realisatiecijfers over de laatste maanden.

Ondanks de vele maatregelen uit het saneringspad die inmiddels in uitvoering zijn en effect resulteren, heeft het Cft toch ook risico's geïdentificeerd voor 2015. Dit betreft met name de tegenvallende resultaten van de maatregelen op het gebied van de sociale fondsen, die hebben geleid tot hoger dan verwachte tekorten. Hierdoor zal het schommelfonds bij de Sociale Verzekeringsbank eerder uitgeput zijn dan aanvankelijk gedacht. Curaçao is de laatste maanden van 2014 druk bezig geweest om deze problematiek aan te pakken. De verwachting is dat de basisverzekering ziektekosten vanaf 2015 volledig kostendekkend zal zijn. Voor de oudedagsvoorziening AOV worden ook

additionele maatregelen getroffen. De komende maanden zal moeten blijken hoe deze concreet worden uitgewerkt en of deze voldoende zijn om de tekorten bij de AOV te compenseren. Het Cft heeft Curaçao gevraagd om het eerste kwartaal 2015 met concrete uitwerking en uitvoering te komen. Naast de ontwikkelingen bij de sociale fondsen zijn de financiële risico's van de overheidsvennootschappen een belangrijk punt van aandacht. Afgelopen jaar is gebleken dat zeker vier overheidsvennootschappen in financiële problemen verkeren, namelijk Aqualectra, CDM, Cpost International en het Analytisch Diagnostisch Centrum. Voor deze in zwaar weer verkerende entiteiten zijn op verzoek plannen van aanpak opgesteld om ze weer financieel gezond te krijgen. 2015 zal mede in het teken staan van de concrete uitwerking en implementatie van de geformuleerde plannen van aanpak.

Vorig jaar werd geconstateerd dat het financieel beheer en het begrotingsproces achterstanden vertoonden. Ook in 2014 blijven er achterstanden bestaan, maar er lijkt wel een weg naar boven ingezet te zijn. Eind 2014 was er nog steeds geen enkele vastgestelde jaarrekening, maar in de eerste maanden van 2015 is in ieder geval die van 2010 vastgesteld. Die van 2011, 2012 en 2013 volgen hopelijk snel.

4.2.2 Sint Maarten

Evenals het voorgaande jaar was de begroting 2014 begin van het jaar nog niet vastgesteld. Het Cft heeft de Rijksministerraad daarom half december 2013 geïnformeerd dat er op dat moment nog geen vastgestelde begroting 2014 was en heeft geadviseerd tot het geven van een aanwijzing als er op 16 januari nog steeds geen vastgestelde begroting zou zijn. De Rijksministerraad heeft toen besloten een aanwijzing voor te bereiden. Uiteindelijk heeft het Cft op 22 januari 2014 de vastgestelde begroting ontvangen waardoor een aanwijzing kon worden afgewend.

Omdat de begroting in januari was vastgesteld en voldeed aan de normen van de Rijkswet, werd het voor Sint Maarten mogelijk om te lenen voor kapitaalinvesteringen. Het Cft is eenmalig akkoord gegaan met een lening voor reeds

gedane investeringen in 2011 en 2012 (circa ANG 45 miljoen). Dit gezien de opbouwfase waarin het land verkeert en de daarmee gepaarde gaande vertragingen en tekortkomingen in begrotingsprocessen en omdat mede als gevolg van de voorfinanciering van deze investeringen uit eigen middelen de liquiditeitspositie sterk was verslechterd. Daarnaast heeft het Cft een lening van ANG 60 miljoen voor investeringen in 2014 goedgekeurd. Het verzoek van Sint Maarten betrof een bedrag van circa ANG 90 miljoen, maar gezien de absorptiecapaciteit heeft het Cft positief geadviseerd tot ANG 60 miljoen. Ten slotte zijn ook twee leningen goedgekeurd voor het overheidsgebouw (ANG 40 miljoen) en de aankoop van het Emilio Wilson Park (circa ANG 31 miljoen). In totaal heeft Sint Maarten sinds 10-10-2010 circa ANG 199 miljoen bij Nederland geleend. De totale schuld eind 2014 komt uit op 33% bbp, als ook rekening gehouden wordt met de omvangrijke betalingsachterstanden die Sint Maarten sinds 2010 opgebouwd heeft. Ook voor Sint Maarten geldt dat de bijkomende rentelasten nog steeds ruim onder de rentelastnorm blijven. Ook hier zal in de komende periode aandacht geschonken moet worden aan hoe om te gaan met herfinancieren en schuldopbouw aangezien de eerste lening al in 2016 verloopt.

De tweede helft van het jaar werd duidelijk dat Sint Maarten op een tekort zou afsteveneren. Dit heeft onder andere te maken met het niet afdragen van concessiefees van een aantal overheidsentiteiten en met hogere personeelslasten dan waar in de begrotingrekening mee was gehouden. Sint Maarten heeft aangegeven dit tekort te willen ombuigen naar een overschot door een aanzienlijk bedrag aan dividenden uit overheidsentiteiten te gaan innen. Het Cft heeft aangegeven daar alleen mee te kunnen instemmen indien er voldoende informatie beschikbaar is dat dividenduitkering realistisch is. Begin 2015 is gebleken dat de dividenden niet ontvangen zijn. Daarnaast wordt in de jaarrekening 2013 bevestigd waar het Cft de afgelopen jaren herhaaldelijk aandacht voor heeft gevraagd, te weten dat Sint Maarten drie jaar lang geen premies heeft afgedragen voor medeverzekerde gezinsleden en AVBZ. Deze achterstand is inmiddels opgelopen tot ANG 50 miljoen. Het Cft heeft geadviseerd dat Sint Maarten in de onderhandelingen met de

Sociale Ziektekostenverzekeraar (SZV) ten aanzien van de betalingsachterstanden dit punt nadrukkelijk agendeert.

Belangrijke aandachtspunten voor Sint Maarten blijven de opgelopen betalingsachterstanden en de kwetsbare liquiditeitspositie. Er is in april 2014 weliswaar geleend voor reeds in het verleden aangegane investeringen waardoor de liquiditeitspositie iets is verbeterd, maar dit is geen structurele verbetering. Daarnaast vormen de inmiddels hoog opgelopen betalingsachterstanden bij met name het pensioenfonds (APS) en de SZV een aanzienlijk risico voor de toch al kwetsbare liquiditeitspositie. Het lukt Sint Maarten maar niet om hier structurele oplossingen voor te vinden. Het niet aanwezig zijn van een structurele oplossing voor de betalingsachterstanden heeft een rol gespeeld bij de beoordeling van de begroting 2015. Afgesproken is dat eind mei 2015 een oplossing gevonden zal zijn; het Cft zal eind mei beoordelen in hoeverre aanvullende stappen nodig zijn.

Het proces rondom de begroting 2015 is vertraagd door de bestuurswisseling die in augustus heeft plaatsgevonden. Hierdoor was er geen vastgestelde begroting op 1 januari 2015, maar in de loop van januari 2015 heeft de behandeling in de Staten plaatsgevonden en heeft de Gouverneur de goedgekeurde begroting vastgesteld. Het Cft heeft echter, ondanks de vaststelling van de begroting aanvullende adviezen uitgebracht over de hoogte van de begroting, de betalingsachterstanden en de compensatie van tekorten die in het verleden zijn opgelopen.

De stand van zaken van het financieel beheer was en blijft, ook in 2014, zorgwekkend. Met veel vertraging heeft Sint Maarten ondertussen de jaarrekening 2010 vastgesteld, maar zowel de overheidsaccountant (SOAB) als de Algemene Rekenkamer (ARS) constateren in hun rapporten dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft, niet voldoet aan de eisen van financiële rechtmatigheid en dat de ministeries niet 'in control' zijn. Dat is met het oog op de evaluatie een zorgwekkende constatering. Het Cft zal de focus dan ook nog meer op het toezicht op het financieel beheer gaan leggen.



visverkoop | Aruba

4.2.3 Aruba

Het Cft Curaçao en Sint Maarten heeft op verzoek van de Gouverneur van Aruba in 2014 verschillende adviezen uitgebracht over de begroting van Aruba. De Gouverneur heeft dit verzoek gedaan op grond van een aanwijzing van de Rijksministerraad om de begroting 2014 aan te houden en eerst onderzoek te doen naar de realiteit van de ramingen en de meerjarige ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba (Staatscourant jaargang 2014 nr 20467). Uit een eerste quick scan van het Cft (Cft 2014i) volgde de voorlopige conclusie dat een overtuigend maatregelenpakket noodzakelijk is om de tekort- en schuldpositie terug te brengen naar houdbare niveaus, dat de begroting niet volledig is en op onderdelen achterhaald, dat er geen degelijke meerjarenramingen zijn en dat het financieel beheer niet op orde is. In het definitieve onderzoeksrapport (Cft 2014a) is deze voorlopige conclusie bevestigd. Over de begrotingswijziging die Aruba naar aanleiding van het onderzoeksrapport heeft opgesteld, oordeelde het Cft dat voor het begrotingsjaar 2014 de aanbevelingen in grote lijnen zijn opgevolgd, maar dat het meerjarig beeld nog onvoldoende is ingevuld. Vanwege de meerjarige problematiek is eind 2014 tussen het bestuur van Aruba en het Cft Curaçao en Sint Maarten afgesproken dat - met instemming van de Rijksministerraad en vooruitlopend op formele inbedding van een adviesorgaan voor Aruba - het Cft eveneens zal adviseren over de begroting 2015.

De regering van Aruba (kabinet Eman II) heeft bij aanvang van de regeerperiode een *balanced budget akkoord* opgesteld met als doelstelling het garanderen van houdbare overheidsfinanciën. De regering heeft dit akkoord uitgewerkt in de Nota van Financiën bij de begroting 2014. Deze nota stelt dat voor de periode 2013-2017 een trendmatig begrotingsbeleid is geïmplementeerd, waarbij begrotingsregels worden gehanteerd met onder andere een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven, een nominaal uitgavenplafond van Afl. 1.350 miljoen in de jaren 2013-2017 en een inkomstenkader van Afl. 1.150 miljoen in 2014 (met een jaarlijkse toename gelijk aan de verwachte economische groei). Ook geldt de regel dat hoger dan verwachte inkomsten niet mogen leiden tot hogere uitgaven en lager dan verwachte inkomsten niet mogen leiden tot

compensatie met lagere uitgaven. Tegenvallers aan de uitgavenkant dienen binnen het uitgavenplafond gecompenseerd te worden en incidentele of tijdelijke meevallers aan de uitgavenkant kunnen niet worden gebruikt voor structurele uitgaven. Door middel van deze uitwerking van het akkoord beoogde Aruba bij de opstelling van de begroting 2014 begrotingsevenwicht te realiseren in het begrotingsjaar 2018.

Het tekort in de begroting van 2014 zoals oorspronkelijk door de regering van Aruba ingediend, bedroeg 4,9% bbp. Het maximale tekort voor 2014 zoals volgt uit het *balanced budget akkoord* is gesteld op 4,6% bbp, zodat de begroting 2014 hiermee niet in overeenstemming was. In de rapporten van het Cft is dan ook geconcludeerd dat de begroting 2014 niet tegemoetkomt aan de doelstelling uit het *balanced budget akkoord* en dat het verschil niet wordt gedekt met aanvullend beleid. Bovendien komt het tekort hoger uit doordat voorgenomen maatregelen onvoldoende of niet tijdig zijn doorgevoerd, of niet volledig waren verwerkt in de begroting. Dit betreft met name de uitstel van het invoeren van de heffing voor de Algemene Ziektekostenverzekering (AZV) en de verwerking van de dotatie van Afl. 170 miljoen aan het pensioenfonds als onderdeel van de pensioenhervorming. Hierdoor kwam het tekort niet uit op de beoogde 4,6% maar op 9,3% bbp. In de begrotingswijziging 2014 heeft Aruba een deel van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport opgevolgd. Zo zijn alle gevolgen van de pensioenhervorming, waaronder de dotatie aan het pensioenfonds, opgenomen in de begrotingswijziging en is het realiteitsgehalte toegenomen door het verwerken van ontbrekende posten en besparingsverliezen. Omdat duidelijk is dat voor sommige voorgenomen maatregelen vertraging optreedt en dat van andere maatregelen onduidelijk is of deze meerjarig op zullen leveren wat ervoor is ingeboekt, wordt in het onderzoek op de begrotingswijziging aanbevolen dat Aruba (andere) maatregelen treft die op korte termijn effect sorteren.

Het onderzoek naar de begroting 2014 heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een aanwijzing van de Rijksministerraad aan de Gouverneur van Aruba. Het onderzoek is door het secretariaat van

het Cft uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Cft Curaçao en Sint Maarten. Eind 2014 is het Cft door de minister van Financiën van Aruba verzocht om ook advies uit te brengen op de begroting 2015. Het Cft heeft aan zijn 'eigenaren', de landen Nederland, Curaçao en Sint Maarten, gevraagd of zij hiermee instemden. Tevens heeft het Cft aangegeven dat het de voorkeur heeft om te streven naar een ander orgaan dan het Cft Curaçao en Sint Maarten. Immers, door deze eerdere vormgeving kregen de leden van het Cft die benoemd zijn op voordracht van de andere landen een stem in de advisering van Aruba, terwijl er geen lid op voordracht van Aruba zelf was. In de RMR is dit akkoord bevonden. Advisering over de begroting 2015 van Aruba zal daarom plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de onafhankelijke voorzitter en leden benoemd op voordracht van Nederland en op voordracht van Aruba. Dat laatste lid is nog niet voorgedragen. In mei 2015 is een akkoord bereikt tussen Nederland en Aruba over de meer structurele inbedding van het toezicht op Aruba. Hierdoor zal er in de loop van 2015 een derde College in het leven geroepen worden naast het Cft Curaçao en Sint Maarten en het Cft Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De ontwerpbegroting 2015 en de tekortdoelstellingen die hierin zijn opgenomen sluiten aan bij de meerjarencijfers uit de begroting 2014 en de begrotingswijziging 2014. Dit betekent dat de tekortdoelstellingen uit het *balanced budget akkoord* worden nagestreefd, waarbij in latere jaren zelfs enigszins hogere ambities zijn opgenomen; er wordt een overschot geraamd in 2018 van 0,5% bbp, waar het *balanced budget akkoord* uitging van begrotingsevenwicht in 2018. De aanbeveling uit het onderzoeksrapport op de begroting 2014 om vanaf 2018 een overschot te realiseren is hiermee nagekomen. De aanbeveling om zo snel mogelijk een beperkt aantal eenvoudig door te voeren maatregelen in te voeren die op korte termijn de problematiek terugdringen geldt nog steeds. De opgevoerde meerjarige maatregelen zijn onvoldoende uitgewerkt om te kunnen oordelen of deze het gewenste budgettaire effect zullen hebben.

Een andere uitdrukkelijke aanbeveling van het Cft is een halt toeroepen aan de structurele groei van

de overheidsuitgaven door diverse (automatische) indexeringen stop te zetten. Ook wordt verzocht een uitgewerkt (stappen)plan op te leveren waarin wordt weergegeven hoe de voorgenomen maatregelen worden geïmplementeerd en wordt geadviseerd elk kwartaal te rapporteren over de uitvoering van de begroting en de voortgang van de maatregelen. De prioriteiten binnen het verbeteren van het financieel beheer zijn het administratieve systeem, de opzet van de meerjarencijfers en de inrichting van de financiële infrastructuur, inclusief de juridische inbedding ervan (de comptabiliteitsvoorschriften).

Van groot belang is het gevoel van ownership voor de doelstelling waar de regering van Aruba voor staat. Dit ownership ligt niet bij de minister van Financiën alleen, een coördinerende rol van de minister-president is hierbij noodzakelijk. Het Cft heeft aanbevolen om onder voorzitterschap van de minister-president een ministeriële stuurgroep in te stellen, die zich richt op het tijdig nemen en implementeren van de maatregelen. Op die manier kan de doelstelling zoals bepaald in het *balanced budget akkoord*, het garanderen van houdbare overheidsfinanciën en begrotingsevenwicht in 2018, daadwerkelijk bereikt worden.

4.3 HET COLLEGE FINANCIEEL TOEZICHT BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

Het afgelopen jaar heeft het Cft het al langer bestaande beeld bevestigd van de verschillende snelheden waarin de openbare lichamen groeien richting de uiteindelijk gewenste situatie. Het Cft Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft de toezichhoudende en adviesgevende rol dan ook zo veel mogelijk afgestemd op de ontwikkelingen en behoeften van elk openbaar lichaam afzonderlijk. Waar Saba streeft naar een goedkeurende verklaring van de accountant over 2014 over zowel het getrouwe beeld als de rechtmatigheid, zijn op Sint Eustatius het afgelopen jaar enkele onrechtmatigheden voorgevallen en is het niet gelukt de begroting binnen de normen te houden. Sint Eustatius is daarom in 2015 begonnen met een omvangrijke bezuinigingsopdracht.

Op Bonaire tot slot is een omvangrijk verbetertraject op het terrein van het financieel beheer gaande om de daar in de afgelopen jaren

opgebouwde administratieve vraagstukken op te lossen. De openbare lichamen hebben in eerdere jaren ontvangen bijzondere uitkeringen inmiddels door investeringen besteed. De verbetering van onderwijshuisvesting (gefinancierd door renteloze leningen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) is aangevangen.

Opvallend is dat de begrotingen en van vooral Sint Eustatius en Bonaire gedurende het jaar fors zijn aangepast. Hierdoor wordt duidelijk dat de begroting nog onvoldoende als sturingsinstrument fungeert.

4.3.1 Saba

Het jaar 2014 is voor Saba stabiel verlopen. De uitvoeringsrapportages zijn tijdig ingediend en de begrotingswijzingen waren vooral een gevolg van doeluitkeringen van departementen en niet van tussentijdse bijstellingen van eerdere ramingen. De begroting die Saba heeft opgesteld voor 2015 is vergelijkbaar met die voor 2014. De begroting vertoont een overschot om onder andere de renteloze lening onderwijshuisvesting af te kunnen lossen. Uit eerdere analyses van de accountant bleek al dat op de lange termijn de liquiditeitspositie van Saba in gevaar kan komen. Mede door het begroten van een overschot tracht Saba een toekomstige roodstand te voorkomen.

De focus voor Saba heeft gedurende het afgelopen jaar met name gelegen op het bewerkstelligen van de laatste verbeterpunten voor het financieel beheer. Daardoor zijn de instrumenten om de rechtmatigheid te beoordelen nu geïmplementeerd. Voor Saba is het nu de vraag of de accountant voor het eerst een goedkeurende verklaring op de jaarrekening kan afgeven. Over 2012 en 2013 was dit al het geval voor wat betreft het getrouw beeld. Met eveneens een goedkeurende verklaring over de rechtmatigheid zou Saba het eerste openbaar lichaam zijn waarbij de volledige jaarrekening in orde is.

4.3.2 Sint Eustatius

Sint Eustatius is 2014 goed begonnen door een overzichtelijke begroting op te stellen die een beperkt overschot vertoonde om een renteloze lening terug te kunnen betalen. Gedurende 2014

is echter gebleken dat in de begrotingsuitvoering het overschot al snel in gevaar kwam nadat er meerdere incidentele en structurele tegenvallers ontstonden. Het openbaar lichaam heeft deze tegenvallers met een aantal meevallers en bezuinigingsmaatregelen proberen te dekken om een tekort aan het eind van het jaar te voorkomen. Uit de laatste uitvoeringsrapportages over 2014 blijkt echter dat deze pogingen onvoldoende waren zodat er toch een tekort is opgetreden. Sint Eustatius zal zo vroeg als mogelijk in 2015 maatregelen moeten doorvoeren om dit tekort uit 2014 te compenseren. Deze maatregelen komen bovenop de maatregelen die nodig zijn om de eventuele structurele doorwerking van het tekort te compenseren.

In 2014 zijn er personele verplichtingen aangegaan die achteraf onrechtmatig bleken te zijn. Het Cft heeft hierover meerdere malen gesproken met het bestuurscollege. Uitkomst van deze exercitie is de toezegging van het openbaar lichaam dat de procedures bij personeelsbenoemingen zullen worden versterkt. Hiertoe heeft intensief overleg met de Rijksvertegenwoordiger plaatsgevonden. Ook de interne procedureversterking is van groot belang. Het Cft heeft het afgelopen jaar gemerkt dat de communicatie tussen bestuurders en het ambtelijk apparaat moeizaam verloopt, wat een degelijke uitvoering van het begrotingsproces niet ten goede komt.

Voor wat betreft het financieel beheer geldt dat de verbeterpunten die met het bestuurscollege waren afgesproken niet zijn nagekomen.

Al met al is de financiële situatie op Sint Eustatius zorgelijk te noemen.

4.3.3 Bonaire

Ook het openbaar lichaam Bonaire is het jaar 2014 begonnen met het voornemen een overschot te realiseren om de renteloze lening onderwijshuisvesting en de schuld aan het Wegenfonds af te lossen, om het doelsaldo aan het ministerie van BZK terug te betalen en om een aantal investeringen te kunnen financieren. Gedurende het jaar is het saldo op de gewone dienst steeds positiever geworden, waardoor aanvullende investeringswensen bekostigd konden



groenteteelt Hazel Vegetable Project | Sint Eustatius

worden. Per saldo is de begroting in evenwicht gebleven. De begrotingsuitvoering vertoonde hierdoor wel een grillig verloop, met drie zeer omvangrijke begrotingswijzigingen. Het jaar 2014 stond voor Bonaire vooral in het teken van het in uitvoering nemen van het meerjarig verbeterplan voor het financieel beheer. In dit plan zijn alle aanbevelingen opgenomen die de accountant heeft gemaakt bij recente jaarrekeningen. Het doel is om aan het einde van 2015 de bestaande verbeterpunten gerealiseerd te hebben.

4.3.4 Financieel beheer

De grootste gemene deler is het onderwerp financieel beheer geweest. Hoewel elk openbaar lichaam zich op een ander punt bevindt, is het streven naar een deugdelijk financieel beheer de weg naar een ordentelijk financieel huishoudboekje. De aanpak om te komen tot goed financieel beheer wordt door elk openbaar lichaam anders ingevuld. Saba heeft elk jaar doelen gesteld en deze ook behaald. Sint Eustatius stelt ook doelen, echter daar zorgen incidentele tegenvallers ervoor dat de uitvoering van de plannen achterblijft. Door de invoering van een nieuw datasysteem verwacht Sint Eustatius administratieve stromen beter te kunnen beheersen en meer overzicht te genereren. Op Bonaire is in overleg met de accountant een meerjarig verbeterplan opgesteld voor het financieel beheer, met als doel een goedkeurende verklaring van de accountant op de middellange termijn. Dit plan is gedeeld met het Cft. De bezetting van de afdeling Financiën, zowel kwantitatief als kwalitatief, zal het succes van het verbeterplan sterk beïnvloeden. Daarnaast is verdere inbedding van het geïntegreerd middelenbeheer - de rekeningen-courant die het Cft voor de openbaar lichamen aanhoudt - gerealiseerd doordat Sint Eustatius de laatste depositotegoeden in het systeem heeft ingebracht. Bonaire beheert zelf nog twee (inactieve) rekeningen. Conform de Wet FinBES zal Bonaire deze rekeningen af moeten sluiten en de geringe tegoeden in het systeem in moeten brengen. Wanneer dat gebeurd is, worden alle rekeningen beheerd door het Cft. Vervolgens is de Euro Overnight Index Average (EONIA-rente) toegepast voor zowel de debet- als de creditsaldi op de rekening-courant van het openbaar lichaam. Afgesproken is dat het Cft de gemiddelde EONIA-maandrente zal toepassen over het gemiddelde

maandsaldo op de rekening-courant van een openbaar lichaam.

4.3.5 Schuldkengetallen openbare lichamen

Het komende jaar zal in het teken staan van de evaluatie van de staatkundige verhoudingen. De evaluatie van de Wet FinBES, de wet op grond waarvan het Cft BES adviseert en signaleert, is daar onderdeel van. Nu de staatkundige inrichting van de openbare lichamen enkele jaren een feit is, kunnen resultaten voorzichtig worden vergeleken met de resultaten van Nederlandse gemeenten. Naar aanleiding van een schrijven van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG 2014) waarin alle 403 Nederlandse gemeenten met elkaar worden vergeleken op basis van kengetallen van enkele financiële posities, heeft het Cft BES dezelfde kengetallen opgesteld om in te kunnen schatten wat de positie is van de openbare lichamen ten opzichte van de Nederlandse gemeenten. Het gaat hier met name om kengetallen die weergeven wat de schuldpositie is ten opzichte van de totale financiële positie van gemeenten of openbare lichamen. Samenvattend valt op dat de openbare lichamen er in vergelijking goed voor staan. Wanneer ze opgenomen zouden worden in de rangorde van de Nederlandse gemeenten, zouden ze terug te vinden zijn in de bovenste, financieel gezonde helft. Dit heeft voornamelijk te maken met de zeer geringe schuldposities van de openbare lichamen en de overschotten die de openbare lichamen in 2013 hebben laten zien (ter aflossing van renteloze leningen en om te kunnen investeren). Deze relatief goede positie geldt voor alle drie de openbare lichamen, van netto schuld (per inwoner) tot solvabiliteitsratio.

Tabel 1: Nettoschuldquote en solvabiliteitsratio

Rang in vgl met NL	Openbaar lichaam	Nettoschuldquote	Nettoschuldquote -/0,9x uitleenquote	Solvabiliteitsratio
ca. 85	Saba	17%	17%	59
ca. 75	Sint Eustatius	15%	13%	67
ca. 123	Bonaire	33%	32%	39
gem.	Nederland	79%	63%	39
1	Giessenlanden	-265%	-301%	96
403	Maasdonk	257%	256%	22

De nettoschuldquote houdt in dat de som van de kort- en langlopende verplichtingen minus de kort- en langlopende vorderingen en liquide middelen, wordt uitgedrukt in een percentage van de inkomsten. De percentages van de openbare lichamen zijn in dit geval significant lager dan de Nederlandse gemeenten wat inhoudt dat de nettoschuld van de openbare lichamen lager is dan de nettoschuld die de Nederlandse gemeenten gemiddeld hebben.

Veel terugbetalingsverplichtingen die een openbaar lichaam kent, zijn aan een departement in Nederland. Voorbeelden zijn de terugbetaling van de renteloze leningen, het nog terug te betalen doelsaldo aan het ministerie van BZK en bijzondere uitkeringen die nog niet tot besteding zijn gekomen. Wanneer deze verplichtingen niet worden meegenomen in de berekening, ontstaat het volgende beeld voor de nettoschuldquote:

Tabel 2: Nettoschuldquote

Saba	-158%
Sint Eustatius	-26%
Bonaire	1%

Deze uitkomst geeft aan dat de restschuld van Saba en Sint Eustatius minder is dan het totaal aan activa wat er tegenover staat. De restschuld omvat reguliere posten zoals crediteuren en nog af te dragen pensioenpremies. De nettoschuldquote van 1% van Bonaire wordt met name veroorzaakt door nog niet afgewikkelde langlopende schuldposities bij instanties als het Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen (APNA).

De rangorde in bovenstaande tabel is gebaseerd op de nettoschuldquote -/0,9x uitleenquote.

Dit houdt in dat de nettoschuldquote is afgezet tegen de uitleenquote, wat de som is van leningen aan verbonden partijen (zoals overheidsvennootschappen) en derden, uitgedrukt in een percentage van inkomsten. De openbare lichamen hebben niet veel uitgeleende gelden, daar is en was eigenlijk geen ruimte voor. De rangorde van Nederlandse gemeenten loopt van 1 (Giessenlanden) tot en met 403 (Maasdonk). Wanneer de openbare lichamen in deze rangorde worden opgenomen, komt Sint Eustatius terecht rond plek 75, Saba rond plek 85 en Bonaire rond plek 123. Dit betekent dus dat Saba en Sint Eustatius bij de top 20% behoren en Bonaire bij de beste 30%.

Met de solvabiliteitsratio wordt de verhouding tussen vreemd en totaal vermogen berekend, om zo inzicht te krijgen of een entiteit in staat is aan de financiële verplichtingen te voldoen. Algemeen wordt aangenomen dat een percentage tussen de 25% en 40% goed is. Een lager percentage geeft aan dat het voor een entiteit lastig is om aan de verplichtingen te voldoen, bij een significant hoger percentage kan men zich afvragen of een entiteit niet te veel geld oppot.

De solvabiliteitsratio is relatief hoog voor Sint Eustatius en Saba, de ratio van Bonaire komt uit op het gemiddelde van de Nederlandse gemeenten. Dit betekent dat de openbare lichamen in staat zijn om aan financiële verplichtingen te voldoen in geval van liquidatie (als waren de openbare lichamen onderdeel van het bedrijfsleven). Saba en Sint Eustatius mogen dan een relatief hoge waarde hebben, gezien het traject van het opbouwen van weerstandsvermogen is het een veilige gedachte dat de solvabiliteitsratio voldoende hoog is.

Tabel 2 Nettoschuld per inwoner

Openbaar lichaam	Nettoschuld per inwoner 2013	Schulddevolutie 2011-2013 per inwoner
Saba	\$ 940	\$ 619,64
Sint Eustatius	\$ 584	-\$ 6.845
Bonaire	\$ 131	\$ 83
Nederland	\$ 3.023	\$ 573
Giessenlanden	-\$ 6.126	\$ 821
Maasdonk	\$ 7.192	\$ 3.565

In bovenstaande tabel is de nettoschuld berekend per inwoner. Om wederom de vergelijking met de Nederlandse gemeenten te kunnen maken, zijn de bedragen van de Nederlandse gemeenten omgerekend naar dollars.

De nettoschuld per inwoner 2013 is voor de Nederlandse gemeenten gemiddeld USD 3.023. De nettoschuld per inwoner van Bonaire is hier ongeveer 4% van, Sint Eustatius 19% en Saba 21%. Hoewel de openbare lichamen elk een verschillend beeld laten zien, hebben ze alle een significant lagere schuldspositie dan het gemiddelde van de Nederlandse gemeenten.

De laatste kolom van bovenstaande tabel vergelijkt de nettoschuld per inwoner 2011 met de nettoschuld per inwoner 2013. Op Saba en Bonaire is de schuld toegenomen, wat ongetwijfeld te maken heeft met de renteloze lening op onderwijshuisvesting en de in 2013 nog niet tot

besteding gekomen bijzondere uitkeringen. De schuld per inwoner is op Sint Eustatius gedaald. Dit is veroorzaakt door de grondige herziening die heeft plaatsgevonden met het opstellen van de jaarrekening 2012, waarbij een groot aantal oude leningen zijn afgeschreven.

Over het algemeen zien de cijfers er gezond uit voor de openbare lichamen: de openbare lichamen staan er in vergelijking met een gemiddelde Nederlandse gemeente goed voor. Aan de andere kant leidt het gekozen model, waarbij de eilanden alleen maar renteloze leningen af mogen sluiten bij departementen, ertoe dat de eilanden beperkt zijn in het doen van investeringen. Op Bonaire is zichtbaar dat er gestuurd wordt op een onderuitputting van de begroting om te kunnen investeringen in wegen en dergelijke. Dit gaat echter wel ten koste van de mogelijkheden om de sociale omstandigheden te verbeteren.



zelfgemaakte geurtjes | Sint Maarten

LITERATUURLIJST

Abiad, Abdul, Davide Furceri & Petia Topalova (2015), *The Macroeconomic Effects of Public Investments: Evidence of Advanced Economies*, IMF-working paper 15/95; Washington DC, May 2015

Amo-Yartey, C & M. Nartita c.s. (2012), *The Challenges of Fiscal Consolidation and Debt Reduction in the Caribbean*, IMF-Working Paper WP/12/276; Washington DC, November 2012

Arslanalp, S, F. Bornhorst & S. Gupta (2011), *Investing in Growth*, Finance & Development; March 2011

Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao (2013a), *National Accounts Curaçao 2003-2009*; Willemstad, juni 2013

- (2013b), *Domestic Product by sector and Industry 2008-2012*; Willemstad, juli 2013
- (2013c), *Resultaten Arbeidskrachten Onderzoek Curaçao 2013*; Willemstad, december 2013
- (2014a), *Inkomens en Inkomensverdelingen in Curaçao*; Willemstad: publicatiereeks Census 2011, 2014
- (2015a), *Resultaten Conjunctuurenquête 2014*; Willemstad, april 2015

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014a), *Bruto binnenlands product Bonaire 21 duizend dollar per hoofd van de bevolking*, nieuwsbericht; Den Haag, Kralendijk; www.cbs.nl

- (2014b), *Hoogste inkomens in Caribisch Nederland op Sint-Eustatius*, nieuwsbericht; Den Haag, Kralendijk; www.cbs.nl
- (2014c), *The Caribbean Netherlands in figures 2013*; Den Haag, Kralendijk, december 2014
- (2015a), *Prijsontwikkeling Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, Statline 7 mei 2015; Den Haag, Heerlen, Kralendijk, www.cbs.nl

Centraal Planbureau (2014a), *Decemberraming 2014: economische vooruitzichten 2015*, Den Haag, december 2014

- (2014b), *Macro-Economische Verkenningen 2015*; Den Haag, september 2014
- (2015a), *Kerngegevens Centraal Economisch Plan 2015*; Den Haag, maart 2015

Centrale Bank van Aruba (2014a), *Annual Statistical Digest 2013*; Oranjestad, mei 2014

- (2014b), *Economic Forecast Monitor: a summary of global and national projections*; Oranjestad, November 2014
- (2014c), *Annual Report 2013*; Oranjestad, 2014
- (2015a), *Business perception survey, results of quarter III-2014*; Oranjestad, januari 2015
- (2015b), *Economic forecast Monitor; a summary of global and national projections*; Oranjestad, april 2015
- (2015c), *Economic Outlook for 2014 and 2015*; Oranjestad, april 2015
- (2015d), *Statistical Tables, Third Quarter 2014*; Oranjestad, February 2015
- (2015e), *Annual Statistical Digest 2014*; Oranjestad, april 2015

Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2010), *Economic key figures Netherlands Antilles*; Willemstad, 2010-III

- (2014a), *The Economy of Curaçao and Sint Maarten in Data and Charts, Yearly Overview 2004-2013*; Willemstad, 2014
- (2014b), *Economische ontwikkelingen in 2014 en vooruitzichten voor 2015*; Willemstad, december 2014
- (2014c), *Quarterly Bulletin 2014-I*; Willemstad, 2014
- (2014d), *Quarterly Bulletin 2014-II*; Willemstad, 2014
- (2015a), *Quarterly Bulletin 2014-III*; Willemstad, 2015
- (2015b), *How can we shape a better future for the Curaçao tourism industry*, keynote speech delivered by Dr Emsley Tromp, President of the Central Bank of Curaçao and Sint Maarten, on the occasion of the annual general meeting organized by the Curaçao Hospitality and Tourism association; Willemstad, 25 maart 2015

College financieel toezicht (2014a), *Secretariaatsrapport onderzoek begroting 2014*; Willemstad, september 2014

- (2014b), *Jaarverslag Cft 2013*; Willemstad, maart 2014
- (2014c), *Sound public finances: A solid foundation for sustainable growth*, lecture by Mr. Richard Gibson, Member of the Board of financial supervision; Philipsburg, May 22 2014
- (2014d), *Halfjaarrapportage januari-juni 2014, Curaçao en Sint Maarten*; Willemstad, september 2014
- (2014e), *Halfjaarrapportage januari-juni 2014, Cft BES*; Willemstad, augustus 2014
- (2014f), *Derde rapport van bevindingen PEFA-inventarisatie financieel beheer Curaçao*; Willemstad, juli 2014
- (2014g), *Government finance and beyond, who can bring the economy back in motion?*, Luncheon lecture by Prof. dr. Age Bakker, Chairman Cft for Vereniging Bedrijfsleven Curaçao, Renaissance Hotel; Willemstad, 5 September 2014
- (2014h), *Vierde rapport van bevindingen PEFA-inventarisatie financieel beheer Sint Maarten*; Willemstad, december 2014
- (2014i), *Secretariaatsrapport onderzoek begroting 2014 (tussenrapport)*; Willemstad, juli 2014,
- (2015a), *The financial situation of Aruba and the role of financial supervision*, Guest lecture in the University of Aruba, prof. dr. Age Bakker; Oranjestad University of Aruba, februari 2015
- (2015b), *Halfjaarrapportage juli-december 2014, Curaçao en Sint Maarten*; Willemstad, maart 2015
- (2015c), *Halfjaarrapportage juli-december 2014, Cft BES*; Willemstad, maart 2015

Commissie Schuldenproblematiek (2003), *Op Weg naar Gezonde Overheidsfinanciën, Rapport van de Commissie Schuldenproblematiek*; Willemstad, Juli 2003

Debrun, X (2011), "Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies", *International Monetary Fund, Working Paper, WP/11/173*; Washington DC, 2007

Debrun, X and M. S. Kumar (2007a), "Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?", *International Monetary Fund*; Washington DC, 2007

- (2007b), *"The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence"*, *International Monetary Fund, Working Paper, WP/07/171*; Washington DC, 2007
- (2014), "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise - A New Dataset", *International Monetary Fund, Working Paper, WP/14/58*; Washington DC, 2007

Fitch Ratings (2015), *Full Rating Report Aruba*; New York, May 2015

Hagemann, Robert (2011), "How can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1.

International Monetary Fund (2003), *Debt Sustainability in Low-Income Countries - Towards a Forward-Looking Strategy*; Washington DC, May 2003

- (2009), "Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", *International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department*; Washington DC, 2009
- (2013a), *Kingdom of the Netherlands - Aruba. 2013 Article IV Consultation*; Washington DC, August 2013
- (2013b), "The Functions and Impact of Fiscal Councils", *International Monetary Fund*; Washington DC, 2013
- (2014a), *World Economic Outlook; Legacies, Clouds, Uncertainties*; Washington DC, 2014
- (2014b), *Regional Economic Outlook; Western Hemisphere. Rising Challenges*; Washington DC, April 2014
- (2014c), *Regional Economic Outlook; Western Hemisphere. Update*; Washington DC, October 2014
- (2014d), *2014 Article IV Consultation with Curaçao and Sint Maarten: Preliminary Mission Conclusions*; Washington DC, May 2014
- (2014e), *Kingdom of the Netherlands - Curaçao and Sint Maarten. 2014 Article IV Consultation Discussions - Staff report and press release*; Washington DC, August 2014
- (2015a), *World Economic Outlook Update*; Washington DC; January 19 2015
- (2015b), *Kingdom of the Netherlands-Aruba: Concluding Statement of the 2015 Article IV Mission, International Monetary Fund*; Washington DC, February, 2015
- (2015c), *World Economic Outlook; Uneven Growth, Short- and Long-Term Factors*; Washington DC, April 2015
- (2015d), *Kingdom of the Netherlands - Aruba. 2015 Article IV Consultation Discussions - Staff Report; and press release*; Washington DC, May 2015

Kam, C.A. de, L. Koopmans & A.H.E.M. Wellink (2011) *Overheidsfinanciën*, Noordhoff Uitgevers; Groningen, 2011

Kinda, T, C. Kolerus, P. Muthoora and A. Weber (2013), "Fiscal Rules at a Glance", *International Monetary Fund*; Washington DC, 2013

Kopits, G. (2007), "Fiscal Responsibility Frameworks: International Experience and Implications for Hungary", *Magyar Nemzeti Bank, Occasional Papers*, No. 62.

- (2011), "Independent Fiscal Institutions: Developing Good practices", *Prepared for the 3rd Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials*; Stockholm, Sweden; April 28-29, 2011.

Panizza, U & A.F. Presbitero (2012), *Public Debt and Economic Growth: Is There a Causal Effect?*, MoFiR Working Paper No. 65; Ancona, Italy: Money and Finance Research Group

Pescatori, A, D. Sandri & J. Simon (2014), *No Magic Threshold*, *Finance & Development*; June 2014

Reinhart, C.M & K.S. Rogoff (2010), *Growth in a Time of Debt*, *American Economic Review*, Vol. 100, No. 2, pp. 573-78

Rijn, A.B. van & L.J.J. Rogier (2013), *Wetgeving staats- en bestuursrecht voor Curaçao*; Deventer: Kluwer, december 2013



restaurant Queen's Garden | Saba

Sparrow, Malcolm K. (2000), *The Regulatory Craft, Controlling risks, solving problems, and managing compliance*, Brookings; Washington DC, 2000

- (2008), *The Character of Harms, Operational Challenges in Control*, Cambridge University Press; Cambridge, 2008

Standard & Poor's (2014a), *Research update: Curaçao 'A-/A-2' Ratings Affirmed: Outlook Remains Stable*; New York, March 2014

- (2014b), *Research update; Aruba 'BBB+/A-2' Ratings Affirmed: Outlook Remains Stable*; New York, June 2014
- (2014b), *Supplementary Analysis: Aruba*; New York, June 2014

Stat/Department of statistics (2014), *Statistical Yearbook 2014*; Philipsburg, 2014

Thacker, N & S. Acevedo (2011), *A Cross Country Perspective on Growth in the Caribbean, The Role of Tourism and Debt*, Paper presented at the Options for the Caribbean Conference; Barbados, January 2011

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2014), *Kengetallen financiële positie gemeenten op 31 december 2013*; Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 24 september 2014

Vos, Arjan, Björn Teunen, Joost van Hofwegen & Hans Monnickendam (red) (2013) *Toegang tot de Rijksbegroting*; Den Haag, Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, 2013

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), *Toeziën op publieke belangen, naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam University Press; Den Haag/Amsterdam 2013

World Bank (2007), *Fiscal Policy for Growth and Development: Further Analysis and Lessons from Country Case Studies*; Washington DC, 2007

Wyplosz, Ch. (2005), "Fiscal Policy: Institutions versus Rules", *National Institute Economic Review*, No. 191 (January).



ouderenopvang Recreational Center | **Sint Eustatius**

BIJLAGE 1

De Voorzitter en de Leden van het College financieel toezicht

Er is een College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en een College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het Cft Curaçao en Sint Maarten heeft naast een onafhankelijk voorzitter, een lid op voordracht van Curaçao, een lid op voordracht van Sint Maarten en een lid op voordracht van Nederland. Het Cft Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft naast een onafhankelijk voorzitter een lid namens Nederland en een lid namens de drie openbare lichamen gezamenlijk. De leden zijn benoemd voor een periode van drie jaar en handelen zonder last- en ruggespraak.

Op 14 juli 2014 heeft de Gouverneur van Aruba gevraagd of het secretariaat van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten een onderzoek uit kon voeren naar de openbare financiën van Aruba. Daarmee gaf de Gouverneur invulling aan een Koninklijk Besluit van 11 juli 2014.

Het College heeft daarmee ingestemd, onder nadrukkelijke verwijzing naar artikel 6 lid 4 van de Rijkswet financieel toezicht. Hierin is bepaald dat het secretariaat onder gezag staat van het College en alleen aan het College verantwoording verschuldigd is. De rapporten aan Aruba zijn dan ook uitgebracht door het Cft Curaçao en Sint Maarten. Het Cft heeft het Koninklijk Besluit van 11 juli als de wettelijke basis beschouwd van het verzoek omdat deze werkzaamheden niet in de Rijkswet financieel toezicht zijn opgenomen.

In november 2014 heeft de minister van Financiën van Aruba aan het Cft verzocht om advies uit te brengen over de begroting 2015. Het Cft heeft zich bereid verklaard om dit te doen, maar heeft tevens aangegeven dat er geen wettelijke grondslag is voor deze werkzaamheden. De 'eigenaars' van het Cft, te weten de landen Nederland, Curaçao en Sint Maarten zijn daarom gevraagd

of zij er mee instemden dat een dergelijk advies uitgebracht zou worden. Tevens is voorgesteld dat de advisering aan Aruba niet langer uitgebracht zou worden door het Cft Curaçao en Sint Maarten maar door een afzonderlijk orgaan, bestaande uit de voorzitter van het Cft en het lid op voordracht van Nederland, aangevuld door een nieuw lid dat door Aruba voorgedragen zou worden. De RMR is hiermee akkoord gegaan, nadat Aruba afzonderlijk ingestemd had met het voordragen van een lid. Dit is herbevestigd in een in mei afgesloten protocol tussen Nederland en Aruba. Tot op heden heeft Aruba echter nog geen lid voorgedragen, zodat er dus een vacature is.

Per 1 december 2014 heeft het lid op voordracht van Sint Maarten, de heer Richard Gibson, ontslag genomen als lid van het Cft. De aanleiding daartoe was zijn voordracht als minister van Financiën van Sint Maarten. Sint Maarten heeft tot op het moment van het schrijven van dit jaarverslag nog geen nieuw lid voorgedragen. Op 1 mei 2014 is de heer Hyden Gittens aangetreden als lid namens de openbare lichamen in het Cft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De heer Gittens heeft daarmee de heer Max Pandt vervangen wiens termijn per oktober 2013 was vervallen.

AGE F.P. BAKKER (1950) is voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hij is emeritus hoogleraar economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en oud-bewindvoerder bij het Internationale Monetair Fonds (2007-2011). Hij heeft gestudeerd aan de Vrije Universiteit Amsterdam, de Universiteit van Amsterdam en Stanford University. Prof. Bakker heeft een uitgebreide bestuurlijke ervaring op het economische beleidsterrein. Hij heeft een carrière bij de Nederlandsche Bank (1976-2006) geruime tijd gecombineerd met het kroonlidmaatschap van de Sociaal Economische Raad (1994-2006) en het hoogleraarschap aan de Vrije Universiteit Amsterdam (1995-2014). Thans bekleedt hij naast het voorzitterschap van het Cft een aantal bestuurlijke functies, onder meer bij de Nederlandse Waterschapsbank en het Pensioenfonds Zorg en Welzijn. Daarnaast zet hij zich in voor het ontwikkelen van een toekomstvisie voor de Europese integratie en de ontwikkelingssamenwerking; hij was onder meer lid van de Expert Group on Financing for Development van de OECD. Op maatschappelijk terrein is hij nauw betrokken geweest bij de bevordering van literatuur en beeldende kunst.



ALBERTO G. ROMERO (1957) is op voordracht van Curaçao lid van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Hij studeerde economie en wiskunde aan de Inter-American University of Puerto Rico en Algemene Economie aan de Katholieke Universiteit Brabant in Tilburg. Romero heeft brede ervaring in de financiële sector in de Nederlandse Antillen. Hij is sinds 1998 Financieel-economisch directeur van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten. Verder heeft hij op verschillende terreinen een bijdrage geleverd aan de opinie-vorming op financieel-economisch gebied van de Nederlandse Antillen. Zo was hij Kroonlid van de Sociaal Economische Raad, lid van de Rijkscommissie die de economische implicaties voor de Nederlandse Antillen van een keuze voor een Ultra-Perifeer Gebied in kaart heeft gebracht en lid van de commissie implementatie Structurele Aanpassingsprogramma van het IMF en de Nederlandse Antillen. De heer Romero is 25 jaar lid geweest van de examencommissie voor het Havo en VWO-onderwijs op Curaçao en is op dit moment onder andere voorzitter van de regentenraad van de stichting Sales Infomorum. Ook heeft hij diverse publicaties op zijn naam staan.

SYBILLA M. DEKKER (1942) is op voordracht van Nederland per 1 juli 2012 lid van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en is namens Nederland lid van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zij heeft een ruime ervaring op zowel bestuurlijk als politiek niveau. Dekker is voormalig Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer -mei 2003 tot oktober 2006 (kabinetten Balkenende II en III). In het Caribische deel van het Koninkrijk is zij voornamelijk bekend door haar rol als voorzitter van de AMFO; de Antilliaanse Mede Financierings Organisatie. Deze functie, die zij bekleed heeft sinds 2007, heeft zij neergelegd. Naast haar werkzaamheden bij het Cft, is Sybilla Dekker nauw verbonden als bestuurder van diverse maatschappelijke organisaties (w.o. het Scheepvaartmuseum). Ook zet zij zich in voor het stimuleren van leiderschap en emancipatie van vrouwen, zoals blijkt uit haar voorzitterschap bij de Taskforce en Stichting "Talent naar de Top". Dekker heeft diverse commissariaten bekleed binnen het bedrijfsleven (AKZO-Nobel, de Nederlandse Spoorwegen en Heineken Nederland B.V.), ze was lid van de Raad van Advies van de ABN-AMRO holding en lid van de Raad van Beheer van de Rabobank. Momenteel is zij o.a. Commissaris bij de Bank Nederlandse Gemeenten, Royal HaskoningDHV en Voorzitter Raad van Toezicht Kadaster.



HYDEN C.I. GITTENS (1961) is lid van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba namens de drie openbare lichamen gezamenlijk. De heer Gittens is accountant en partner bij het kantoor Versant Accountants & Consultants in Sint Maarten en Versant Business Advisors in Panama. De heer Gittens is lid van het American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) en het Institute Internal Auditors (IIA). Van 2004 tot 2010 was de heer Gittens gezaghebber van Sint Eustatius, in welke tijd een uitgebreide bestuurlijke ervaring is opgedaan. Gedurende die periode heeft de heer Gittens zich onder andere gericht op de naderende constitutionele hervormingen. Hij was als gezaghebber nauw betrokken bij het veranderproces dat uiteindelijk leidde tot de staatkundige wijziging van eilandgebied van de Nederlandse Antillen tot zijn huidige status als openbaar lichaam van Nederland.



KEES VAN NIEUWAMERONGEN

heeft Algemene Economie gestudeerd aan de Vrije Universiteit Amsterdam en financieel economisch beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Vanaf 1995 heeft hij diverse functies bekleed op het Directoraat Generaal van de Rijksbegroting van het ministerie van Financiën in Den Haag. Tot 2005 was hij hoofd van het Bureau Beleidsvoorbereiding van de Inspectie der Rijksfinanciën. Namens het ministerie van Financiën was hij nauw betrokken bij de besprekingen rond de nieuwe staatkundige verhoudingen. Als lid van werkgroep Financiën was hij vooral betrokken bij de schuldsanering en de onderhandelingen over de vormgeving van het toezicht in de transitiefase en na 10-10-2010. Tussen 2009 en 2011 was Kees van Nieuwamerongen directeur Bestuursondersteuning op het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Sinds juli 2011 is hij werkzaam als secretaris van zowel het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten als van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hij is tevens hoofd van het secretariaat dat gehuisvest is in Willemstad, Curaçao en in Philipsburg, Sint Maarten.



Het secretariaat van het College financieel toezicht bestond in 2014 uit gemiddeld 18 fte inclusief de secretaris en plv. secretaris. Het secretariaat werkt voor zowel het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten als voor het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Vanaf december 2014 werkt het secretariaat tevens voor het College dat op verzoek van de regering van Aruba gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt op de begrotingsstukken en het begrotingsproces van Aruba. Het secretariaat is alleen verantwoording verschuldigd aan het College.

In totaal 7 fte houden zich bezig met het toezicht op de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba, terwijl 4 fte zich bezig houden met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Belangrijk onderdeel van de werkzaamheden ten behoeve van de openbare lichamen is het uitvoeren van het geïntegreerd middelenbeheer; het beheer van de bankrekeningen van de openbare lichamen. Het secretariaat is een op zich zelf staande organisatie met een eigen administratie en ondersteuning waarin 4 fte werkzaam zijn en heeft een eigen juridische ondersteuning.

Het secretariaat is samengesteld uit medewerkers die vanuit Nederland zijn uitgezonden en uit lokale medewerkers. De verhouding daartussen is ongeveer 50-50. Op het secretariaat zijn economen, bedrijfseconomen, bestuurskundigen, politicologen en een juriste werkzaam. Daarnaast probeert het secretariaat jaarlijks één of meerdere stagiairs de mogelijkheid te bieden ervaring op te doen. Het gaat dan om het bieden van een opleidingsplek voor een student die na de studie terug wil keren naar één van de eilanden.



sigarenfabriek | Aruba

BIJLAGE 2

Statistische kerngegevens

2.1 Reële groei bbp: Internationaal

Internationaal	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wereld	5,4	4,2	3,4	3,4	3,4	3,5
Advanced Economies	3,1	1,7	1,2	1,4	1,8	2,4
Eurozone	2,0	1,6	-0,8	-0,5	0,9	1,5
Latijns-Amerika en Caribisch gebied	6,1	4,9	3,1	2,9	1,3	0,9
Emerging markets en ontwikkelende economieën	7,4	6,2	5,2	5,0	4,6	4,3
Ontwikkelende economieën Azië	9,6	7,7	6,8	7,0	6,8	6,6
Verenigde Staten	2,5	1,6	2,3	2,2	2,4	3,1
Argentinië	9,5	8,4	0,8	2,9	0,5	-0,3
Brazilië	7,6	3,9	1,8	2,7	0,1	-1,0
China	10,4	9,3	7,8	7,8	7,4	6,9
Mexico	5,1	4,0	4,0	1,4	2,1	3,0
Suriname	4,2	5,3	4,8	4,1	2,9	2,7
Venezuela	-1,5	4,2	5,6	1,3	-4,0	-7,0
Nederland ¹	1,1	1,7	-1,6	-0,7	0,8	1,7

Caribisch gebied	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aruba ²	-3,4	3,5	-1,4	4,7	1,2	2,4
Curaçao ³	0,1	0,6	-0,1	-0,8	-0,5	0,3
St. Maarten ³	-1,6	-1,5	1,5	0,9	1,7	1,9
Antigua and Barbuda	-8,5	-1,9	3,6	1,8	2,4	1,9
The Bahamas	1,5	1,1	1,0	0,7	1,3	2,3
Barbados	0,3	0,8	0,0	-0,3	-0,3	0,8
Dominica	1,1	-0,1	-1,4	-0,9	1,1	2,4
Dominican Republic	8,3	2,8	2,6	4,8	7,3	5,1
Grenada	-0,5	0,8	-1,2	2,4	1,5	1,5
Guyana	4,4	5,4	4,8	5,2	3,8	3,8
Haiti	-5,5	5,5	2,9	4,2	2,7	3,3
Jamaica	-1,5	1,4	-0,5	0,2	0,5	1,7
St. Kitts and Nevis	-3,8	-1,9	-0,9	3,8	7,0	3,5
St. Lucia	-0,2	1,3	0,6	-0,5	-1,1	1,8
St. Vincent and the Grenadines	-2,3	0,2	1,1	2,4	1,1	2,1
Trinidad and Tobago	-0,1	0,0	1,4	1,7	1,1	1,2

Bron: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2015.
CPB (2015a), ² CBA (2015e), ³ CBCS (2014b) en Curaçao 2015 bijgesteld obv informatie CBCS

2.2 Kerngegevens Curaçao

Curaçao	2010	2011	2012	2013	2014		2015
bbp (ANG) ¹	5289	5439	5607	5636	5681		5761
Reële groei ¹	0,1	0,6	-0,1	-0,8	-0,5		0,3
Inflatie ¹	2,8	2,3	3,2	1,3	1,3		1,1
Bevolking (x1000) ²	147122	150284	151378	152798	154843		
Werkzame beroepsbevolking ³	na	62042	na	63493	na		na
Werkloze beroepsbevolking ³	na	6721	na	9512	Na		na
werkloosheidsratio ³	na	9,80%	na	13,0%	12,4% ⁵⁾		11,95)
Participatiegraad ³	na	46,5	na	48,4	Na		na
	2010	2011	2012	2013	2014-I	2014-II	2014-III
Toegevoegde waarde per sector (reële groei) ⁴							
Landbouw, visserij, mijnbouw	26,4	-3,2	-1	-0,4	-4,1	-2,4	-4
Industrie	-3,5	4	-2,4	0,7	0,7	2,1	-0,3
Elektriciteit, gas en water	-18,6	-0,7	1	-2,8	-1,2	-1,1	-0,6
Bouw	4,4	-0,4	-1,1	-0,7	-5	-0,5	1,2
Handel	-2,3	2	1,6	-4,8	-2,1	-1,9	2,2
Hotels en restaurants	13,5	3,4	3,5	2,3	-0,5	0,5	5,8
Transport, opslag, communicatie	-2,9	1,6	3,6	-0,8	-1,4	-1,1	0,7
Onroerend goed en verhuur	7,3	-2,4	-2,5	-0,8	0,4	-0,9	0,7
Overige dienstverlening	15,3	0,1	-4,1	-2	-0,3	-4,2	2,4
Financiële instellingen	1,1	-0,2	0	-0,9	0,3	-0,8	-1,4
Overheid	3,4	1,2	-0,4	-0,2	0	0	-0,3

Bron:

¹ Economische ontwikkelingen in 2014 en vooruitzichten voor 2015, CBCS

² CBS Curaçao: 2014-05-09

³ CBS Curaçao Resultaten Arbeidskrachtenonderzoek 2013

⁴ 2010-2011: CBS Curaçao (2013a) en (2013b), 2012 en 2013: (CBCS 2014b), 2014 (CBCS 2014c en d en 2015a)

⁵ IMF 2014d

2.3 Kerngegevens Sint Maarten

Sint Maarten	2010	2011	2012	2013	2014		2015
bbp (ANG) ¹	1443	1488	1570	1623	1685		1747
Reële groei ¹	-1,6	-1,5	1,5	0,9	1,7		1,9
Inflatie ¹	3,2	4,6	4	2,5	2,1		1,8
Bevolking ²	37429	33622	33249	36019	37132		38247
Werkzame beroepsbevolking ³	21378	17108		19137			
Werkloze beroepsbevolking ³	12%	12%		9%	8,4% ⁵⁾		8,2% ⁵⁾
Participatiegraad	60%	58%		58%			
Toegevoegde waarde per sector (reële groei) ⁴	2010	2011	2012	2013	2014-I	2014-II	2014-III
Landbouw, visserij, mijnbouw	-25,1	-43,7	1,2	11,8	0	0	0
Industrie	27,4	2,0	-7,8	-11,1	6	-1	-6,9
Elektriciteit, gas en water	-9,3	-9,5	-5,9	0,2	0,3	-0,3	-2,6
Bouw	2,1	8,1	-11,3	5,6	-0,5	-3,9	-1,3
Handel	25,9	-13,3	11,9	4,1	1,1	6,7	3,6
Hotels en restaurants	-7,9	1,2	1,9	2,4	4,4	5,9	6,2
Transport, opslag, communicatie	4,4	-14,1	1,3	2,5	3	4,9	3,7
Onroerend goed en verhuur	5,0	8,9	0,1	6,3	0,6	-2,1	1,6
Overige dienstverlening	-22,5	2,8	-3,7	-5,6	-0,1	-1,6	2,7
Financiële instellingen	0,2	0,0	-7,3	-8,3	0,7	-1	0
Overheid	-4,3	11,4	8,4	1,1	0,9	-0,1	-0,2

Bron:

¹ Economische ontwikkelingen in 2014 en vooruitzichten voor 2015, CBCS

² Stat 2014. Voor 2015: www.stat.gov.sx

³ Stat 2014. Cijfers 2009 zijn genomen voor 2010

⁴ 2010-2013 gebaseerd op Nationale Rekeningcijfers Sint Maarten blijkend uit Stat 2014. Cijfers 2014, respectievelijk CBCS 2014c en d en 2015a

⁵ IMF 2014d

2.4 Kerngegevens Aruba

ARUBA	2010	2011	2012	2013	2014	2015
bbp (ANG) ¹⁾	4.279	4.564	4.534	4.629	4.768	5.015
Reële groei ¹⁾	-3,4	3,5	-1,4	4,7	1,2	2,4
Inflatie ²⁾	-1	3,2	1	-2,4	0,4	0,7
Bevolking ³⁾	101.860	102.711	104.331	105.976	107.900	109.000
Inkomen per capita ⁴⁾	42,009	44,432	43,460	43,679	44,189	46,009
Werkloosheidsratio ⁴⁾	10,6	8,9	9,6	7,6	7,4 ⁵⁾	
Private consumptie ⁴⁾	2.587	2.806	2.833	2.876	2.874	
Publieke consumptie ⁴⁾	1.162	1.186	1.268	1.303	1.250	
Investerings ⁴⁾	1.238	1.301	1.209	1.112	1.064	
Export van goederen en diensten ⁴⁾	2.612	3.096	2.960	3.170	3.346	
Import van goederen en diensten ⁴⁾	3.319	3.824	3.735	3.831	3.766	
Stay-over visitors (x1000) ⁴⁾	822,3	869,0	903,9	979,3	1.072,1	
partial economic activity index/toegevoegde waarde per sector (percentage vergeleken met voorgaande jaar ⁴⁾						
Electriciteit, gas en water	-3,8	4,9	-5,6			
Bouw	-18,2	41,4	-5,3			
Handel	0,1	9,8	-6,1			
Hotel en restaurants	2,7	2,8	5			
Transport, opslag en communicatie	2,3	5,5	0,4			
Onroerend goed en verhuur	1,8	1,4	3,1			
Public adm en onderwijs	-2,3	-2	-5,7			
Lopende rekening	-822,8	-476,0	170,5	-583,0	-292,5	
Lopende rekening excl. olie	-18,6	-400,6	-59,2	-211,1	124,8	
Capital and Financial account	657,0	452,9	-168,9	426,1	335,6	
Overall balance	-165,8	-23,1	1,6	-157,0	43,1	
Current account balance (non-oil) % GDP	-0,4	-8,8	-1,3	-4,6	2,6	

2010-2014 CBA (2015e), 2015 CBA (2015b) ²⁾

2010-2012 CBS 2015d, 2013-2015 CBA

³⁾ 2010-2013: CBA 2015d, 2014-2015 CBA 2015b

⁴⁾ Annual Statistical Digest 2014, Oranjestad; april 2015

⁵⁾ IMF 2015c

2.5 Handelsbalans Monetaire Unie Curaçao-Sint Maarten

	2011	2012	2013	2014	2015
Lopende rekening	-1466,5	-1388,8	-1138,8	-977,6	-1074
Kapitaaloverdrachten	123,1	69,7	62,2	12,8	-7
Externe financiering private sector	1318,1	942,3	946,5	1248,9	1222,6
- Directe investeringen	88,4	133,4	114,8	306,2	252,8
- Leningen en kredieten	1047,6	235,2	562,8	256,9	585
- Portfolio investeringen	182,3	573,7	268,9	685,8	384,8
Mutaties in de reserve positie bij de centrale bank	-48,4	277,5	47,9	-420	-95
Statistische verschillen	73,5	74,2	82,4	135,9	-46,6
Importdekking (gem in maanden)	3,7	3,2	3,3	3,9	4,1

bron: 2011-2012 CBCS (2014c), 2013-2015 CBCS (2015c)



onderhoud surfplank | Bonaire

2.6 Overheidsfinanciën Curaçao

	2011	2012	2013	2014	2015
Omvang gewone dienst centrale overheid		1743,5	1581,5	1695,4	1714,4
Omvang kapitaal dienst		61,2	187,4	320	341,3
Inkomsten gewone dienst		1670,4	1702,4	1695,4	1841,8
Totale loonsom		462	454,1	489,4	440,5
Saldo collectieve sector (EMU-tekort)	-5,5%	-3,6%	-2,5%	-4,0%	
Belastinginkomsten naar soort					
Loon- en inkomstenbelasting	502,9	510	500,5	517,1	476,8
Winstbelasting	198,5	202,8	173,6	165,2	170
Omzetbelasting	311,9	387,2	390,2	420,1	411,5
Invoerrechten	180,4	165,2	159,9	166,7	162,1
Accijns benzine	67	40,9	56	47,3	50,9
Accijns bier	11,3	12,7	10,9	12	11,5
Accijns tabak	10,2	14,2	14,5	14	13
Accijns gedestilleerd	12,7	11,4	13	12,9	13,1
Grondbelasting	26,1	26,1	27,4	38,7	40,1
Motorrijtuigenbelasting	39,3	34,6	36,6	37	38,1
Overdrachtsbelasting	18,3	16,9	14,5	15,3	14,7
Uitgaven gewone dienst					
Staatsorganen		42,4	49,8	52,3	52
Algemene Zaken		42,6	43,9	47	53,8
Bestuur, planning en dienstverlening		265,5	182,4	189,4	184,3
Justitie		204,2	226,1	231,9	231,2
Verkeer, vervoer en ruimtelijke planning		132	83,3	64,8	86,4
Economische ontwikkeling		46,4	45,8	61,3	50,3
Onderwijs, wetenschap, cultuur en sport		340,2	353,1	331,5	360,4
Sociale ontwikkeling, arbeid en welzijn		407,6	133,6	141,1	160
Gezondheid, milieu en Natuur		62,4	307,3	326,6	340,8
Financien		200,2	156,4	249,6	145,1

1. 2010 en 2011 idem Jaarverslag 2013, 2. 2012 en 2013 uit jaarrekening Curaçao 2013, 3. 2014 uit begroting 2014, 4. 2015, 2016, 2017 en 2018 uit begroting 2015

2.7 Overheidsfinanciën Sint Maarten

	2011	2012	2013	2014	2015
Omvang gewone dienst centrale overheid		434,3	491,0	430,7	445
Omvang kapitaal dienst		34,4	22,7	205	111
Inkomsten gewone dienst		450,9	491,6	430,7	445
Totale loonsom		177,7	187	162,5	180
Saldo collectieve sector (EMU-tekort)	2,5%	2,3%	3,6%	8,2%	
Belastinginkomsten naar soort					
Loonbelasting	124,9	128,9	130,8	132,3	
Inkomstenbelasting	2,8	2,9	3	5	
Winstbelasting	27,1	22,2	28,6	24,2	27,3
Omzetbelasting	111,7	134,6	140,3	143,4	148,5
Invoerrechten	9,8	9,6	9,9	11	
Hazardspelen/lotterij	7,4	8,6	8,4	10	
Licentierechten	24,9	25,1	26,3	24,7	
Overdrachtsbelasting	14,7	11,1	12,2	10,1	10,6
Werkvergunningen	6,4	4,6	5,7	6	
Vergunningen	6,2	5,4	6	7	
Motorrijtuigenbelasting	8,5	8,5	8,5	8,6	8,5
Logeerbelasting	3,9	8,8	5	7	8
Uitgaven gewone dienst					
Staatsorganen		15,5	16,8	16,8	16,7
Algemene Zaken		69,4	69	75	77,8
Justitie		67,4	66,9	62,7	66,2
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu		34,5	34,5	33,5	34,3
Toerisme, economische zaken, vervoer en telecommunicatie		30,3	28	27	28,1
Onderwijs, wetenschap, cultuur en sport		110,8	123,2	115,9	122,2
Volksgezondheid, sociale ontwikkeling en arbeidszaken		61,5	77,9	55,2	57,6
Financiën		43,1	41,5	41,3	42,1

1. 2010 en 2011 idem Jaarverslag 2013, 2. 2012 en 2013 uit begroting 2013 en BW1, 3. 2014 uit begroting 2014 en BW1, 4. 2015 uit begroting 2015, 5. 2016, 2017, 2018 GD en KD uit begroting 2015

2.8 Overheidsfinanciën Aruba

	2011	2012	2013	2014	2015
Omvang gewone dienst centrale overheid	1259,2	1351,4	1424,5	1410,8	1336,1
Omvang kapitaal dienst	260	398,8	413,4	442,4	237,4
Inkomsten gewone dienst	1021,2	1109,2	1137,3	1142,1	1159,4
Totale loonsom	325	346,7	365,8	362,2	354,7
Saldo collectieve sector (EMU-tekort)	7,1%	9,8%	7,6%	9,3%	
Belastinginkomsten naar soort					
Loonbelasting	230,8	249,2	259,4	255,2	261,8
Inkomstenbelasting	5		5,9		
B.B.O.	85,2	88,1	101,2	94,8	99
Winstbelasting	124,9	159,1	149,5	160,9	162,6
Dividendbelasting	5,1	8	7	6	6
Invoerrechten	158	160,3	175,3	179,7	185,9
Accijns minerale olien	57,8	57,4	62,5	58,8	60,8
Accijns bier	25,4	28	30,7	26,6	27,5
Accijns sigaretten	12,4	15,9	20,9	13,4	13,9
Accijns gedestilleerd	19,5	21,7	22,5	20,2	20,9
Grondbelasting	25,6	39,6	39,9	43	44
Motorrijtuigenbelasting	21,4	20,3	20	21,1	21,9
Milieubelasting hotels			9	12,1	12,4
Overdrachtsbelasting	13,5	12,6	14	14,5	14,5
Uitgaven gewone dienst					
Staatsorganen					
Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie en Duurzame Ontwikkeling		96,5	95,6	85,4	82,8
Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Integratie		140,1	133	137,8	132,2
Toerisme, Transport, Primaire sector en Cultuur		48,8	47,4	49,2	42,9
Economische Zaken, Communicatie, Energie & Milieu		107,7	106,2	32,5	31,5
Volksgezondheid, ouderenzorg en Sport		190,5	180,8	203,7	164,7
Sociale Zaken, Jeugd en Arbeid				67,8	62,1
Onderwijs en Gezin				267,1	262,3
Justitie		456,7	438,4	197,9	188,5
Financien en Overheidsorganisatie		1350,7	1333,8	369,3	369

1.GD/KD 2013 uit begroting 2014 + wijzigingsnota, 2. GD/KD 2014 en 2015 uit begroting 2015 (incl. wijzingen begroting 2014), Belastingen 2014 uit begroting 2014 + wijzigingsnota



likeurfabriek | Curaçao

BIJLAGE 3

Stand van zaken begrotingsproces eind 2014

	Min	RvM	Int Acc.	Rek. Kamer	Cft	RvA	Min	RvM	Staten	Gouv.	Cft	Vertraging
CURAÇAO												
Begroting 2011			nvt.	nvt.								-
1e BW 2011			nvt.	nvt.								33 mnd
2e BW 2011			nvt.	nvt.								31 mnd
3e BW 2011			nvt.	nvt.								28 mnd
Jaarrekening t/m 10-10-2010												36 mnd
Jaarrekening van 10-10-2010 (land)												36 mnd
Begroting 2012			nvt.	nvt.								2 mnd
1e BW 2012			nvt.	nvt.								22 mnd
NvW op 1e BW			nvt.	nvt.								22 mnd
2e BW 2012			nvt.	nvt.								stopgezet
Jaarrekening 2011												24 mnd
Begroting 2013			nvt.	nvt.								2 mnd
1e BW 2013			nvt.	nvt.								-
NvW 1e BW 2013			nvt.	nvt.								-
2e BW 2013												5 mnd
NvW 2e BW 2013												13 mnd
Begroting 2014			nvt.	nvt.								-
Jaarrekening 2012												13 mnd
Jaarrekening 2013												4 mnd
1e BW 2014												6 mnd
2e BW 2014												7 mnd
3e BW 2014												4 mnd
Begroting 2015												-

	Min	RvM	Int Acc.	Rek. Kamer	Cft	RvA	Min	RvM	Staten	Gouv.	Cft	Vertraging
SINT MAARTEN												
Begroting 2011			nvt.	nvt.								8 mnd
Jaarrekening t/m 10-10-2010												37 mnd
Begroting 2012			nvt.	nvt.								4 mnd
1e BW 2012			nvt.	nvt.								31 mnd
Begroting 2013			nvt.	nvt.								9 mnd
NvW begroting 2013			nvt.	nvt.								stopgezet
Begroting 2014			nvt.	nvt.								13 mnd
Jaarrekening 2012												15 mnd
Jaarrekening 2013												3 mnd
Begroting 2014												2 mnd
1e BW 2014												5 mnd
Begroting 2015												1 mnd
	Ged	BC	Acc	Cft	ER	BC	Cft	Min	BC			Vertraging
BONAIRE												
Begroting 2011			nvt.									3 mnd
1e BW 2011			nvt.									3 mnd
2e BW 2011			nvt.									2 mnd
3e BW 2011			nvt.									4,5 mnd
Jaarrekening 2011												-
Begroting 2012			nvt.									-
1e extra BW 2012			nvt.									0,5 mnd
1e BW 2012			nvt.									1 mnd
2e extra BW 2012			nvt.									-
2e BW 2012			nvt.									-
3e BW 2012			nvt.									-
Jaarrekening 2012												-
Begroting 2013			nvt.									-
1e BW 2013			nvt.									1,5mnd
2e BW 2013			nvt.									1mnd
3e BW 2013			nvt.									1,5mnd
Jaarrekening 2013												-
Begroting 2014			nvt.									-
1e BW 2014			nvt.									2 mnd
2e BW 2014			nvt.									2 mnd
3e BW 2014			nvt.									2 mnd
Jaarrekening '14												-
Begroting 2015			nvt.									-

	Ged	BC	Acc	Cft	ER	BC	Cft	Min	BC			Vertraging
SINT EUSTATIUS												
Begroting 2011			nvt.									3 mnd
1e BW 2011			nvt.									4 mnd
2e BW 2011			nvt.									1 mnd
Jaarrekening '11												2 mnd
Begroting 2012			nvt.									1 mnd
1e BW 2012			nvt.									1,5 mnd
3e BW 2012			nvt.									1 mnd
Jaarrekening '12												2,5 mnd
Begroting 2013			nvt.									-
1e BW 2013			nvt.									3,5 mnd
2e BW 2013			nvt.									5 mnd
3e BW 2013			nvt.									2 mnd
Jaarrekening '13												-
Begroting 2014			nvt.									-
1e BW 2014			nvt.									1,5 mnd
2e BW 2014			nvt.									1,5 mnd
3e BW 2014			nvt.									-
Jaarrekening '14												
Begroting 2015			nvt.									-



	Ged	BC	Acc	Cft	ER	BC	Cft	Min	BC	Vertraging
SABA										
Begroting 2011			nvt.							3 mnd
1e BW 2011			nvt.							5 mnd
2e BW 2011			nvt.							2,5 mnd
3e BW 2011			nvt.							-
4e BW 2011			nvt.							-
Jaarrekening '11										-
Begroting 2012			nvt.							1 week
1e BW 2012			nvt.							0,5 mnd
2e BW 2012			nvt.							1 mnd
3e BW 2012			nvt.							1 mnd
Jaarrekening '12										1 week
Begroting 2013			nvt.							-
1e BW 2013			nvt.							0,5 mnd
2e BW 2013			nvt.							0,5 mnd
3e BW 2013			nvt.							1 mnd
Jaarrekening '13										-
Begroting 2014			nvt.							-
1e BW 2014			nvt.							1 mnd
2e BW			nvt.							1 mnd
3e BW			nvt.							1 mnd
Jaarrekening '14										
Begroting 2015			nvt.							1 mnd



likeurwinkel in Old Street | Sint Maarten

BIJLAGE 4

Financieel beheer

Rapportages en termijnen evaluatie financieel beheer

Rapportage	Cyclus	Sint Maarten	Curaçao
Nulmeting 2010	Jaarrekening 2009 Uitvoering 2010 Begroting 2011	11 oktober 2011	11 oktober 2011
Verbeterplan Financieel beheer 2010-2015	2010-2015	Geactualiseerde versie ingediend bij de staten	Goedgekeurd in Raad van Ministers, te behandelen in de Staten
Follow up assessment 2011 (2e rapport van bevindingen)	Jaarrekening 2010 Uitvoering 2011 Begroting 2012	februari 2013	februari 2013
Follow up assessment 2012 (3e rapport van bevindingen)	Jaarrekening 2011 Uitvoering 2012 Begroting 2013	oktober 2013	juli 2014
Follow up assessment 2013 (4e rapport van bevindingen)	Jaarrekening 2012 Uitvoering 2013 Begroting 2014	oktober 2014	april 2015
Follow up assessment 2014 (5e rapport van bevindingen)	Jaarrekening 2013 Uitvoering 2014 Begroting 2015	mei 2015	mei 2015
Eind evaluatie 2015	2010-2015	juni 2015	juni 2015

Overzicht Curaçao: De scores per PEFA hoofdindicator

	PEFA Indicatoren	2010	2011	2012	(Voorlopige realisatie) 2013	Ambitie 4e rapport	Ambitie 2015	Core Score / Minimum Niveau
Betrouwbaarheid van de begroting								
1	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	C	C	A	A	C	B	-
2	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde departementale begrotingen	g.s	C+	B+	B+	C+	B+	B (2b)
3	Realisatie van de inkomsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	A	B	A	B	C	B	-
4	Achterstallige betalingen	D+	D	D+	D+	B	B	B (4b)
Begrijpelijkheid en transparante								
5	Begrotingsindeling	A	A	A	A	A	A	C
6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	B	B	A	A	A	A	A
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting	D+	D	D	D	C	B	B
8	Niet van toepassing							
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-nv's	C	C	C	C	C	B	B
10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	C	C	C	B	B	A	B
Beleidsmatig begroten								
11	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces	C+	D+	B	B	A	A	B
12	Beleidsmatige meerjarenramingen	D+	D+	B1	B	B	B+	C

	PEFA Indicatoren	2010	2011	2012	2013	Ambitie 4e rapport	Ambitie 2015	Core Score / Minimum Niveau
Voorspelbaarheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting								
13	Helderheid belastingplicht	B	B	B	B	B	B	C+
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	B+	B	B	B+	B+	B+	C+
15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	C+	C+	C+	D+	B+	A	C+
16	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	B	C+	C+	A	B+	B+	C+
17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	B	B	A	A	A	A	B
18	Het beheer van de salarisadministratie	C+	D+	D+	D+	B+	B+	C+
19	Openbare aanbestedingen	C+	B	B	B	A	A	C+
20	Interne procedures financiële administratie	D+	D+	C+	C+	B	B	C+
21	Interne audits	C+	C+	C+	C+	B+	B+	C
Administratie, vastlegging en verslaggeving								
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	C+	C+	C+	C+	B+	B+	B
23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	C	C	C	C	C	B	D
24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	C+	C+	C+	D+	B+	B+	C+
25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	C+	D+	B 1	B	B+	A	C+
Extern toezicht en controle								
26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	D	D	D	D	B	B+	C+
27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	D+	C	C+	C+	g.s.	-	B
28	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer	D	D	D	D	g.s.	-	C+
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	C+	C+	C+	C+	C+	B+	B+

g.s. = geen score want geen gegevens bekend.

■ = attentiepunt doordat de score onder het ambitieniveau ligt van het huidige rapport. Intensieve maatregelen dienen genomen te worden.

■ = attentiepunt doordat de score onder het ambitieniveau van 2015 ligt. Maatregelen dienen genomen te worden.

■ = de indicator voldoet ten aanzien van de implementatie aan het ambitieniveau van 2015.

■ = de indicator dient in ieder geval naar dit implementatieniveau te worden gebracht, aangezien bij dit niveau gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is.

De core scores A en B worden toegewezen aan de publieke financiële managementfuncties die van groot belang zijn voor een financieel beheer dat op orde is. Deze zijn vetgedrukt.

Overzicht Sint Maarten: De scores per PEFA hoofdindicator

	PEFA Indicatoren	2010	2011	2012	2013	Ambitie 4e rapport	Ambitie 2015	Core Score / Minimum niveau
Betrouwbaarheid van de begroting								
1	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	D	B	B	B	D	C	-
2	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde departementale begrotingen	D	g.s	g.s	C	C	C	B (2b)
3	Realisatie van de inkomsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	D	C	B	B	D	C	-
4	Achterstallige betalingen	D	D	g.s.	D+	D+	D+	B (4b)
Begrijpelijkheid en transparante								
5	Begrotingsindeling	B	B	B	B	B	B	C
6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	B	B	B	B	B	A	A
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting	D+	D+	C+	B+	B	A	B
8	Niet van toepassing							
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-nv's	D	D	D	D	D	C	B
10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	D	D	C	C	B	B	B
Beleidsmatig begroten								
11	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces	D+	D+	D+	D+	C+	B	B
12	Beleidsmatige meerjarenramingen	D+	C+	C+	C	B	B	C
Voorspelbaarheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting								
13	Helderheid belastingplicht	C	C+	C+	C+	B	B	C+
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	D+	C	C	C	B	B	C+
15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	D+	D+	D+	D+	B+	B+	C+
16	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	D+	D+	C+	C+	C+	C+	C+
17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	C+	B	C+	B	B	B	B
18	Het beheer van de salarisadministratie	D+	D+	D+	D+	C+	B	C+
19	Openbare aanbestedingen	D+	D+	D+	D+	B	B	C+
20	Interne procedures financiële administratie	D+	D+	C	C	C	C+	C+
21	Interne audits	C+	C+	C+	C+	B	B	C

	PEFA Indicatoren	2010	2011	2012	2013	Ambitie 4e rapport	Ambitie 2015	Core Score / Minimum niveau
Administratie, vastlegging en verslaggeving								
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	C+	D	D	D	C+	B	B
23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	D	D	D	D	C	B	D
24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	D+	C+	C+	C+	C+	B+	C+
25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	D	D	D+	D+	C	B	C+
Extern toezicht en controle								
26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	D	D+	D+	B+	C+	B+	C+
27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	D+	D+	D+	C+	B	B	B
28	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer	D	D	D	D	B	B	C+
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	D+	D+	C+	D+	C+	C+	B+

g.s. = geen score want geen gegevens bekend.

■ = attentiepunt doordat de score van 2013 onder het ambitieniveau ligt van het huidige rapport, dan wel doordat het ambitieniveau 2015 lager is dan het minimumniveau van implementatie benodigd voor een financieel beheer dat op orde is. Intensieve maatregelen dienen genomen te worden.

■ = attentiepunt doordat de score van 2013 onder het ambitieniveau van 2015 ligt van het huidige rapport, dan wel doordat het ambitieniveau 2015 lager is dan het minimumniveau van implementatie benodigd voor een financieel beheer dat op orde is. Maatregelen dienen genomen te worden.

■ = de indicator voldoet aan het minimumniveau van implementatie waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is.

■ = attentiepunt doordat het minimumniveau op een hoger niveau ligt dan het ambitieniveau van 2015. Het Cft raadt aan om het ambitieniveau bij te stellen.

De core scores A en B worden toegewezen aan de publieke financiële managementfuncties die van groot belang zijn voor een financieel beheer dat op orde is. Deze zijn vetgedrukt

(Footnotes)

1 Score van 2012 is met goedkeuring van betrokken partijen aangepast naar een B.



BIJLAGE 5

De advisering van het Cft

Het College financieel toezicht is een adviesorgaan dat op verschillende momenten in het begrotingsproces gevraagd en ongevraagd kan adviseren. De wet geeft aan voor wie het Cft een adviesorgaan is. Onderstaand tabel geeft aan hoeveel adviezen en rapportages het Cft Curaçao en Sint Maarten in 2014 heeft uitgebracht en aan wie die gericht waren. In tabel 2 staat dezelfde informatie voor het Cft Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Tabel 1: Aantal uitgebrachte adviezen Cft Curaçao en Sint Maarten

Adviezen aan	Primaire geadresseerde	Adviezen in afschrift
Gouverneur van Aruba	5	
Minister-President van Curaçao	2	4
Minister-President van Sint Maarten	3	5
Minister-President van Aruba	2	1
Minister van Financiën van Curaçao	20	2
Minister van Financiën van Sint Maarten	24	4
Minister van Financiën van Aruba	2	2
De Staten van Curaçao		3
De Staten van Sint Maarten		4
De Staten van Aruba		
De Rijksministerraad	6	
De minister van BZK van Nederland	10	1
De minister van Financiën van Nederland		4
De Tweede Kamer der Staten Generaal		

Tabel 2: Aantal uitgebrachte adviezen en besluiten Cft Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Adviezen aan:	Primair geadresseerde	Adviezen in afschrift
Bestuurscollege van Bonaire	17	11
Bestuurscollege van Sint Eustatius	11	7
Bestuurscollege van Saba	11	9
Eilandsraad Bonaire	1	19
Eilandsraad Sint Eustatius	2	19
Eilandsraad Saba	1	16
Minister van BZK	16	5
Minister van Financiën		
Minister van OCW	1	
Minister van Infrastructuur en Milieu	1	
De Rijksvertegenwoordiger	1	

COLOFON

Tekst: College financieel toezicht

Ontwerp: Pet Holman visual communication
(Creative Lab Curaçao)

DTP: Studiobunker
(Creative Lab Curaçao)

Realisatie: WOW! innovation, marketing & communication
(Creative Lab Curaçao)

Fotografie: Pet Holman visual communication
(Creative Lab Curaçao)

Drukwerk: One Media Group

Cover foto: *Aloë-oogst | Curaçao*



JAARVERSLAG 2014

Dit is een uitgave van het College financieel toezicht

CURAÇAO

De Rouvilleweg 39
Otrobanda, Willemstad
Curaçao
Telefoon: +(5999) 461 9081
Fax: +(5999) 461 9088

SINT MAARTEN

Convent Building 26 Frontstreet
Philipsburg
Sint Maarten
Telefoon: +(1721) 543 0331
Fax: +(1721) 543 0379

www.cft.cw