



Aan  
De minister van Financiën van Curaçao

Adres kantoor Curaçao  
De Rouvilleweg 39  
Willemstad, Curaçao  
Telefoon (+5999)4619081  
Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten  
Frontstreet 26  
Convent Building  
Philipsburg, Sint Maarten  
Telefoon (+1721) 5430331  
Telefax (+1721) 5430379

Contactpersoon  
Geert Jansen  
Datum  
11 augustus 2016  
Ons kenmerk  
Cft 201600174  
Pagina  
1/6

Telefoonnummer  
+5999 4619081  
E-mail  
info@cft.cw  
Uw kenmerk

Bijlagen  
1

Adres kantoor Aruba  
L.G. Smith Boulevard 68  
La Piccola Marina  
Oranjestad, Aruba  
Telefoon (+297) 5832800  
Telefax (+297) 5822224

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

Onderwerp  
Advies op basis van artikel 11 bij de ontwerpbegroting 2017

Geachte heer Jardim,

Op 29 juli jl. heeft het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de ontwerpbegroting 2017 van u ontvangen. Op basis van artikel 11 lid 1 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) ontvangt u hierbij het advies van het Cft op de ontwerpbegroting 2017. De ontwerpbegroting dient uiterlijk de tweede dinsdag van september 2016 ingediend te zijn bij de Staten, conform artikel 85 Staatsregeling van Curaçao. De ontwerpbegroting die u bij de Staten indient moet conform artikel 11 lid 2 Rft vergezegeld gaan van dit advies, inclusief een toelichting in hoeverre rekening is gehouden met dit advies.

Op 22 juni 2016 heeft het Cft u in het advies Begrotingsvoorbereiding 2017 gemeld op welke punten de ontwerpbegroting in het bijzonder getoetst zal worden. De onderwerpen waaraan het Cft bijzondere aandacht besteedt bij de beoordeling van deze ontwerpbegroting zijn het weerstandsvermogen, de situatie rond de sociale fondsen, de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de kapitaaldienst, de financieringsbehoefte, HNO/SEHOS en verwachte dividendinkomsten. In onderhavig advies wordt in het bijzonder ingegaan op deze onderwerpen, alsmede de financiële normen zoals opgenomen in artikel 15 Rft en de noodzakelijke voorwaarde van goed financieel beheer.

In een vroeg stadium is overleg gevoerd met het Cft over de inhoud van de concept-ontwerpbegroting, wat ertoe heeft geleid dat het Cft aanvullende achtergrondinformatie heeft ontvangen. Het Cft spreekt zijn waardering uit voor de goede samenwerking en verkregen aanvullende informatie. Ook constateert het Cft dat Curaçao goed op schema ligt met de begrotingsvoorbereiding zodat de begroting 2017 tijdig kan worden vastgesteld.

## **Oordeel**

Het Cft is van mening dat de ingediende ontwerpbegroting 2017 (OB2017) een uitgebreid overzicht geeft van de voornemens voor 2017 met een doorkijk tot en met 2020 in de meerjarige begroting. Het Cft constateert dat het gevoerde financieel beleid van de afgelopen jaren zichtbaar bijgedragen heeft aan de versterking van de overheidsfinanciën van Curaçao, en dat ook in deze ontwerpbegroting nadere stappen daartoe zijn gezet. Wel blijft de financiële houdbaarheid van de sociale fondsen een punt van aandacht.

De gewone dienst sluit meerjarig en is over het algemeen voldoende toegelicht. De OB2017 bevat net als de begroting 2016 de sociale fondsen. Deze aanpassing maakt de begroting completer, maar de toelichting op de inkomsten en uitgaven van de Sociale Verzekeringsbank (SVb) is nog niet voldoende waardoor niet kan worden geoordeeld of de begroting op dit onderdeel volledig en sluitend is.

De kapitaaldienst sluit meerjarig wanneer er rekening wordt gehouden met de verwachte ontvangsten uit geldleningen. Er zijn wederom belangrijke stappen gezet om de kapitaaldienst om te vormen tot een realistische investeringsagenda. Inzicht in nog openstaande leningen uit eerdere jaren en een voldoende toelichting op de investeringswensen blijft noodzakelijk om het voorbehoud op de kapitaaldienst weg te nemen. Tot slot is geconstateerd dat de rentelasten van de bestaande en voorgenomen leningen onder de rentelastnorm vallen.

Het Cft verzoekt u om in de ontwerpbegroting die naar de Staten wordt gestuurd rekening te houden met de aanbevelingen in de toelichting van deze brief.

## **Toelichting**

### *Gewone dienst*

In 2017 zijn de baten en de lasten op de gewone dienst begroot op ANG 2.519 miljoen. De lasten stijgen van ANG 2.500 miljoen in 2016 naar ANG 2.519 miljoen in 2017. Met 1% betreft dit een beheerste groei. Uitzondering hierop zijn de personeelskosten, die ondanks de genomen maatregelen om deze terug te dringen in de OB2017 met 3,5% stijgen in 2017. Het Cft acht dit een relatief hoge stijging, zeker aangezien er voor 2018 en verder rekening wordt gehouden met een structurele stijging van 1,75% per jaar. Een groot deel van deze stijging wordt veroorzaakt door nog in te vullen vacatures uit 2014 en 2015 conform de instroomplanning van Curaçao. Het Cft adviseert om kritisch te bezien of de volledig geplande instroom uit eerdere jaren noodzakelijk is, mede in het licht van de vertraagde uitstroom vanwege de verhoging van de pensioensgerechtigde leeftijd.

Het Cft heeft verzocht om in de begroting een toelichting op te nemen van de dividendinkomsten. Deze ontvangsten zijn begroot op ANG 30,8 miljoen in 2017, maar niet nader toegelicht in de OB2017. Er is door het Cft wel nadere informatie ontvangen, waaruit aannemelijk wordt dat er het aankomende jaar rekening kan worden gehouden met voldoende dividendinkomsten.

Daarbij wordt opgemerkt dat de dividendinkomsten over 2015 zijn uitgekomen op ANG 50,2 miljoen. Het Cft geeft u in overweging om nader in de begroting toe te lichten welke dividendinkomsten er komend jaar verwacht worden.

De rentelasten worden in 2017 begroot op ANG 66,1 miljoen (2,6% van de overheidsuitgaven), wat neerkomt op circa 60% van de rentelastnorm. Hiermee vallen de rentelasten binnen de rentelastnorm van ANG 109,5 miljoen op basis van de vastgestelde collectieve sector 2013. Hierbij wordt dus gebruik gemaakt van verouderde cijfers. Voor beoordeling van leenverzoeken is het noodzaak dat de collectieve sector 2015 wordt vastgesteld. Het Cft heeft begrepen dat de vaststelling van de collectieve sector inmiddels in de afsluitende fase is. Graag ontvangt het Cft het onderliggende rapport van de SOAB na vaststelling van de collectieve sector, zodat de meest recente rentelastnorm kan worden gebruikt. Het Cft vertrouwt erop dat volgend jaar de collectieve sector 2017 wel tijdig zal worden vastgesteld.

#### *Groei- en inkomstenramingen*

Curaçao gaat in de OB2017 uit van een nominale economische groei van 1,3% in 2016 en van 2,2% in 2017. Dit komt overeen met de meest recente groeiramingen van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS). Deze cijfers komen tevens overeen met de IMF-ramingen voor Curaçao in de 'Concluding statement of the 2016 Article IV Consultation Discussions Visit'. Binnenkort wordt de nieuwe raming van de CBCS verwacht. Het Cft adviseert om – indien mogelijk – deze nieuwe economische raming te verwerken in de ontwerpbegroting voor verzending naar de Staten.

De inkomsten groeien conform de verwachte economische groei in een verhouding die gelijk loopt met de betreffende elasticiteit van de belastingsoort. Voornaamste uitzondering hierop is de winstbelasting die in 2017 stijgt van ANG 158 miljoen naar ANG 170 miljoen (+8%). Dit wordt geraamd naar aanleiding van de gerealiseerde hogere belastinginkomsten in de eerste vijf maanden van 2016. De inkomstenontwikkeling lijkt derhalve realiseerbaar.

#### *Kapitaaldienst*

De kapitaaldienst sluit meerjarig wanneer er rekening wordt gehouden met de verwachte ontvangsten uit geldleningen, en de aflossing op leningen (zie onder weerstandsvermogen). Op de kapitaaldienst worden voor 2017 in het totaal ANG 183,0 miljoen aan ontvangsten en uitgaven verwacht. Van de lasten is ANG 174,8 bestemd voor geplande investeringen op de kapitaaldienst en ANG 8,2 miljoen voor aflossing van leningen. De kapitaaluitgaven worden voor ANG 68,4 miljoen bekostigd uit eigen middelen, waardoor de totale financieringsbehoefte is begroot op ANG 114,5 miljoen. De voornaamste investeringen die zijn begroot in 2017 betreffen de financiering van wegeninfrastructuur (ANG 50 miljoen), van het gebouwencomplex van het ministerie van Financiën (ANG 12,5 miljoen) en van software voor het project herstructurering belastingstelsel (ANG 10 miljoen). Er zijn wederom belangrijke stappen gezet om de kapitaaldienst om te vormen tot een realistische investeringsagenda. Het resultaat aan geboekte investeringen op de kapitaaldienst in 2015 bedraagt ANG 158 miljoen, waardoor de totale hoogte nu veel realistischer is dan in het verleden het geval was.

De totale financieringsbehoefte ligt met ANG 114,5 miljoen (2% bbp) wel ver boven het structureel houdbaar geachte leenniveau in de orde van ANG 60 miljoen (1% bbp). Dit zou leiden tot verdere stijging van de schuldquote die met 42% bbp al boven het structureel houdbaar geachte niveau van 40% bbp ligt. Het Cft wijst erop dat het IMF in dit verband heeft geopperd dat teneinde de noodzakelijke kapitaalinvesteringen op een verantwoorde wijze te financieren, Curaçao zou moeten aansturen op een overschot op de gewone dienst van 0,5% bbp. Het Cft handhaaft het gebruikelijke voorbehoud op de kapitaaldienst.

De inzichtelijkheid op de kapitaaldienst is de afgelopen jaren verbeterd. Desalniettemin is het op basis van de OB2017 niet mogelijk om inzichtelijk te krijgen welke financieringsruimte er op de kapitaaldienst is vanuit leningen van eerdere jaren. Ook mist er een toereikende toelichting op de geplande investeringsvoornemens om te kunnen toetsen of deze voldoen aan de System of National Accounts. Deze toereikende toelichting zou wat het Cft betreft minimaal moeten bestaan aan een overzicht voor welke investeringen er precies geleend gaat worden, en aanvullende informatie over deze specifieke projecten. Inzicht in nog openstaande leningen uit eerdere jaren en een voldoende toelichting op de investeringswensen is noodzakelijk voordat het voorbehoud op de kapitaaldienst kan worden weggenomen. Het Cft gaat graag spoedig met u in gesprek op welke wijze dit inzicht het beste te geven is om dit te bewerkstelligen.

#### *Weerstandsvermogen*

In de meerjarenbegroting is rekening gehouden met het vergroten van het weerstandsvermogen van Curaçao. Zoals aangekondigd in ons eerder schrijven, acht het Cft dit een goede ontwikkeling. De omvang tot en met 2020 van alle geplande reserveringen tezamen bedraagt ANG 184 miljoen. Hiervan is ANG 100 miljoen bestemd voor de eerste aflossing in 2020 op de schuldsaneringlening, een belangrijke mijlpaal richting het versterken van de financiële positie van Curaçao. Het is zaak om deze geplande reservering de komende jaren daadwerkelijk te realiseren en in stand te houden. Het Cft constateert dat de reservering voor 2017 vorig jaar nog werd begroot op ANG 5,4 miljoen, maar dat de geplande reservering naar beneden is bijgesteld tot ANG 1,5 miljoen. Het risico lijkt dat deze post de komende jaren zal worden gezien als sluitstuk van de begroting, welke uiteindelijk dusdanig daalt dat er onvoldoende middelen zijn om de schuldaflossing in 2020 te bewerkstelligen. Het Cft adviseert daarnaast om een nadere toelichting op de hoogte van de reservering die bestemd is voor de schuldaflossing te geven, die vorig jaar nog wel in de begroting stond opgenomen. Nu is het onduidelijk welk deel van de totale reserveringen bestemd is voor het opbouwen van weerstandsvermogen, en welk deel een andere bestemming heeft. Het Cft benadrukt dat een doelstelling van de Rft is om de gezonde startpositie van 10-10-'10 in stand te houden en dat deze startpositie bestaat uit het door de schuldsanering ontstane eigen vermogen. Dit is ook benoemd in de nota van toelichting bij de aanwijzing die in 2012 aan Curaçao is gegeven.

### *Sociale fondsen*

Zoals aangegeven zijn alle sociale fondsen van de SVb toegevoegd aan de begroting sinds 2016. Alhoewel het Cft het belang hiervan onderschrijft, constateert het tegelijkertijd dat de inzichtelijkheid van de cijfers van de sociale fondsen, vooral wat betreft de premie-inkomsten, nog niet voldoende is. De premie-inkomsten worden begroot zonder dat er een verdere toelichting op de totstandkoming van deze cijfers wordt gegeven. Aan de uitgavenkant van de sociale fondsen wordt meer toelichting gegeven over enkele genomen maatregelen, maar ook dit is onvoldoende om een goed oordeel te kunnen vormen over de betrouwbaarheid van deze cijfers. Het Cft heeft daarnaast geen inzicht in de onderliggende begroting van de SVb. Hierdoor kan geen oordeel worden gegeven in hoeverre de begroting van de SVb volledig en sluitend is. Vooral de geraamde premie-inkomsten voor de AOV/AWW lijken erg hoog te liggen als deze worden vergeleken met de meest recent ontvangen uitvoeringsrapportage van de SVb. De verwachting is dat de uitgaven en premieopbrengsten van de AOV/AWW gezamenlijk in 2020 in evenwicht zullen zijn. Het Cft beveelt u aan om in de ontwerpbegroting nadere toelichting te geven over de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de sociale fondsen en om de risico's te benoemen zodat in het begrotingsjaar acties kunnen worden genomen indien ze zich voordoen.

Het weerstandsvermogen van de sociale fondsen zal in 2017 volledig verdampen. Waar het schommelfonds van de SVb op 10 oktober 2010 nog een waarde had van ANG 321 miljoen, resteert er volgens de jaarrekening van de SVb ultimo 2015 nog slechts ANG 46 miljoen bovenop de wettelijke reserve. Indien er nog aanvullende dotaties worden gedaan aan het schommelfonds in 2015, dient dit in de ontwerpbegroting zichtbaar te zijn. De stand van het schommelfonds was vorig jaar te vinden in de ontwerpbegroting, maar ontbreekt in de ontwerpbegroting van dit jaar. Daarom is op basis van deze begroting niet te controleren of het schommelfonds tot en met 2018 voldoende middelen zal bevatten. Het Cft beveelt u aan om alsnog een tabel met de meerjarige ontwikkeling van het schommelfonds op te nemen in de begroting.

### *HNO/SEHOS*

Het Cft heeft aangegeven dat zij zal toetsen of de ontwikkelingen rond St. Elisabeth Hospitaal (SEHOS) en het Hospital Nobo Otrobanda (HNO) op een juiste wijze worden verwerkt in de ontwerpbegroting. Aangezien er momenteel een externe evaluatie ten aanzien van HNO wordt uitgevoerd, zouden aannames binnen de business case kunnen worden herzien. Deze evaluatie is op het moment van schrijven nog niet afgerond, en het Cft heeft begrepen dat mogelijke financiële gevolgen pas in de loop van dit jaar zouden kunnen worden gegeven. Het Cft ontvangt daarom graag samen met de vastgestelde begroting 2017 een update van de business case van HNO om de effecten op de (meer)jarenbegroting te kunnen toetsen.

### *Financieel beheer*

Het Cft constateert dat er in 2017 voor de verdere verbetering van het financieel beheer de nodige middelen worden bestemd. Er wordt een verbeterplan ingezet op het voortzetten en versterken van het financieel beheer en de planning & controlcyclus bij alle ministeries.

Het Cft adviseert om dit verbeterplan zodanig in te richten dat over het begrotingsjaar 2018 een goedkeurende verklaring ten aanzien van de getrouwheid van de jaarrekening zou kunnen worden verkregen van de accountant. Daarnaast wordt met gestructureerde overleggen tussen de Afdeling Toezicht Financiën en de ministeries een hogere comptabele discipline nagestreefd. Een verdere verzakelijking van de financiële relaties, bijvoorbeeld via het afsluiten van beheersovereenkomsten met concrete prestatieafspraken draagt daar ook toe bij. Positief is dat bij de meeste functies in deze begroting een onderbouwing gegeven wordt van de kosten die samenhangen met de operationele doelstellingen. Hiermee is de volledigheid, controleerbaarheid en ordelijkheid van de begroting verder vergroot. Ook in 2017 is voor de verbetering van het financieel beheer de prioritaire aandacht gericht op de overheidsvennootschappen, tax compliance, de salarisadministratie, de interne financiële procedures en de informatie over de besteding van de middelen door onderwijsinstellingen en fondsen onder beheer van de Sociale Verzekeringsbank.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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



prof. dr. A.F.P. Bakker

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