

J A A R V E R S L A G

COLLEGES FINANCIËEL TOEZICHT 2016



J A A R V E R S L A G

COLLEGES FINANCIËEL TOEZICHT 2016





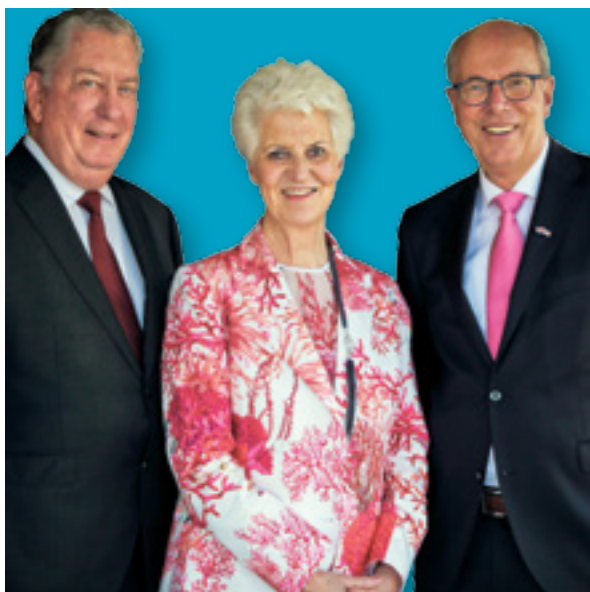
I N H O U D S O P G A V E

De Voorzitter en de Leden van de Colleges financieel toezicht	7
Voorwoord van de voorzitter	10
Hoofdstuk 1: De economische ontwikkeling in 2016	13
1.1 Bescheiden groei	13
1.2 De landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk	14
1.2.1 Algemeen	14
1.2.2 Curaçao	15
1.2.3 Sint Maarten	16
1.2.4 Aruba	16
1.3 Schuld- en tekortcijfers van de landen in het Koninkrijk	17
1.3.1 Ontwikkeling overheidsschulden	17
1.3.2 Tekorten	18
1.4 Caribisch Nederland	19
1.4.1 Bonaire	25
1.4.2 Sint Eustatius	26
1.4.3 Saba	27
Hoofdstuk 2: Houdbare Overheidsfinanciën	29
2.1 Duurzaamheid in de samenleving	29
2.2 Houdbare overheidsfinanciën	29
2.2.1 Definitie houdbare overheidsfinanciën	29
2.3 Begrotingsnormen in het Koninkrijk	31
2.3.1 Structurele begrotingsnormen	31
2.3.2 Trendmatige begrotingsnormen	33
2.3.3 Normering van overheidsschuld	34
2.4 Verband financieel toezicht en economische groei	38
2.5 Een blik op de toekomst	39
Hoofdstuk 3: Financieel toezicht en Overheidsentiteiten	41
3.1 Achtergrondinformatie overheidsentiteiten	41
3.2 Rol Colleges financieel toezicht	42
3.3 Toezicht op overheidsentiteiten: de praktijk	43
3.4 Corporate governance: de praktijk	44
Hoofdstuk 4: Werkzaamheden C(A)ft	47
4.1 Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten	47
4.1.1 Curaçao	47
4.1.2 Sint Maarten	48
4.2 Het College Aruba financieel toezicht	49
4.3 Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba	50
4.3.1 Bonaire	50
4.3.2 Sint Eustatius	51
4.3.3 Saba	51
4.4 De advisering van het C(A)ft	53
Literatuurlijst	55
Bijlage 1: Statistische kerngegevens	57
1.1 Reële groei bbp: Internationaal	57
2.2 Kerngegevens Curaçao	58
2.3 Kerngegevens Sint Maarten	58
2.4 Kerngegevens Aruba	59



DE VOORZITTER EN DE LEDEN VAN DE COLLEGES FINANCIËEL TOEZICHT

Er zijn drie Colleges werkzaam: het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft), het College Aruba financieel toezicht (CAft) en het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft BES). De Colleges bestaan uit leden die benoemd zijn op voordracht van de betrokken landen, respectievelijk namens de drie openbare lichamen, een lid benoemd op voordracht van Nederland en een onafhankelijk voorzitter. De leden zijn benoemd voor een periode van drie jaar en handelen zonder last en ruggespraak.



College Aruba financieel toezicht



College financieel toezicht BES

De toezichtregeling voor Curaçao en Sint Maarten is gebaseerd op de Rijkswet financieel toezicht van 7 juli 2010 die in werking is getreden op 10-10-10 bij de herziening van de staatkundige structuur van het Koninkrijk. Het toezicht is in 2015 geëvalueerd; de eerstvolgende gelegenheid is 2018. De wettelijke basis voor het toezicht in Aruba door het CAft is de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft), welke op 2 september 2015 in werking is getreden, met terugwerkende kracht tot 1 augustus 2015. In de LAft is opgenomen dat de toezichtregeling van tijdelijke aard zal zijn. Het financiële toezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is gebaseerd op de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) van 17 mei 2010, die in werking is getreden op 10-10-10 toen de eilanden openbaar lichaam werden van Nederland.



College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten



Age Bakker is Voorzitter van de drie Colleges op voordracht van de vier landen van het Koninkrijk. Hij bekleedt deze functie vanaf 1 december 2011 (voor Aruba sinds 1 augustus 2015).

Hij was na een carrière bij De Nederlandsche Bank van 2007 tot 2011 bewindvoerder bij het Internationale Monetaire Fonds. Hij is thans staatsraad in buitengewone dienst bij de Raad van State, belast met het begrotingstoezicht op Nederland, en bekleedt diverse nevenfuncties in de financieel-economische sector, waaronder bij de Nederlandse Waterschapsbank en Pensioenfonds Zorg en Welzijn.



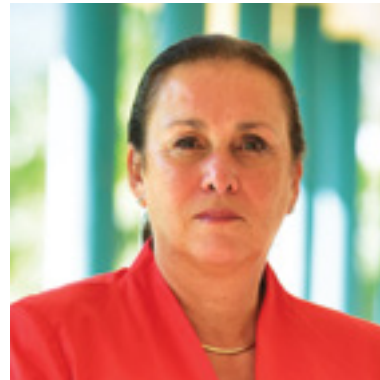
Alberto Romero is lid van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten op voordracht van Curaçao sinds 1 december 2007. Zijn benoeming is per 1 februari 2017 afgelopen.

Hij is sinds 1998 Financieel-Economisch directeur van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten. Daarnaast was hij onder andere Kroonlid van de Sociaal Economische Raad van Curaçao, penningmeester van SEHOS en lid van de Rijkscommissie die de economische implicaties voor de Nederlandse Antillen van een keuze voor een Ultra-Perifeer Gebied binnen de Europese Unie in kaart heeft gebracht.



Sybilla Dekker is lid van de drie Colleges op voordracht van Nederland sedert 1 juli 2012 (voor Aruba sinds 1 augustus 2015).

Zij is van mei 2003 tot oktober 2006 minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geweest. Daaraan voorafgaand vervulde zij diverse directiefuncties bij de overheid en werkgeverorganisaties. Na haar ministerschap was zij voorzitter van Talent naar de Top en commissaris bij onder meer BNG Bank en Royal Haskoning DHV. Momenteel bekleedt zij verschillende toezicht- (Kadaster) en bestuurlijke functies.



Maria van der Sluijs-Plantz is lid van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten op voordracht van Sint Maarten sinds 2 oktober 2015.

Zij bekleedde bestuursfuncties bij onder meer Price-WaterhouseCoopers, SPP LET Europe NV en de TMF Group en zij diende van 2010 tot 2014 als vicevoorzitter van de eerste Raad voor de Corporate Governance van Sint Maarten. Momenteel is zij toezichthouder bij meerdere internationale ondernemingen en vertegenwoordigt zij de WR PlantzEstate op Sint Maarten.



Robert Croes is lid van het College Aruba financieel toezicht, op voordracht van Aruba sinds 1 augustus 2015.

Hij is directeur van Maruba Investments Inc, investeringsmaatschappij in commercieel onroerend goed en aandelen in commerciële bedrijven.

Hij is als ondernemer meer dan 50 jaar actief en vervult toezichthoudende functies bij diverse banken en andere ondernemingen.



Manus Twisk is sinds 1 juli 2015 Secretaris van de drie Colleges en hoofd van het secretariaat.

Hij was bij de Directie Middelen en Control van de Gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor de portefeuille financiën. Daarvoor heeft hij op het gebied van openbare financiën verschillende functies vervuld. Hij heeft diverse nevenfuncties gehad waaronder deelname aan de commissie Besluit Begroting en Verantwoording en docentschap aan de Haagse Hogeschool.



Hyden Gittens is lid van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba op voordracht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba sinds 1 mei 2014. Hij is teruggetreden per 24 januari 2017.

Hij is accountant en partner bij het kantoor Versant Accountants & Consultants in Sint Maarten en Curaçao en Versant Business Advisors in Panama. Van 2004 tot 2010 was hij gezaghebber van Sint Eustatius.

Het secretariaat van de Colleges financieel toezicht bestaat uit 20 medewerkers, bestaande uit een management van 4 personen en 16 medewerkers. Het secretariaat werkt voor de drie Colleges. De Secretaris en daarmee het secretariaat is alleen verantwoording verschuldigd aan de Colleges. Het secretariaat heeft kantoren in Willemstad, Oranjestad en Philipsburg.

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 juristen werkzaam. Daarnaast biedt het secretariaat jaarlijks één of meerdere stagiairs de mogelijkheid ervaring op te doen in de vorm van een opleidingsplek voor een student die na de studie in het buitenland terug wil keren naar één van de eilanden. De Colleges en het secretariaat worden bekostigd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

V O O R W O O R D

VOORWOORD VAN DE VOORZITTER



Naast de reeds bestaande toezichtrelatie met Curaçao en Sint Maarten is met ingang van 2015 een toezichtrelatie met Aruba in werking getreden. In het afgelopen jaar heeft het College financieel toezicht hiermee voor het eerst de volledige jaarcyclus van begrotingsvoorbereiding, uitvoering en verantwoording doorlopen voor alle landen en openbare lichamen in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

Het toezicht op gezonde overheidsfinanciën speelde zich af in een minder gunstig economisch klimaat. De economische groei stagneerde in alle drie landen. Omdat de landen tevens kampten met deflatie daalde het nominale bbp zelfs. Dit maakte het lastig om de begrote belastingontvangsten daadwerkelijk te realiseren.

Toch wisten alle drie landen door extra inspanningen en additionele ontvangsten de begrotingsnorm te realiseren. Curaçao boekte voor het vierde jaar op rij een overschot op de gewone begroting. Ook Sint Maarten realiseerde een overschot, voor de eerste keer sinds 10-10-10. Aruba maakte een belangrijke stap naar duurzame overheidsfinanciën door een begrotingstekort van 2,0% bbp te realiseren, conform de norm. Dit moet definitief blijken bij de vaststelling van de jaarrekening.

Bij deze positieve budgettaire ontwikkeling past wel de kanttekening dat voor Aruba en Sint Maarten de begrotingsresultaten sterk samenhangen met incidentele ontvangsten, zoals eenmalige stortingen door overheidsentiteiten en incidentele niet-belastingontvangsten. Voor Aruba vergt een structurele verbetering van de begroting betere beteugeling van de uitgaven, met name van de personeels-lasten.

Ondanks de positieve begrotingsuitkomsten steeg in alle landen de schuldquote licht ten gevolge van het noemereffect van een dalend bbp: in Curaçao naar 42% bbp (35% exclusief de lening voor het nieuwe ziekenhuis) en in Sint Maarten naar 33% bbp (inclusief betalingsachterstanden). De schuldquote van Aruba liep op naar 86% bbp.

Het financiële toezicht biedt ook financiële voordelen. Curaçao en Sint Maarten kunnen voor kapitaaluitgaven via Nederland lenen. Daardoor wordt geprofiteerd van de triple A-rating van Nederland. Dit betekent een jaarlijks voordeel van ongeveer 1 tot 1,5% bbp aan bespaarde rentekosten (ANG 100 resp. 25 miljoen). Ook voor Aruba is er financieel voordeel: sedert de introductie van financieel toezicht is de te betalen spread op internationale leningen gedaald met 150 basispunten (1,5%). Niettemin vormen in Aruba de rentebetalingen met 17% van de overheidsinkomsten een zware last; ter vergelijking: voor Curaçao en Sint Maarten bedragen de rentelasten 2 à 3% van de overheidsinkomsten. Aruba zou dan ook gebaat zijn bij herfinanciering van de schuld via Nederland. Om dat te bereiken is duurzame houdbaarheid van de overheidsfinanciën vereist.

Minder voortgang werd gemaakt bij de versterking van het financieel beheer. Jaarrekeningen worden nog steeds te laat vastgesteld en de financiële administraties van de verschillende ministeries sluiten vaak nog onvoldoende op elkaar aan, waardoor de accountant geen goedkeurende verklaring kan afgeven. In Aruba worden nog geen accountantsverklaringen afgegeven. Daarom heeft het Cft met de landen afgesproken om in overleg met de accountant een realistisch stappenplan op te zetten dat moet leiden naar een goedkeurende verklaring op de jaarrekening, allereerst op de getrouwheid en uiteindelijk ook op de rechtmatigheid. Voor Curaçao en Sint Maarten zou 2018 resp. 2020 een haalbare deadline voor een getrouwheidsverklaring zijn. In 2020 zou ook Aruba een accountantsverklaring moeten kunnen krijgen.

De geboekte voortgang is vooral de verdienste van de regeringen zelf, en in het bijzonder van de ministers van financiën die met steun van de ministerraad zich hebben gecommitteerd aan verantwoorde overheidsfinanciën. Ook de Staten spelen een belangrijke rol. Zij zijn door de geregelde kwartaalrapportages over de begrotingsuitvoering, die steeds van een advies door het Cft worden voorzien, beter geïnformeerd dan in het verleden. Zo kunnen zij groeien in hun rol als controleur van de overheid en als verantwoordingsorgaan. En tenslotte spelen de raden van advies en de algemene rekenkamers een bijzonder nuttige rol.

Hiermee wordt een omgeving gecreëerd waarin begrotingsdiscipline niet van buitenaf hoeft te worden afgedwongen, maar wordt geïnternaliseerd in sterke nationale instituties en goed functionerende checks and balances. De oprichting van nationale begrotingskamers kan daaraan bijdragen. Ook de introductie van een schuldnorm in de nationale wetgeving zou bijdragen aan verduurzaming van de overheidsfinanciën. In een daartoe belegd seminar in het najaar in Willemstad bleek veel steun voor een norm in de orde van 40% bbp, conform een eerder advies van het Internationale Monetaire Fonds.

Hoewel groeicijfers voor de openbare lichamen nog niet beschikbaar zijn, bestaat de indruk dat op Bonaire en Saba de economische groei van eerdere jaren zich heeft voortgezet. Wel is duidelijk dat het een opgave voor de eilanden is om de noodzakelijke overheidstaken uit te voeren binnen het beschikbare budget. Met name het budgetteren van onderhoud wil er wel bij inschieten met als risico dat de kosten in latere jaren oplopen. Bonaire en Saba hebben beide het jaar niettemin met een sluitende begroting afgesloten.

Sint Eustatius, dat onder bestuurlijk toezicht vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat, realiseerde een overschot in 2016, waarmee het in eerdere jaren opgelopen tekort grotendeels werd gecompenseerd. Het toezicht heeft nog niet op alle onderdelen tot de gewenste resultaten geleid. Hier moet alles op alles worden gezet om bestuurlijke rust te herstellen en de financiële beheersfuncties te versterken.

Al met al kijkt het College terug op een intensief jaar waarin in goede samenwerking met de landen en de openbare lichamen betekenisvolle stappen zijn gezet naar verduurzaming van de overheidsfinanciën. In dit jaarverslag is een themahoofdstuk opgenomen over de verankering van duurzame overheidsfinanciën. Ook is een themahoofdstuk opgenomen over het beleid ten aanzien van de overheidsentiteiten. Hiermee hoopt het Cft een bijdrage te leveren aan het publieke debat over de overheidsfinanciën.



Aruba

H O O F D S T U K 1

DE ECONOMISCHE ONTWIKKELING IN 2016

1.1 BESCHIEDEN GROEI

Het jaar 2016 kenmerkt zich door matige groei van de wereldeconomie tegen de achtergrond van politieke turbulentie in zowel de Verenigde Staten als Europa. De wereldeconomie groeide in 2016 met 3,1%, een lichte vertraging ten opzichte van 2015. De groeiverwachting voor 2016 is gedurende het jaar neerwaarts bijgesteld onder andere als gevolg van de keus van de Britse bevolking om de Europese Unie te verlaten en een minder sterk presterende Amerikaanse economie.

De wereldeconomie kampte in 2016 met een teleurstellende groei van de wereldhandel en met nog lage grondstofprijzen, met name de olieprijs. De wereldhandel nam slechts met 3% toe. Deze beperkte groei was vooral toe te schrijven aan de lage handelsgroei in de opkomende economieën. De groei van de handel in de ontwikkelde economieën stagneerde. De vooruitzichten voor 2017 zijn een lichte opleving van economische activiteit, voornamelijk als gevolg van sterkere groei in de opkomende economieën alsmede de ontwikkelingseconomieën. Ook de wereldhandel zal beter presteren, vooral onder invloed van een aantrekkende handel in de opkomende economieën.

De opkomende economieën laten een wisselend beeld zien. Terwijl de groeivertraging in China met een groei van 6,7% minder scherp uitpakt dan verwacht als gevolg van een actief stimuleringsbeleid door de Chinese regering, zal 2016 voor een aantal Latijns Amerikaanse landen wederom worden afgesloten met economische krimp, zoals Brazilië (-3,5%) en Argentinië (-1,8%). Ook Rusland verkeert in een recessie (-0,6%), maar door een lichte stijging van de olieprijs in het laatste kwartaal van het afgelopen jaar valt de krimp in Rusland minder scherp uit dan eerder werd verwacht.

De vooruitzichten voor 2017 voor de opkomende economieën zijn verbeterd. Met name de groei in Azië zal sterk blijven. Het actieve overheidsbeleid zorgt in China voor stabiele groei (6,5%) en ook India weet met een groei van 7,2% de hoge groeicijfers te handhaven. Rusland zal na jaren van krimp weer economische groei genereren (1,1%). En ook de voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten belangrijke Latijns Amerikaanse markten zullen in 2017 licht uit het economische dal klimmen. De regio (incl. de

Caribbean) zal met 1,6% groeien. De Venezolaanse economie daarentegen vertoont een verder verslechterend beeld, waarbij o.a. aanhoudende politieke spanningen en hyperinflatie leiden tot een verdere economische krimp van 10,0%.

In de Verenigde Staten stond 2016 in het teken van de presidentsverkiezingen die in het najaar plaatsvonden. De financiële markten reageerden positief op de verkiezingsuitslag, waarbij de koers van de Amerikaanse dollar sterk steeg in het laatste kwartaal. De Amerikaanse economie presteerde met een groei van 1,6% matig. Niettemin steeg de werkgelegenheid in de tweede helft van 2016 waardoor het stelsel van centrale banken in de VS, de Fed, een eerste rentestijging in december kon doorvoeren. Ondanks de toegenomen onzekerheid over het toekomstige regeringsbeleid zijn de economische vooruitzichten voor 2017 met een verwachte groei van 2,3% iets verbeterd. Het aangekondigde fiscale stimuleringspakket zal extra economische bedrijvigheid genereren.

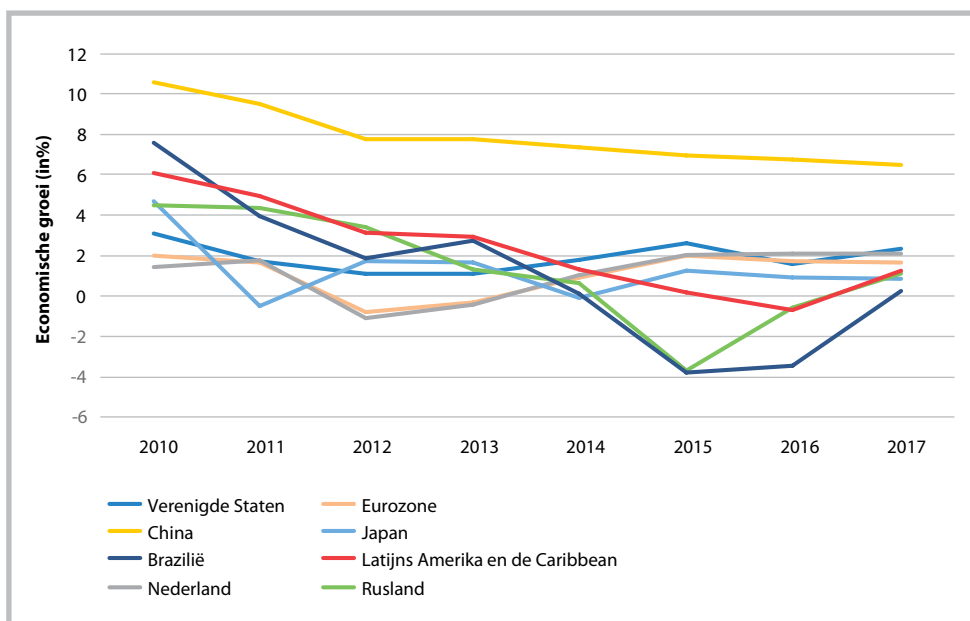
In Europa blijven de economische prestaties uiteenlopen. Daar waar een aantal landen zoals Spanje en Ierland de weg omhoog hebben gevonden met een groei van 3,2% resp. 4,9%, blijven andere landen zoals Griekenland en Italië ver achter met groeicijfers van 0,1% resp. 0,9%. De eurozone als geheel groeit met 1,7% in 2016. Ingrijpend was de beslissing van het Verenigd Koninkrijk om uit de Europese Unie te stappen. Als gevolg van die keuze daalde het Britse pond direct fors. Overige sterke effecten hebben zich nog niet voorgedaan, maar de komende jaren zullen uitwijzen wat de economische impact van deze beslissing voor het VK zal zijn. Verder overheerst politieke onzekerheid in een aantal Europese landen wat zich vertaalt in een zwakke euro. Aangezien zowel de groei als de kerninflatie gematigd blijven, zal de monetaire verruimingspolitiek door de ECB waarschijnlijk nog wel even aanhouden. Naar verwachting zal ook in 2017 de groei in de eurozone met 1,6% gematigd zijn.

In Nederland zet de economische groei met 2,1% gestaag door. De werkloosheid is door de aanhoudende groei ultimo 2016 flink gedaald naar 5,4% (van 6,6% ultimo 2015). De Nederlandse economie trekt aan, ondanks de teleurstellende ontwikkeling van de wereldhandel, hoofdzakelijk als gevolg van een sterke toegenomen consumptie

van huishoudens. Een reële loonstijging, toegenomen werkgelegenheid en een krachtig herstel van de huizenmarkt zijn de drijvende krachten achter de gestegen consumptie.

Volgens ramingen van het CPB zal ook 2017 een economische groei opleveren van 2,1%. Wederom zal de consumptie van de private sector de groei dragen. De werkgelegenheid zal eind 2017 het niveau van vóór de financiële crisis evenaren.

Figuur 1
Economische groei wereldwijd 2010–2017



Bron: IMF World Economic Outlook, oktober 2016, World Economic Update, januari 2017, CPB december 2017



1.2 DE LANDEN IN HET CARIBISCH DEEL VAN HET KONINKRIJK

1.2.1 ALGEMEEN

De drie landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk hebben in 2016 een tegenvallende economische groei laten zien. Curaçao had eerder juist een driejarige periode van krimp afgesloten en in 2015 weer economische groei gerealiseerd. In 2016 is de economie echter met 0,0% groei volledig tot stilstand gekomen. Sint Maarten presteerde in 2015 met 0,4% groei al teleurstellend, maar in 2016 zwakte de groei nog verder af naar 0,1%. Aruba verkeert nog steeds in

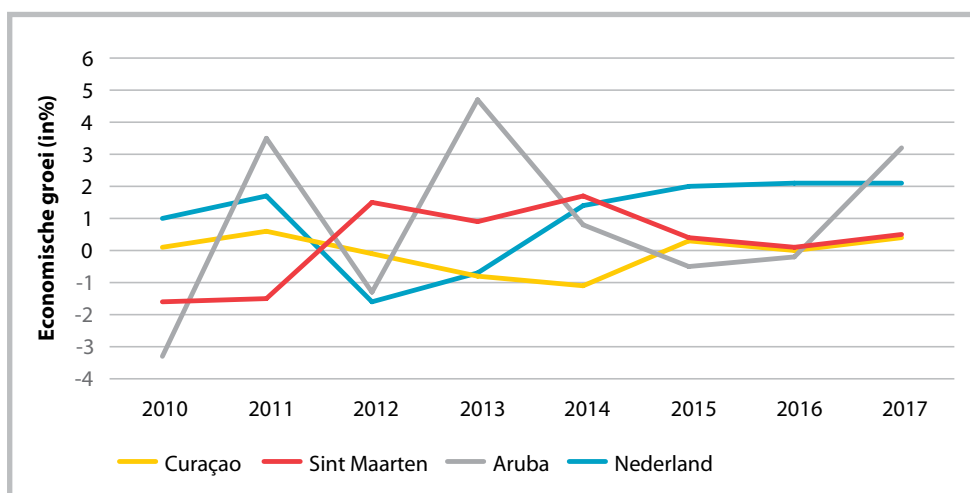
een recessie: de economie toonde opnieuw een lichte teruggang van 0,2% na de krimp van 0,5% in 2015.

Terwijl de economie van Curaçao voor wat betreft het toerisme sterk gericht blijft op Nederland, zijn Sint Maarten en Aruba juist afhankelijk van ontwikkelingen in de Verenigde Staten. Voor alle drie de landen geldt dat Latijns-Amerika een belangrijke markt is geworden voor inkomsten uit het toerisme. Curaçao en Aruba hebben daardoor te kampen gehad met tegenvallende toerisme inkomsten uit het economisch zwaar getroffen Venezuela.

Aruba zag in 2016 een negatieve inflatiedruk als gevolg van een afname in de internationale olieprijs en de daaraan gekoppelde benzineprijs en energietarieven. De deflatie bedroeg 1,7%. In Curaçao bleef het prijspeil stabiel (0,0%) en werd de daling van de energieprijzen gecompenseerd door een stijging van de lokale voedselprijzen. In Sint Maarten was de inflatiedruk met 0,1% ook zeer beperkt.

Figuur 2
Groei cijfers van de landen in het Koninkrijk
2010-2017

Sinds 2009 kampt de Curaçaose economie met stagnatie. Terwijl de economie voorheen sterk kon leunen op inkomsten uit de internationale



Bron: CBCS, CBA, CPB

1.2.2 CURAÇAO

Na een paar jaar van krimp werd 2015 afgesloten met een bescheiden economische groei van 0,3%. Maar deze trendbreuk zette in 2016 niet voort. Het economische groeicijfer voor Curaçao zal naar verwachting op 0,0% uitkomen. De economische stilstand wordt verklaard door een daling in de netto buitenlandse vraag die werd gecompenseerd door een toename in de binnenlandse bestedingen. De afname in de netto buitenlandse vraag werd vooral veroorzaakt door een daling in de exporten (met name toerisme). Zowel de private als de publieke sector zagen een toename in de consumptieve bestedingen en investeringen. De groei in de particuliere investeringen was voornamelijk het gevolg van de uitbreiding van het vliegveld en investeringen in woningbouwprojecten. De consumptie steeg als gevolg van een hoger besteedbaar inkomen door een verlaging van de tarieven van de inkomstenbelasting. De overheidsinvesteringen vonden hoofdzakelijk plaats in de bouw van het nieuwe ziekenhuis en verbeteringen aan het weggennet. Investeringen in sociale woningbouw bleven achterwege. De stagnatie van de economie zorgt ondertussen voor een oplopende werkloosheid. Volgens het Arbeidskrachtenonderzoek dat het CBS in het najaar van 2016 heeft gehouden, bedraagt het werkloosheidspercentage 13,3%, een stijging ten opzichte van de werkloosheid van 11,7% in dezelfde periode in 2015. De jeugdwerkloosheid is eveneens gestegen en wel fors, van 29,7% in 2015 naar 36,8% in 2016. Een derde van deze werkloze jongeren volgde echter een dagopleiding, waardoor zij niet volledig beschikbaar zijn voor deelname aan de arbeidsmarkt.

financiële dienstverlening, een florerende raffinaderij, het onderhoud van schepen en de handel naar met name Venezuela, is de economie in recente jaren steeds sterker afhankelijk van het toerisme. Het toerisme kenmerkt zich echter door een lage toegevoegde waarde, hoge import en met name lage lonen banen. Om de economie weer een impuls te geven, zullen nieuwe sectoren aangeboord moeten worden, zoals ICT dienstverlening en revitalisering van de zakelijke dienstverlening. Bij internationale investeerders staat Curaçao ondertussen goed op de kaart. Zo is door een Nederlandse investeerder een overeenkomst gesloten met de Curaçaose Dok Maatschappij en toont een Chinese investeerder volop interesse om vanaf 2020 een lease overeenkomst te sluiten met de raffinaderij. Daarnaast zijn Colombiaanse investeerders actief bij het overnemen van hotels. Om deze interesse van buitenlandse investeerders vast te houden en verder te vergroten blijft het van groot belang om de administratieve regeldruk, de red tape, te verminderen en de politieke stabiliteit te vergroten. Een betrouwbare overheidspartner is immers van doorslaggevend belang voor investeringsbereidheid.

Mede door een aantrekkende wereldeconomie in 2017 zal de Curaçaose economie in 2017 volgens de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten met 0,4% groeien. De investeringen in het nieuwe ziekenhuis komen in een afrondende fase en zullen naar verwachting in de tweede helft van 2018 gereed komen. De overheidsinvesteringen worden verder opgestuwd door de aanleg van de tweede megapier (Tula pier), waarmee inmiddels een aanvang is gemaakt. Het politieke landschap is ondertussen enigszins veranderd. Na de verkiezingen van sep-

tember 2016 werd moeizaam een nieuwe regering gevormd, die echter de meerderheid in de Staten verloor. Nieuwe verkiezingen zullen eind april 2017 plaatsvinden. De uitdaging is om de stabiliteit die de Curaçaose politiek de afgelopen jaren kenschetste, te hervinden en te handhaven. Voor de economische ontwikkeling op de langere termijn is het eveneens van groot belang meer duidelijkheid te verkrijgen over de toekomst van de Isla-raffinaderij. Er vinden hierover reeds gesprekken plaats met een nieuwe Chinese investeerder. Bij moderniseringsplannen dienen de bijbehorende milieuaspecten een cruciale rol te krijgen en zullen de effecten op de werkgelegenheid nader ingevuld moeten worden. De zorgwekkende situatie rondom de lokale luchtvaartmaatschappij Insel Air kan in 2017 een rem zetten op de economische ontwikkeling. Er is dan ook veel aan gelegen om de vliegtuigmaatschappij te herstructureren en revitaliseren zodat zij wederom een betrouwbaar onderdeel van de Curaçaose economie gaat vormen en betrouwbare interinsulaire verbindingen kan realiseren. Hiermee kan het vervoer van goederen en diensten worden geborgd.

1.2.3 SINT MAARTEN

Terwijl de economische ontwikkeling in Sint Maarten in 2015 reeds terugliep, is met een groei van slechts 0,1% in 2016 de economie tot stilstand gekomen. De economische stagnatie is het gevolg van minder netto buitenlandse vraag in combinatie met lagere overheidsbestedingen. Door het wegvallen van twee cruiselijnen in 2016 daalden de inkomsten uit de toerismesector aanzienlijk. Ook de resultaten van de haven hadden te lijden onder het wegvallen de cruiselijnen. De overheidsbestedingen namen af als gevolg van minder overheidsconsumptie en eveneens lagere overheidsinvesteringen. De particuliere bestedingen stegen als gevolg van meer investeringen, met name bouwprojecten voor nieuwe hotels, maar dit werd gemitigeerd door een daling in de private consumptie.

De belangrijkste pijler van de economie, het toerisme, heeft een moeilijk jaar achter de rug. Door een afname in het aantal cruiseschepen dat de haven van Sint Maarten aandeed door toegenomen concurrentie uit de regio, daalde het aantal cruisepassagiers aanzienlijk. Bovendien belemmerde de zorgen omtrent het Zika virus een groei in het aantal verblijfstoeristen uit Noord-Amerika. Dit werd deels gecompenseerd door meer bezoekers uit Europa. De reparatieactiviteiten aan jachten veerden daarentegen op in vergelijking met 2015.

Voor 2017 wordt door de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten een groei van de economie verwacht van 0,5%. Terwijl de overheidsbestedingen nog zullen afnemen, zal de groei gedreven worden door een toename in de particuliere bestedingen

door met name investeringen in het toerisme en vastgoed. De overheidsconsumptie zal dalen, terwijl de overheidsinvesteringen een bescheiden groei zullen laten zien als gevolg van uitbreiding en modernisering van de belastingdienst. Daarnaast zal in beveiliging van de ICT-omgeving van de overheid moeten worden geïnvesteerd. Doordat de belangrijkste markten voor het toerisme economisch herstel laten zien, is de verwachting dat de toerismesector inkomsten weer een opwaartse trend zullen tonen. Maar de inkomsten uit het cruise-toerisme zullen naar verwachting niet meer terugveren naar de niveaus van voorheen. Sint Maarten zal derhalve ook meer moeten investeren in het laten groeien van het verblijfstoerisme. Ook kan het aanbod van activiteiten voor toeristen worden uitgebreid waardoor de ontvangsten uit toerisme weer op peil gebracht worden.

1.2.4 ARUBA

De economische groei stagneerde andermaal in 2016 na de eerdere krimp van 0,5% in 2015. De groeiprognoses worden nog overeind gehouden door de investeringen van CITGO in de ombouw van de olieraffinaderij in een upgrader. Daarbij streeft men naar duurzame innovatie (green challenge). Daarnaast zijn er ook publieke investeringen, met name op het gebied van infrastructuur. De economische groei die deze investeringsimpuls genereert, wordt echter sterk gematigd door tegenvallende inkomsten uit de toerismesector. Het aantal toeristen laat een bescheiden groei zien, maar van een groei van de inkomsten is door een lager bestedingspatroon geen sprake. Een verminderd consumentenvertrouwen gecombineerd met een verwachte daling van het besteedbaar inkomen zetten een rem op de groei van de private consumptie. Het feit dat in 2016 sprake was van een significante daling van het prijspeil wordt in de samenleving niet zo ervaren. Wellicht is het mandje van goederen waarop de inflatiemeting is gebaseerd aan herziening toe.

De investeringen van CITGO hebben in 2016 vertraging opgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Hierdoor valt de economische groei in 2016 lager uit dan eerder werd verondersteld. Ook de impuls aan de werkgelegenheid heeft zich in 2016 nog niet gemanifesteerd. Deze effecten verplaatsen zich deels naar 2017 en deels naar opvolgende jaren. In het eerste kwartaal van 2017 blijven de grote investeringen in de ombouw van de raffinaderij ook nog achterwege. Het is derhalve nog maar de vraag of de door de Centrale Bank van Aruba verwachte groei van 3,2% in 2017 gehaald zal worden. Voor de langere termijn zal de raffinaderij zeker een positief economische effect genereren. Het noodzakelijke onderhoud van de raffinaderij zal op de lange termijn voor stabiele inkomsten zorgen en gunstig uitwerken op de werkgelegenheid. Als

gevolg van de politieke en economisch turbulentie in Venezuela en de toegenomen internationale concurrentie zal de toeristische sector van Aruba naar verwachting in 2017 niet krachtig opveren, maar een lichte groei is wel de verwachting. De aan de toeristensector gelieerde horeca en retail sectoren nemen ook een stagnatie waar. De toerist en lokale consument is prijsbewuster en consumeert meer in het goedkopere segment. De retail sector ondervindt bovendien sterke concurrentie door rechtstreekse online aankopen door de consument, waarbij de variëteit bij online winkelen bovendien groter is.

Mede als gevolg van de lage rente in de Verenigde Staten en de overliquiditeit van de lokale banken zijn de rentepercentages gedaald. Dit zorgt voor een verbetering van het investeringsklimaat en het aantal ondernemerskredieten is dan ook gestegen. Een aandachtspunt voor toekomstige groei is de kwaliteit van het onderwijs die beter moet aansluiten bij de veranderende arbeidsmarkt. Dat geldt overigens ook voor Curaçao en Sint Maarten. Voor 2017 worden naast de geplande PPP-constructies op het gebied van infrastructuur en de reeds gestarte uitbreiding van het ziekenhuis geen grote nieuwe investeringsprojecten verwacht.

Voor een krachtige herstel van de economische groei is een duidelijk lange termijn beleid op het gebied van toerisme en ruimtelijke ordening vereist. Dat ontbreekt momenteel. Ook het traject van aanvraag tot verlening van vergunningen zal eenvoudiger en korter moet worden om buitenlandse investeerders voor met name de bouw van hotels aan te trekken. Daarnaast zullen initiatieven die de economie diversifiëren en daarmee de afhankelijkheid van het toerisme doen verminderen, gestimuleerd moeten worden.

1.3 SCHULD- EN TEKORTCIJFERS VAN DE LANDEN IN HET KONINKRIJK

1.3.1 ONTWIKKELING OVERHEIDSSCHULDEN

Sinds de ontmanteling van de Nederlandse Antillen op 10-10-10 is in Curaçao en Sint Maarten sprake van een houdbare en redelijk stabiele omvang van de overheidsschulden. Het traject naar autonomie van beide landen ging gepaard met een overname van het grootste deel van de schulden door de Nederlandse overheid. Beide landen gingen daardoor van start met een relatief lage schuldquote van iets meer dan 30% bbp.

Om beide landen ervoor te behoeden dat zij wederom op een pad terecht zouden komen waarbij de overheidsschulden op termijn onhoudbaar worden, is de afspraak gemaakt dat alleen voor overheids-

investerings kan worden geleend en niet meer voor consumptieve uitgaven. Dit komt erop neer dat de gewone dienst van de overheid (het exploitatiesaldo) minimaal in evenwicht moet zijn, terwijl er wel voor investeringen op de kapitaaldienst geleend kan worden. Deze zogeheten gulden financieringsregel is in de consensus Rijkswet financieel toezicht opgenomen. De mate waarin geleend kan worden op de kapitaaldienst is begrensd door de rentelastnorm, die de te betalen rente op het totaal aan leningen maximeert op 5% van de gemiddelde inkomsten van de collectieve sector (berekend over de drie voorafgaande begrotingsjaren). Beide landen kunnen voor leningen een beroep doen op Nederland; dat zich als onderdeel van de gemaakte afspraken gecommiteerd heeft aan een lopende inschrijving op alle obligatie-emissies van beide landen. Voor Curaçao en Sint Maarten komt dit erop neer dat zij tegen gunstige rentetarieven leningen kunnen aangaan. Het voordeel bedraagt voor Curaçao elk jaar ongeveer ANG 100 miljoen en voor Sint Maarten ANG 25 miljoen. Door de huidige zeer lage rente en met de rentelastnorm als enige restrictie zouden beide landen in beginsel nog omvangrijke schulden kunnen aangaan waardoor de schuldquote wederom aanzienlijk kan oplopen.

Het Cft heeft daarom in december 2016 een seminar georganiseerd waarbij het thema houdbare overheidsfinanciën centraal stond. Deskundigen op het gebied van overheidsfinanciën gaven hun visie wanneer er sprake is van houdbaarheid van overheidsfinanciën en wanneer deze houdbaarheid in het gedrang komt. Bij een lage groei en lage inflatie kunnen rentelasten al snel de andere overheidsuitgaven verdringen wanneer de schuld zich op een hoog niveau bevindt. Het is derhalve raadzaam om het schuldniveau voldoende laag te houden en economische groei te faciliteren. Tijdens het seminar was er brede consensus onder de deskundigen dat een schuldquote van maximaal 40% voor kleine open economieën, zoals de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk, wenselijk is. Het Cft adviseert derhalve de landen om een dergelijke norm op te nemen in de eigen wetgeving. Hierbij kan een marge van 5% beneden en boven de norm gehanteerd worden om economische schokken op te vangen, waarbij 35% de norm dient te zijn in economisch goede tijden en 45% bij economische tegenspoed.

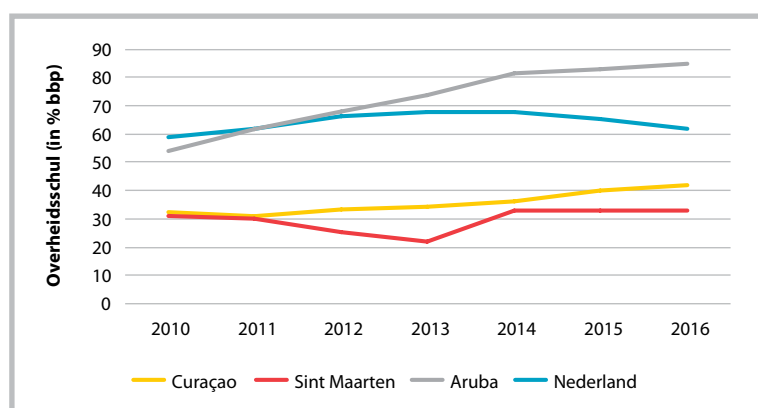
In de zes jaren sinds de autonomie zijn door zowel Curaçao als Sint Maarten nieuwe leningen aangegaan. Hierdoor is de schuldquote van beide landen iets opgelopen naar 42% voor Curaçao en 33% voor Sint Maarten. Daarvan is voor Curaçao een lening van 8% bbp aangegaan voor de bouw van het nieuwe ziekenhuis dat als onderdeel van de business case annuïtair wordt afgelost.

In 2017 heeft Sint Maarten het voornemen een lening aan te gaan voor modernisering van de belastingdienst terwijl Curaçao diverse investeringen in 2017 zal doen waarvan een deel uit eigen middelen gefinancierd wordt en voor het overige een lening zal worden aangetrokken.

Voor Aruba ligt de situatie anders. Bij Aruba heeft geen schuldsanering plaatsgevonden en als gevolg van oplopende tekorten is de schuldquote het afgelopen decennium tot voor Aruba ongekende hoogte gestegen. Eind 2016 bedroeg de schuldquote 86%. Naast de omvangrijkere schuldenberg leent Aruba ook tegen hogere rentetarieven dan Curaçao en Sint Maarten. De rentelasten maken inmiddels 17% uit van de totale overheidsbestedingen. Door de hoge schuldquote en de omvangrijke rentelasten kampt Aruba met het zogeheten sneeuwbal-effect. Hieraan is in hoofdstuk 2 een box gewijd.

Om het tij te keren en de stijging van de schuld-omvang om te buigen naar een vermindering van de schuld, is een begrotingspad ingeslagen waarbij de begrotingstekorten vanaf 2018 plaats zullen maken voor begrotingsoverschotten. Hierdoor zal de schuldquote weer een dalende trend gaan vertonen. In de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) staat het pad weergegeven aan welke begrotingsnormen tot en met 2018 de begroting dient te voldoen. Het is voor Aruba van groot belang om ook na 2018 minimaal begrotingsevenwicht te bereiken om de als onhoudbaar geachte overheidsschuld terug te dringen. Indien herfinanciering van vervallende schuld via Nederland mogelijk zou worden kan dit het proces van terugkeer naar een houdbare schuldpositie aanmerkelijk versnellen.

Figuur 3
Schuldquote in de landen van het Koninkrijk



Bron: CBS, CBA, Cft

Als gevolg van de financiële crisis en daarop volgende recessie die gepaard ging met een sterk oplopende werkloosheid bereikte de schuldquote in Nederland een piek in 2014. Het tekort kwam toen uit op 68%, ruim boven de Europese norm van 60%. Sindsdien neemt de schuldquote sterk af, naar 65% in 2015 en 62% in 2016. Door een aantrekkende economie, afname in de werkloosheid en een behoedzame begroting zal de schuldquote naar verwachting in 2017 onder de Europese norm van 60% bbp uitkomen.

1.3.2 TEKORTEN

Voor Curaçao en Sint Maarten staan de begrotingsregels in de Rijkswet financieel toezicht (Rft). Het saldo op de gewone dienst (het exploitatiesaldo) dient minimaal in evenwicht te zijn. Indien zich toch tekorten voordoen, moeten deze tekorten in navolgende jaren gecompenseerd worden door overschotten op de gewone dienst. Voor overheidsinvesteringen via de kapitaaldienst mag, na positief van advies van het Cft, geleend worden. Voor vaststelling van de tekorten wordt gekeken naar de tekorten van de collectieve sector. Voor Curaçao maakt de Stichting OverheidsAccountant Bureau (SOAB) dit overzicht van de collectieve sector en voor Sint Maarten is dit de afdeling Statistiek van Sint Maarten (STAT), in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland. Iedere 2 jaar dient hiervan een update gemaakt te worden, dat is voor het laatst over de periode 2016-2017 gedaan.

CURAÇAO

Curaçao heeft de afgelopen jaren overschotten gerealiseerd op de gewone dienst, waarmee de tekorten uit 2010 en 2012 weer zijn gecompenseerd. Aangezien er leningen zijn afgesloten voor kapitaalinvesteringen, vertoont de totale begroting tekorten.

In voorgaande jaren heeft de overheid van Curaçao geleend voor o.a. de financiering van de bouw van het nieuwe ziekenhuis, investeringen in het wegennet, renovatie van schoolgebouwen en ICT projecten. In 2016 komt het overschot op de gewone dienst naar verwachting uit op ANG 5,9 miljoen. Door de omvangrijke investering in het nieuwe ziekenhuis is het tekort op de totale begroting in 2016 uitgekomen op ANG 150,8 miljoen (2,7% bbp). Het tekort van de collectieve sector komt daarmee uit op ANG 194,6 miljoen. De schuldquote is, mede door een gedaald nominaal bbp, opgelopen van 4,0% in 2015 naar 4,2% in 2016.

De laatste jaren heeft Curaçao de begroting op orde. Daarnaast is Curaçao gestaag op weg het ambtenarenapparaat te verkleinen. Na 10-10-10 zag Curaçao zich geconfronteerd met veel ambtenaren die voorheen in dienst waren van de Nederlandse Antillen. Dit ambtenarenapparaat was te omvangrijk voor het bestuur van alleen het land Curaçao. Sindsdien is het ambtenarenbestand verminderd van ruim 4600 ambtenaren ultimo 2012 naar ruim 4400 ambtenaren ultimo 2016, een reductie van 4%. Deze ontwikkeling is gunstig, maar is nog niet afdoende. Als percentage van het bbp liggen de uitgaven voor overheidspersoneel in 2016 op circa 12% (t.o.v. 13% in 2011), hetgeen hoger ligt dan de 8% die volgens het IMF voor vergelijkbare landen in de regio als gangbaar wordt verondersteld. De reductie in uitgaven voor het overheidspersoneel zal de komende jaren dan ook nog moeten worden voortgezet. Daarnaast blijft het voornaamste punt van aandacht de sociale fondsen. Met name de AOV/AWW laat structureel tekorten zien. Het terugdringen van het tekort van het AOV-fonds dient derhalve hoge prioriteit te krijgen. De tekorten worden momenteel bekostigd uit het schommelfonds, maar de wettelijke minimale omvang van dit schommelfonds komt in snel tempo in zicht.

SINT MAARTEN

Sint Maarten zal naar verwachting 2016 afsluiten met een overschot van ANG 26,3 miljoen op de gewone dienst. Sint Maarten zal enkele jaren overschotten op de gewone dienst moeten bewerkstelligen om de tekorten uit de eerdere jaren volledig te compenseren. Doordat de uitgaven op de kapitaaldienst de inkomsten overtreffen, wordt de totale begroting afgesloten met een gering tekort van ANG 2 miljoen (0,1% bbp) dat gefinancierd is met leningen die in het verleden zijn afgesloten en nog niet volledig waren benut. Omdat het tekort gering is en er slechts een nieuwe lening is afgesloten om een oude lening mee af te lossen, blijft de schuldquote in 2016 voor het derde jaar op rij stabiel op 33% bbp.

Voor Sint Maarten blijft het een uitdaging om de belastinginkomsten structureel te verhogen. Doordat deze inkomsten achterblijven, worden incidentele meevallers ingezet om de gewone dienst sluitend te krijgen. Dit is geen duurzame oplossing. Het is voor Sint Maarten dan ook van groot belang om bij de belastingdienst een efficiëncyslag te maken. Het personeel bij de belastingdienst dient door extra scholing beter uitgerust te worden op zijn taak. Daarnaast zal er extra capaciteit ingezet moeten worden om de compliance bij de belastingbetaling te verhogen. De uitgaven voor overheidspersoneel zijn sinds 10-10-10 gestegen, maar dit is geen onverwachte ontwikkeling. Sint Maarten moest het overheidsapparaat immers helemaal op poten zetten vanaf het begin van de autonome status. Bedroegen de uitgaven voor overheidspersoneel in 2011 nog 7,7% bbp, in 2016 zijn deze opgelopen naar 10%. Dit is relatief hoog, maar voor een zeer kleine economie als Sint Maarten (beduidend kleiner dan Curaçao en Aruba) een gevolg van de status als land. Het aantal ambtenaren (in fte) is overigens sinds 2012 afgenomen van 2102 tot 1829 in 2016, maar door de fors gestegen gemiddelde loonsom per werknemer zijn de uitgaven wel sterk opgelopen. Voor Sint Maarten wordt het een uitdaging om het verder oplopen van de personeelsuitgaven te beteugelen en het ambtenarenapparaat kwalitatief voldoende bemand te krijgen zodat de overheidstaken goed uitgevoerd worden.

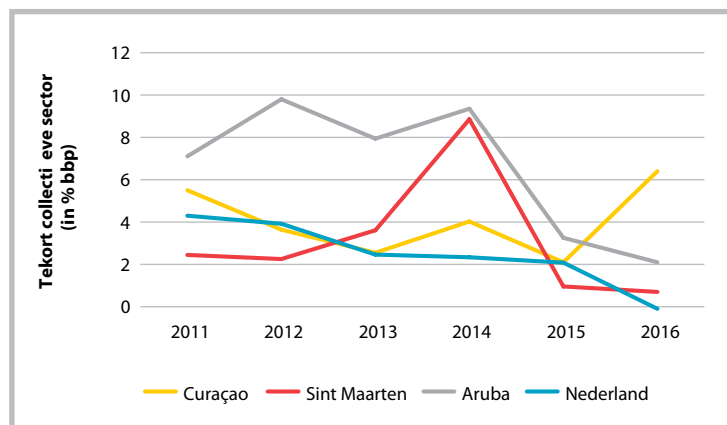
ARUBA

Aruba heeft de tekortnorm van maximaal 2,0% bbp voor de collectieve sector in 2016 gehaald. In 2017 mag het tekort nog 0,5% bedragen, terwijl dit in 2018 moet zijn omgeslagen naar een overschot van 0,5% bbp. Aruba heeft in 2016 een eerste aanzet gemaakt tot vaststelling van de collectieve sector. Hierbij zijn 5 entiteiten aangewezen als onderdeel van de collectieve sector. In 2017 zal een vervolgstap gezet worden naar uitbreiding van het aantal entiteiten dat tot de collectieve sector behoort.

In 2012 heeft de overheid het balanced budget akkoord afgesloten. Hierbij was het uitgangspunt dat de begroting geleidelijk in evenwicht zou worden gebracht. Het instrument dat hiervoor gehanteerd werd, was een maximering van het uitgavenplafond op AWG 1350 miljoen (stand begrotingsuitgaven gewone dienst van 2012). Het balanced budget akkoord is echter vaarwel gezegd sinds de tekortnormen in de Landsverordening Aruba financieel toezicht zijn afgesproken. Deze tekortnormen zijn vanaf 2015 leidend geworden. Indien het balanced budget akkoord nog steeds was nageleefd, had dat eerder tot begrotingsoverschotten geleid dan nu het geval zal zijn.

Aruba heeft voor wat betreft de begroting grote stappen gezet. Waar in 2014 het tekort in enge zin nog 9,3% bbp bedroeg, mede veroorzaakt door een forse dotatie aan het ambtenarenpensioenfonds APS van 3,6%, is dit tekort in 2015 afgenomen naar 3,2% en in 2016 naar 2,0%. Door de matige economische groei en deflatie en de oplopende schuld stijgt de schuldquote van 83% bbp in 2015 naar 86% in 2016.

Figuur 4
Tekort Collectieve sector



Bron: CPB, Cft

Aruba heeft grote inspanningen verricht om de omvangrijke begrotingstekorten in korte tijd terug te dringen. Naast structurele hervormingen van pensioen- en zorgstelsel is er vooral sprake van incidentele aanpassingen die nog onvoldoende zicht bieden op verduurzaming van de overheidsfinanciën op de lange termijn. Om de toekomst van de overheidsfinanciën op de lange termijn met voldoende vertrouwen tegemoet te zien, dienen de belastingen hervormd te worden. De huidige belastingwetgeving is sterk verouderd en complex. De belastingwetgeving dient gemoderniseerd en vereenvoudigd te worden, zodat de inning en de compliance verbeterd kan worden. Bij de winstbelasting is al wel een hervorming doorgevoerd die aanzienlijke revenuen heeft opgeleverd. In de afgelopen jaren is de overheid van Aruba een aantal omvangrijke PPP-projecten

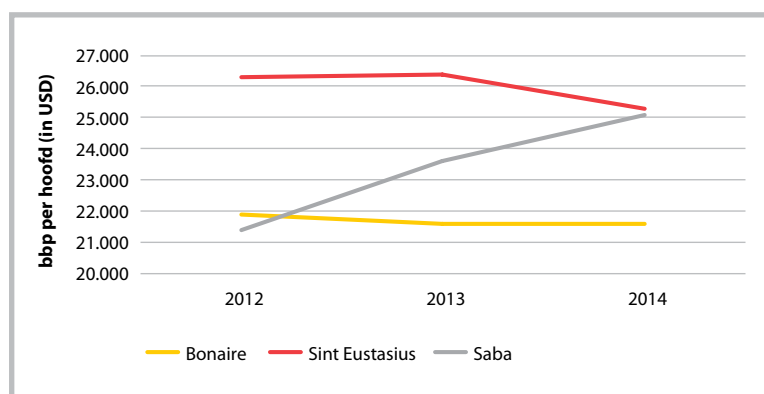
aangegaan. De beschikbaarheidsvergoedingen die deze projecten met zich meebrengen leggen een grote druk op toekomstige begrotingen. Nieuw beleid of het voeren van conjunctureel beleid wordt daarmee sterk ingeperkt; de fiscal space wordt kleiner. Het is derhalve raadzaam om een PPP-norm in te stellen die een maximum stelt aan de omvang van de beschikbaarheidsvergoedingen. In hoofdstuk 2 is een box gewijd aan een mogelijke PPP-normering. Om de overheidsfinanciën verder toekomstbestendig te maken is het bovendien van belang dat Aruba het aantal overheidsambtenaren terugbrengt. De afgelopen jaren is het ambtenarenapparaat dan weer uitgebreid dan weer ingekort. De aantallen overheids personeel lieten zo een grillig verloop zien. De afgelopen twee jaren was van een daling echter geen sprake meer. De uitgaven voor overheids personeel laten de afgelopen jaren geen dalende trend zien. Als percentage van het bbp liggen de uitgaven sinds 2011 net iets boven de 10% (met een uitschieters van 11,5% en 11,4% in 2012 resp. 2013), hetgeen aan de hoge kant is voor vergelijkbare economieën. Deze hoge uitgaven voor overheids personeel vormen een risico voor het realiseren van duurzaam houdbare overheidsfinanciën. Een manier om de uitgaven voor overheids personeel toekomstbestendig te maken is door het beloningssysteem te moderniseren, bijvoorbeeld door de introductie van een functiehuis. Dit creëert een dempende werking op de uitgaven, aangezien de automatische salarisgroei wordt getemperd.

De hoge rentelasten op de overheidsschuld vormen een enorme belasting voor het begrotingsbeleid. Gecorrigeerd voor rentelasten bedroeg het primaire overschot in 2016 maar liefst 2,5% bbp (2015 2,2% bbp), hoger dan menig land in het eurogebied (alleen Griekenland heeft een vergelijkbaar primair overschot, naar verwachting tussen de 2% en 3%). Snelle schuldreductie is derhalve geboden, terwijl herfinanciering tegen lagere rentetarieven zou helpen.

1.4 CARIBISCH NEDERLAND

De statistische gegevens van Caribisch Nederland worden door het Centraal Bureau van de Statistiek gepubliceerd. Er is echter nog enige vertraging in het vergaren en publiceren van de meest recente data. Voor veel indicatoren zoals het bbp zijn de gegevens slechts beschikbaar tot en met 2014.

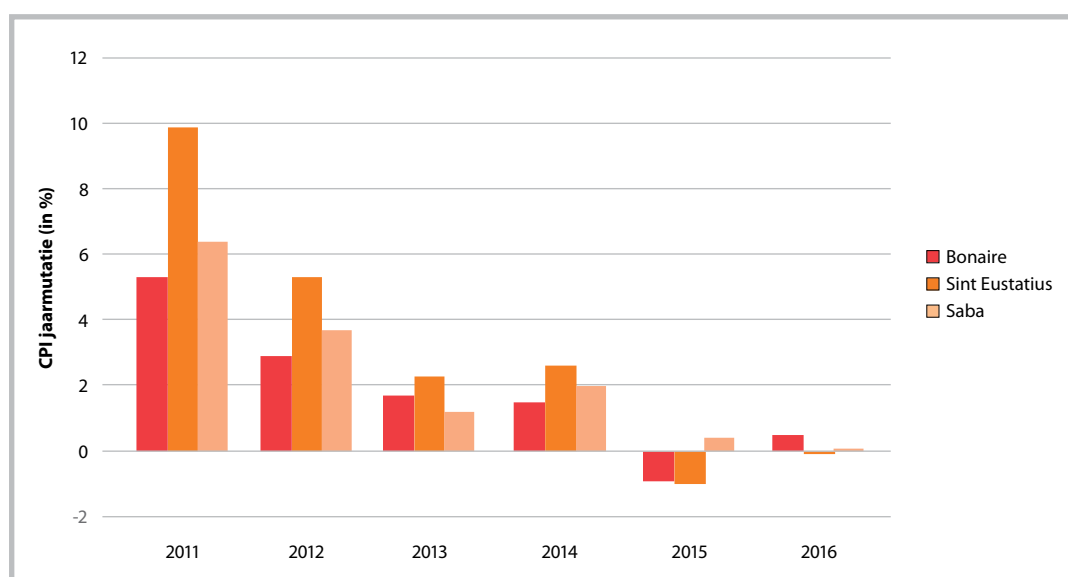
Figuur 5:
bbp per hoofd in Caribisch Nederland
2012 - 2014



Bron: CBS

Meer recentere data zijn beschikbaar voor inflatie. De mutatie van de consumentenprijsindex, ofwel de inflatie, is in 2016 op alle eilanden van Caribisch Nederland erg laag geweest. De gemiddelde inflatie kromp in 2016 op Sint Eustasius met $-0,1\%$ en was op Saba en Bonaire positief met respectievelijk $0,1\%$ en $0,5\%$. Hiermee is het prijspeil op de eilanden min of meer gestabiliseerd, waar er in 2015 nog op Bonaire en Sint Eustasius sprake was van deflatie.

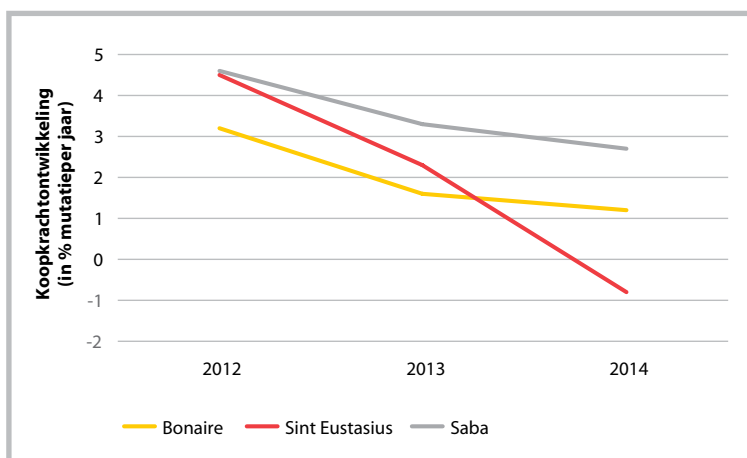
Figuur 6
Inflatie in Caribisch Nederland 2011 - 2016



Bron: CBS

In 2016 heeft het CBS voor het eerst onderzoek gedaan naar de koopkrachtontwikkeling in Caribisch Nederland. Gedurende het jaar zijn voor de jaren 2012 tot en met 2014 de koopkrachtcijfers in kaart gebracht. Gedurende alle drie deze jaren steeg de koopkracht van de inwoners op Bonaire en Saba. Op Sint Eustatius steeg de koopkracht in 2012 en 2013, maar daalde deze in 2014. Wel blijkt uit de cijfers dat de koopkrachtmutaties gedurende deze jaren op alle eilanden elk jaar lager werden dan in het jaar daaraan voorafgaand.

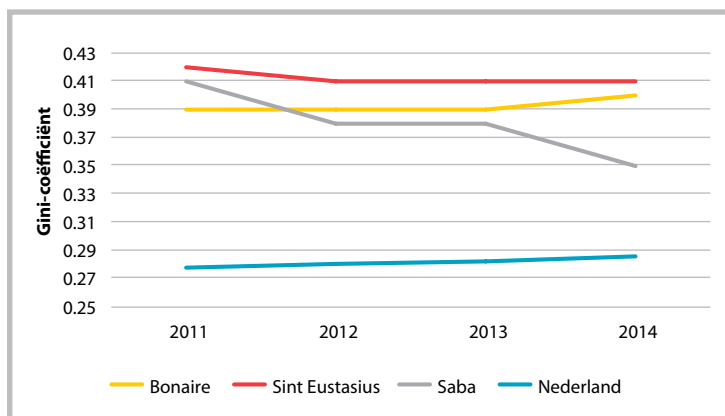
Figuur 7
Koopkrachtontwikkeling in Caribisch Nederland
2012 - 2014



Bron: CBS

De Gini-coëfficiënt laat zien hoe gelijk of ongelijk de inkomens in een land verdeeld zijn. Hoe hoger de coëfficiënt, hoe ongelijker de inkomens zijn verdeeld. De afgelopen jaren is te zien dat de ongelijkheid op Sint Eustatius en op Saba dalende is. Vooral op Saba is de ongelijkheid sterk gedaald tussen 2011 en 2014 en is nu het laagste van de drie eilanden. De daling in 2014 is met name veroorzaakt vanwege een extra verhoging van de uitkeringsbedragen en minimumlonen in dat jaar. Op Sint Eustatius was de daling kleiner en de blijft de inkomensongelijkheid het hoogste van alle eilanden. Op Bonaire, waar de inkomensongelijkheid in 2011 nog het laagst was, is de Gini-coëfficiënt daarentegen gestegen tussen 2011 en 2014. Op alle drie de eilanden van Caribisch Nederland is de inkomensongelijkheid een stuk hoger dan in Nederland.

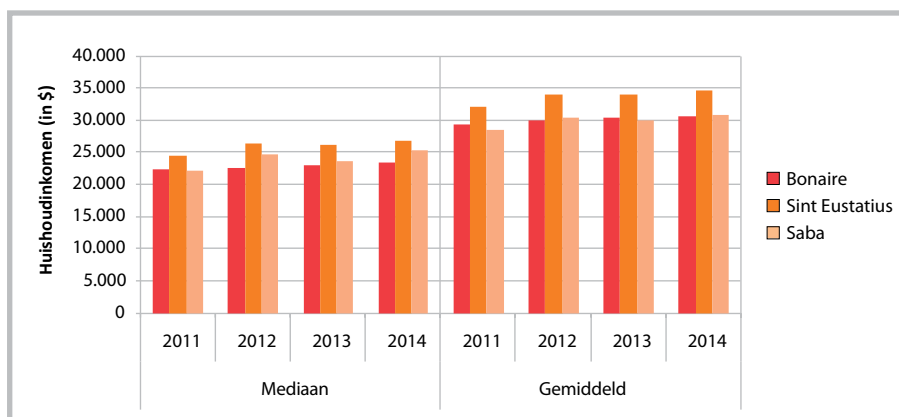
Figuur 8
Inkomensongelijkheid in Caribisch Nederland
2011 - 2014



Bron: CBS

De gemiddelde inkomens zijn tussen 2011 en 2014 op alle eilanden gestegen. Op Sint Eustasius waren in 2014 de inkomens gemiddeld het hoogst met USD 34.700 per jaar. Op Saba en Bonaire lagen deze ongeveer gelijk met respectievelijk USD 30.800 en USD 30.700 per jaar. Ook de mediane inkomens zijn in dezelfde jaren gestegen. Dit zijn de doorsnee inkomens, de middelste van de naar grootte gerangschikte inkomens. Deze waren in 2014 ook op Sint Eustasius het hoogste met USD 26.900 per jaar, gevolgd door Saba met USD 25.300 per jaar en Bonaire met USD 23.400 per jaar.

Figuur 9
Het mediane en gemiddelde inkomen 2011 - 2014



Bron: CBS



Bonaire

1.4.1. BONAIRE

Voor het toerisme, de drijfkracht achter de economie van Bonaire, was 2016 een goed jaar. De sector vertoonde in 2016 een sterke groei. Het toerisme vanuit zowel de Verenigde Staten als uit Nederland deed het goed. Er is een nieuw, groot hotel gebouwd en ook voor 2017 en de volgende jaren staan er volop nieuwe bouwprojecten op stapel. Dat zal voor extra accommodatie voor toeristen zorgen. Meer kwalitatief hoogwaardige kamers zijn ook nodig om aan de wensen van de Amerikaanse markt te voldoen. Zowel het cruise-toerisme als het verblijfstoerisme zijn in 2016 gegroeid en de verwachting is dat deze groei de komende jaren zal doorzetten. Gelieerde sectoren zoals de horeca en de autoverhuurbedrijven varen wel bij deze groei van het toerisme. Dat het toerisme hoog op de agenda staat, komt mede tot uitdrukking in de totstandkoming van het strategisch toeristisch masterplan dat door de Tourism Corporation Bonaire ten uitvoer zal worden gebracht. Dit masterplan zal medio 2017 aangeboden worden. Belangrijk onderdeel van het masterplan is ervoor te zorgen dat ook jonge toeristen naar Bonaire komen door o.a. te benadrukken dat Bonaire niet alleen interessant is voor het duiktoerisme, maar méér te bieden heeft. Een aandachtspunt blijft de inning van de tourism tax. Deze inning verloopt momenteel niet efficiënt en de compliance laat te wensen over. Hierin kan een verbetering gemaakt worden, waarbij de belastingdienst een faciliterende rol kan bieden. De airlift zal in 2017 uitgebreid worden met meer vluchten vanuit Noord-Amerika en vanuit Nederland, maar doordat er geen financiële middelen zijn voor garantstellingen aan luchtvaartmaatschappijen, breidt de airlift minder uit dan gewenst. De interesse van internationale vliegmaatschappijen om op Bonaire te vliegen is groot en neemt bovendien toe. Daarnaast hebben de verbindingen met Curaçao en Aruba meer aandacht nodig. Een verbetering van deze verbindingen is noodzakelijk. Een goede bereikbaarheid van Bonaire voor toeristen die via Aruba en Curaçao reizen is immers cruciaal. Door het schrappen van vluchten van Insel Air wordt met name de groei van het aantal Amerikaanse toeristen geremd. Ook de horeca en dan met name de restaurants profiteren van de groei van het toerisme. Het aantal restaurants is toegenomen. Echter, tijdens het laagseizoen is het voor de restaurants niet eenvoudig om voldoende omzet te genereren.

Er is de afgelopen jaren veel met publieke middelen geïnvesteerd. Zo is er een nieuwe brandweerkazerne en een nieuw politiebureau gebouwd, is in 2016 de nieuwe verkeersstoren bij het vliegveld in gebruik

genomen, zijn er nieuwe wegen aangelegd en is begonnen met de bouw van de nieuwe gevangenis die eind maart 2017 wordt opgeleverd. In 2017 zal op de luchthaven worden begonnen met de uitbreiding en verbetering van de terminal. Dit zal tot een verbetering leiden van de afhandeling van en dienstverlening aan de passagiers en zal ruimte creëren voor commerciële activiteiten in de vorm van horeca en winkels. In 2018 zal naast het plaatsen van zonnepanelen door de luchthaven ook geïnvesteerd worden in nieuwe bagagebanden. De haven is bezig met het opstellen van een masterplan. Dit zal moeten leiden tot uitbreiding met een nieuwe pier, waardoor vrachtschepen en cruiseschepen afzonderlijk bediend kunnen worden. Momenteel kan vracht niet gelost worden als er een cruiseschip ligt aangemeerd. Ook zal de eventuele introductie van een high speed ferry voor extra economische ontwikkeling kunnen zorgen, aangezien het lokale vervoer gestimuleerd wordt en toeristen een extra mogelijkheid hebben om Bonaire te bereiken. Over deze high speed ferry wordt momenteel tussen de drie landen Curaçao, Aruba en Bonaire gesproken.

Het onderhoud van wegen is nog onvoldoende en er zijn onvoldoende initiatieven op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. De politieke onrust en steeds veranderende bestuurscolleges dragen niet bij aan een consistent overheidsbeleid en leiden tot een gebrek aan politieke besluitvaardigheid.

De zakelijke financiële dienstverlening ziet zich geconfronteerd met een hoge regeldruk vanuit Nederland. Sinds 10-10-10 is er nieuwe regelgeving vanuit DNB en de AFM. Het voldoen aan de nieuwe regelgeving wordt als een grote opgave ervaren. Ondernemers ervaren op hun beurt de verstrekking van bedrijfskrediet als uiterst terughoudend. Daarnaast worden de rentetarieven van de commerciële banken voor commercieel krediet als te hoog ervaren. Een privaat initiatief dat hierop heeft ingespeeld is de vestiging in 2016 van Qredits dat zich specialiseert in de verstrekking van microkredieten aan ondernemers. Hierdoor is de toegang tot betaalbaar krediet voor ondernemers verruimd. De dienstverlening van de overheid wordt door ondernemers als traag ervaren. Vergunningsaanvragen worden in de meeste gevallen niet tijdig behandeld. Desondanks is het aantal bedrijven in 2016 toegenomen, hetgeen aantoont dat de groei in het toerisme leidt tot meer bedrijvigheid.

1.4.2. SINT EUSTATIUS

NuStar blijft met kop en schouders de belangrijkste economische drijfveer van Sint Eustatius. Circa 60% van de economische activiteit wordt direct via NuStar gegenereerd. Als de indirecte effecten worden meegerekend, komt dit percentage nog een stuk hoger te liggen. Er is inmiddels overeenstemming bereikt over de hoogte van de havengelden die NuStar aan de overheid moet betalen en de definitieve overeenkomst hierover wordt naar verwachting in 2017 getekend. Om haar concurrentiepositie te behouden en te versterken zal NuStar in 2017 en 2018 flink investeren om de kwaliteit te behouden en te verhogen. Additionele investeringen zijn ook noodzakelijk om aan de stringente Europese regelgeving te voldoen, waaronder strengere milieueisen. De cost of doing business is daardoor voor NuStar hoger dan voor de regionale concurrenten, die aan minder strenge regels dienen te voldoen. De regionale concurrenten zijn bovendien in aantal toegenomen de afgelopen jaren, aangezien meer eilanden in de regio olie opslag terminals hebben, zoals Saint Croix en Saint Lucia. Dit stelt NuStar dan ook voor meer uitdagingen om in samenwerking met Nederland een leidende rol voor olie-opslag in de regio te behouden. Door de geplande investeringen zal NuStar in de komende jaren op Sint Eustatius extra werkgelegenheid scheppen.

De tweede economische pijler is het toerisme en dan hoofdzakelijk het duiktoerisme. Naast 'diving' zijn 'nature', 'tranquility' en 'history' de voornaamste trekkers voor toeristen. Het toerisme heeft in 2016 geen groei vertoond. In 2016 was onvoldoende budget beschikbaar om het eiland te promoten. Het aantal toeristen is in 2016 naar alle waarschijnlijkheid stabiel gebleven ten opzichte van 2015. In 2017 wordt een nieuw hotel gebouwd waardoor het aantal beschikbare kamers met 30 toeneemt. Voor 2017 bestaat verder het voornemen om PR bureau's in de hand te nemen voor promotionele activiteiten in de Verenigde Staten en Nederland. Het gebrek aan interesse van buitenlandse investeerders en de beperkte airlift zijn grote knelpunten voor verdere groei in het toerisme. Het ontwikkelen van een tourism masterplan zou de ontwikkeling van het toerisme verder kunnen ondersteunen, maar een dergelijk plan is er nog niet.

Sint Eustatius timmert aan de weg met de ontwikkeling van de agrarische sector. Een aantal decennia geleden floreerde deze bedrijfstak op Sint Eustatius, mede dankzij subsidiëring van de export. Sindsdien is deze bedrijfstak bijna volledig van de kaart verdwenen. Sinds een kleine twee jaar worden er initiatieven opgezet om deze sector weer op te laten veren. Door middel van subsidiering vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt de groente- en fruitteelt gestimuleerd. Het ministerie van Economische Zaken ondersteunt de lokale veeteelt. Om deze sectoren van de grond te krijgen zal subsidiëring noodzakelijk blijven, want ondanks de hoge prijzen voor geïmporteerde producten, kan de lokale markt nog niet concurrerend produceren. De agri business kan een product zijn voor toerisme door het from farm to table concept uit te werken als toerismeproduct en tevens kan het de lokale markt en de lokale restaurants bedienen. Hierdoor kan het een bijdrage leveren aan het verminderen van de importen. Hiervoor dient wel de aanlevering consistent te zijn en de producten van voldoende kwaliteit. Wanneer de sector meer ontwikkeld is, zou op termijn ook export naar omringende landen een vooruitzicht kunnen zijn. Er is vanaf 2016 nog maar één commerciële bank actief op Sint Eustatius. De kredietverstrekking aan bedrijven verloopt moeizaam en het gebrek aan keuzemogelijkheid aan commerciële banken wordt dan ook als knelpunt ervaren. Een mogelijke oplossing voor de kredietverlening is de vestiging van Qredits op Sint Eustatius dat voor eind 2017 wordt verwacht. Dit bedrijf specialiseert zich in microkredieten voor bedrijven. De toename aan regelgeving bij de zakelijke dienstverlening sinds 10-10-10 heeft ertoe geleid dat er steeds minder spelers op de markt daarin actief zijn.

Aandachtspunt voor zowel de ondernemers als de inwoners van Sint Eustatius zijn de hoge kosten door met name de ABB van 6% die op alle geïmporteerde producten, vrachtkosten en verzekeringen van het vervoer betaald moet worden. Ook de tarieven voor utiliteiten liggen hoog, alsmede de vervoerskosten van en naar Sint Maarten. Naast het hoge prijsniveau wordt door ondernemers met name de regeldruk als struikelblok ervaren. Ondernemers vinden de administratieve lasten van onder andere de werkvergunningen en verblijfsvergunningen omvangrijk en gecompliceerd.

De infrastructuur kan een verbetering gebruiken. Er is een nieuwe runway voor de luchthaven gekomen, maar ook een nieuwe terminal is nodig. Ook is meer onderhoud van het wegennetwerk vereist. Vanuit Nederland is er ondersteuning gekomen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu waarbij er tevens gekeken zal worden naar verbetering van de infrastructuur.

De energiesector ontwikkelt zich positief door de opwekking van zonne-energie. Bijna een kwart van de energie komt nu van solar en dat zal in 2017 oplopen naar 40%. Wanneer dat bereikt is, kunnen overdag de dieselgeneratoren uit. Dit zal een prijsverlagend effect kunnen sorteren. Een andere kans om de prijzen voor geïmporteerde producten te verminderen is als ondernemers niet meer afzonderlijk via de groothandel in Sint Maarten importeren, maar dat doen via een eigen groothandel op Sint Eustatius rechtstreeks vanuit bijvoorbeeld Miami.

1.4.3. SABA

Tegen de achtergrond van evenwichtige overheidsfinanciën ontwikkelt de economie van het kleinste openbaar lichaam in Caribisch Nederland zich in 2016 goed. De voornaamste economische pijler, de Medical School, blijft voor wat het aantal studenten en docenten betreft op peil. De Medical School heeft zich geëngageerd aan Saba, wat tot uitdrukking komt in alle aanpassingen die door de Medical School zijn doorgevoerd om te voldoen aan de nieuwe Europese wet- en regelgeving die geldt sinds 10-10-10. Het toerisme is in 2016 stabiel gebleven. Voor 2017 wordt een groei van het toerisme verwacht, vooral door een verbeterde airlift naar met name Saint Barths en door een groei van het aantal cruiseboten dat Saba in 2017 zal aandoen. Om de toerisme sector op een evenwichtige manier verder te ontwikkelen is eind 2016 een tourist action plan opgesteld. Onderdeel van dit actieplan is het aantrekken van een professionele partner om het eiland als toerismebestemming in de Verenigde Staten te promoten. Ook komt er meer focus op regionaal toerisme. De huidige staat van de haven wordt echter als knelpunt voor de toerismeontwikkeling ervaren. De kwaliteit en de faciliteiten bij de haven zijn ontoereikend om toeristen goed te ontvangen. Ook het vele papierwerk

dat cruisetoeeristen bij de haven moeten invullen voor een dagtrip op Saba is te omvangrijk. Om de kwaliteit van de haven te verbeteren, bestaat het plan om het aantal pieren te vergroten zodat de cruise passagiers, het vrachtvervoer, de visserij, de ferry en het duiktoerisme elk voldoende ruimte krijgen en niet van dezelfde pier gebruik hoeven te maken. Voor dit plan wordt instemming gezocht bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Om de verwachte toename in het aantal toeristen in de toekomst te faciliteren, is het noodzakelijk om het aantal beschikbare hotelkamers en overige toeristenverblijven te vergroten. Ook kan een verdere uitbreiding van de airlift en de introductie van een high speed ferry een extra impuls aan het toerisme geven.

Om de economische ontwikkeling verder te faciliteren, zal de kwaliteit en de service van de zakelijke dienstverlening verbeterd moeten worden. Zo wordt momenteel de huidige service als ontoereikend en de zakelijke en de consumptieve kredietverstrekking als te restrictief ervaren. De normen van DNB en de AFM beperken de kredietverstrekking fors. Voor bedrijven is het soms een opgave om een bankrekening te openen, terwijl het voor consumenten moeilijk is om een hypotheeklening te verkrijgen. Bovendien zijn bancaire transacties kostbaar, aangezien vele transacties onder internationaal bankieren vallen. Het feit dat er op het moment nog maar twee pinautomaten op het eiland aanwezig zijn, wordt als belemmering ervaren. Voor zowel de bewoners, de medische studenten als de toeristen is de versobering van de zakelijke dienstverlening nadelig. Een belemmering voor verdere economische groei vormt ook de hoge cost of doing business. Zo zijn de kosten voor internetverbinding en transport hoog. In 2017 worden de resultaten van onderzoeken naar de cost of doing business, de cost of living en de cost of pricing gepresenteerd.

De werkloosheid op Saba blijft met een percentage van minder dan 4% het laagste binnen het Koninkrijk. De overheid blijft de grootste werkgever. Vanwege de hoge cost of living blijft het bestrijden van armoede een belangrijke overheidstaak. Om dat effectief te doen is maatwerk nodig, maar daartoe zijn de publieke middelen vooralsnog ontoereikend.



Curaçao

H O O F D S T U K 2

HOUBARE OVERHEIDSFINANCIËN

2.1 DUURZAAMHEID IN DE SAMENLEVING

De afgelopen decennia is duurzaamheid als begrip volledig ingeburgerd geraakt. Was na de Tweede Wereldoorlog nog heropbouw, economische groei en technologische vooruitgang het credo, in de 21e eeuw is duurzaamheid de norm geworden. Maar wat wordt nu precies verstaan onder duurzaamheid? Onder duurzaamheid wordt in den brede verstaan ‘verantwoord gedrag’. Huidige generaties hebben een verantwoordelijkheid voor de toekomstige generaties. Problemen mogen daarbij niet naar een volgende generatie worden doorgeschoven. Deze problemen kunnen zich afspelen op diverse gebieden zoals milieu, voedselvoorziening en energieverbruik.

In het rapport “Our Common future” van de Verenigde Naties is duurzaamheid omschreven als:

“[...] de ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van de toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen”.

Deze definitie houdt derhalve in dat bestendig moet worden omgegaan met natuurlijke hulpbronnen. Natuurlijke hulpbronnen zijn grondstoffen of goederen met economische waarde die niet door mensen worden geproduceerd. Deze natuurlijke hulpbronnen zijn de natuurlijke rijkdommen van de planeet. Deze hulpbronnen kunnen door de mens economisch benut worden en zijn nagenoeg allemaal van nature schaars.

De overheid speelt een grote rol bij het vraagstuk hoe omgegaan zou moeten worden met schaarse hulpbronnen. De overheid kan daaraan sturing geven door het gebruik ervan te reguleren via wetgeving. In wetgeving kunnen normen worden vastgelegd voor het gebruik van hulpbronnen en quota’s worden afgesproken. Via beleidsmaatregelen kan de overheid ook gedrag proberen te beïnvloeden, waarbij gestimuleerd wordt het gebruik van schaarse hulpbronnen te verminderen, bijvoorbeeld door middel van subsidies voor het gebruik van duurzame producten en het heffen van belastingen op het gebruik van schaarse hulpbronnen, zoals CO₂ heffingen.

2.2 HOUBARE OVERHEIDSFINANCIËN

Als onderdeel van duurzaamheid in den brede is ook financiële houdbaarheid steeds meer in beeld gekomen. Volgende generaties kunnen niet opgezadeld worden met de negatieve gevolgen van ondeugdelijk financieel beleid van huidige en voorgaande generaties. Ook op financieel gebied bestaat er derhalve een zorgplicht, waarbij deugdelijk financieel beleid de norm dient te zijn. Dit geldt niet alleen voor particulieren en bedrijven, maar met name voor overheden. De overheid moet prudent omgaan met de financiële middelen die tot haar beschikking staan. Wanneer overheden omvangrijke schulden of langdurige financiële verplichtingen aangaan, zullen volgende generaties daarvan de rekening gepresenteerd krijgen. Het is dan ook van groot belang voor overheden om zorgvuldig om te gaan met het aangaan van financiële verplichtingen.

2.2.1 DEFINITIE HOUBARE OVERHEIDSFINANCIËN

Overheidsfinanciën worden houdbaar genoemd indien toekomstige belasting- en premieopbrengsten voldoende groot zijn om ook toekomstige generaties welvaartsvaste voorzieningen te bieden en rentelasten te betalen zonder dat de overheidsschuld oploopt en dus op lange termijn onhoudbaar wordt. Tot deze voorzieningen behoren naast traditionele overheidstaken als onderwijs, infrastructuur en sociale zekerheid een adequaat zorg- en pensioenstelsel. Daarom wordt bij houdbare overheidsfinanciën vooral gekeken naar de omvang van de overheidsschuld en de betaalbaarheid van zorg- en pensioenstelsel op langere termijn.

Bij een houdbaar zorgstelsel wordt veelal gedacht aan een stelsel dat kwalitatief goede gezondheidszorg biedt tegen beheerste kosten. Instrumenten als een basispakket, een eigen risico en marktwerking kunnen bijdragen aan beheersing van de kosten binnen de randvoorwaarde van kwalitatief goede gezondheidszorg. Bij een houdbaar pensioenstelsel vormen adequate premiestelling, overstap van eindloon naar middelloon en aanpassing van de pensioenleeftijd aan de verwachte stijging van de levensduur instrumenten om de betaalbaarheid van het stelsel in het licht van vergrijzing en langere levensverwachting te verzekeren.

Aruba en Curaçao hebben in de afgelopen jaren ingrijpende hervormingen doorgevoerd in zorg- en pensioenstelsel. Zo is op het gebied van de zorg in Curaçao de basisverzekering ingevoerd en heeft Aruba de premies voor de ziektekostenverzekering verhoogd. In beide landen is de pensioenleeftijd verhoogd naar 65 jaar. Daarnaast heeft Aruba het stelsel voor ambtenaren gewijzigd van een eindloonsysteem naar een middelloodsysteem. In Aruba wordt de verhoging van de AOV-leeftijd stapsgewijs doorgevoerd, terwijl in Curaçao de AOV-leeftijd en de ambtenarenpensioenen in één keer zijn verhoogd. Om het pensioenstelsel op langere termijn houdbaar te houden is het aan te bevelen de pensioenleeftijd te koppelen aan de levensverwachting. Sint Maarten heeft de pensioenleeftijd ondertussen naar 62 jaar verhoogd en is nu als onderdeel van de aanwijzing bezig met een verdere verhoging naar 65 jaar. Ook is in de introductie van een national health insurance voorzien. In Caribisch Nederland is het niveau van de gezondheidszorg sinds 10-10-10 sterk verbeterd. En zijn nieuwe normen gesteld om ten aanzien van de gezondheidszorg een aanvaardbaar voorzieningen niveau te bieden en hierin is in de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt. Zo is een publieke zorgverzekering met een breed vergoedingspakket ingevoerd, waardoor het aantal onverzekerden fors is afgenomen. Daarnaast is er een modern ziekenhuis op Bonaire gekomen en is recent een nieuw medical center op Sint Eustatius geopend. De hoge kosten van de gezondheidszorg blijven echter door de kleine schaal van de eilanden een aandachtspunt. Datgeen dat niet van de grond komt, is een totaalplan van de gezondheidszorg voor de benedenwindse eilanden, Aruba, Curaçao en Bonaire gezamenlijk. Indien er meer afstemming tussen deze eilanden zou plaatsvinden, zouden minder medische uitzendingen naar Colombia en andere landen nodig zijn.

In het vervolg van dit hoofdstuk richten we ons op het belang van een houdbare overheidsschuld als onderdeel van duurzame overheidsfinanciën. Het IMF hanteert hierbij een pragmatische definitie van houdbare overheidsschuld:

“Een schuld is houdbaar indien de verwachte schuldquote stabiel is, op de lange termijn daalt en zich op een voldoende laag niveau bevindt.”

Uit deze definitie komt naar voren dat overheidsschuld niet houdbaar is als de verwachte toekomstige schuldquote òf structureel stijgt, òf op een te hoog niveau blijft.

Uit deze definitie komt bovendien naar voren dat de schuldquote, dat is de omvang van de schuld in relatie tot de omvang van de economie, te weten het bbp¹, bepalend is voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Bij de schuldquote wordt de omvang van de schuld in relatie gebracht tot de capaciteit om deze schuld daadwerkelijk terug te kunnen betalen. Voor houdbare overheidsfinanciën kan de schuld derhalve niet harder groeien dan de groei van het bbp, die de capaciteit bepaalt om deze schuld terug te betalen of te herfinancieren.

Een tweede definitie die het IMF en de Wereldbank hanteren voor houdbare overheidsschuld is een economische beleidsdefinitie:

“Schuld is houdbaar, indien het land in de toekomst geen problemen heeft met de schuldendienst (aflossen en rentebetalingen), geen risico loopt op ‘default’, heronderhandeling of herstructurering van de schuld, of grote, ingrijpende maatregelen moet treffen die het voorzieningenniveau aantasten.”

¹ Het bbp geeft de toegevoegde waarde weer van alle goederen en diensten die in een jaar in een economie zijn geproduceerd.

SOCIALE VOORZIENINGEN

Bij de beoordeling of overheidsfinanciën houdbaar zijn, is niet alleen de omvang van de schulden van belang, maar dient ook het niveau van de sociale voorzieningen in ogenschouw genomen worden. Daarbij rijst de vraag of het huidige niveau van overheidsvoorzieningen ook op de lange termijn nog in stand te houden is, zonder aanpassingen in het niveau van de belastingtarieven. Bij houdbare overheidsfinanciën worden de voorzieningen welvaartsvast verondersteld. Bij houdbaarheid staat derhalve het volledige stelsel van collectieve regelingen* centraal. Hierbij is het dan ook van groot belang te kijken naar demografische ontwikkelingen. Indien een bevolking vergrijsst, zullen de kosten voor de AOW/AOV, alsmede de zorgkosten aanzienlijk stijgen, terwijl de belastinginkomsten (met name loon- en inkomstenbelasting) zullen teruglopen. Wanneer de sociale voorzieningen als welvaartsvast verondersteld worden, zal met deze stijgende kosten en dalende inkomsten rekening gehouden moeten worden. Hervormingen van de AOW/AOV, zoals verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd om in te spelen op de stijgende levensverwachting, of introductie van een eigen bijdrage in de zorg om de oplopende zorgkosten te beteugelen, zijn instrumenten om de sociale voorzieningen ook op de lange termijn houdbaar te houden.

* Onder collectieve regelingen wordt verstaan de verplichte regelingen binnen het sociale zekerheidsstelsel, zoals o.a. de AOW/AOV, WW en ziektekostenregelingen.

In het verleden bleken diverse landen onhoudbare overheidsschulden te hebben. Argentinië zag zich in het verleden genoodzaakt tot een 'default' en Griekenland heeft zijn schuld moeten herstructureren, terwijl dichterbij Puerto Rico in grote problemen is gekomen door een onbeheersbare overheidsschuld. 'Default' en herstructurering van schuld zijn ingrijpende gebeurtenissen, die in de praktijk betekenen dat het betreffende land voor langere tijd geen toegang meer heeft tot financiering op de internationale kapitaalmarkten. Ook het land de Nederlandse Antillen heeft in het verleden te kampen gehad met onhoudbare overheidsfinanciën, die tot (her)financieringsproblemen en zeer hoog oplopende rentelasten leidden. Uiteindelijk heeft per 10-10-10 een schuldsanering plaatsgevonden, waarbij Nederland een groot deel van de schuld voor zijn rekening heeft genomen. Zo konden de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten vanuit een gezonde positie met houdbare overheidsschuld beginnen. Toen de overheidsschuld van Aruba in 2015 was opgelopen tot meer dan 80% bbp en de rentelasten tot 16% van de overheidsinkomsten werd Aruba geconfronteerd met een downgrade door de credit rating agencies, wat leidde tot een verdere verhoging van de risico opslag op nieuwe leningen. In die omstandigheden is besloten tot invoering van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht die tot doel heeft de overheidsfinanciën weer houdbaar te maken.

2.3 BEGROTINGSNORMEN IN HET KONINKRIJK

Om te komen tot houdbare overheidsfinanciën, worden vaak begrotingsnormen door overheden toegepast. Begrotingsnormen, fiscal rules in het Engels, zijn regels die een langdurige beperking op het begrotingsbeleid leggen door middel van limieten op onderdelen van de begroting (Schaechter et al., 2012). Begrotingsnormen bewerkstelligen een hogere mate van begrotingsdiscipline bij beleidsmakers. Begrotingsnormen maken het noodzakelijk dat beleidsmakers beleidskeuzes moeten maken en prioriteiten stellen binnen vastgestelde kaders. Begrotingsnormen hebben een stabiliserende functie op de overheidsfinanciën en daarmee op het vertrouwen in de economie en de samenleving als geheel. Particulieren en investeerders weten immers wat zij kunnen verwachten van de wijze waarop met de overheidsfinanciën wordt omgesprongen, nu en in de toekomst.

Begrotingsnormen komen in vele soorten en maten. Belangrijkste overeenkomst is dat begrotingsnormen numeriek van aard zijn, waardoor ze transparant en toetsbaar zijn. Daarnaast is het zaak dat begro-

tingsnormen langdurig worden ingezet, omdat anders de stabiliserende functie niet tot zijn recht kan komen. Waar de norm precies op ziet, kan een breed scala aan variabelen zijn, zoals het begrotingssaldo, de overheidsinkomsten, de overheidsuitgaven, de rentelasten of de overheidsschuld. Bovendien kunnen de begrotingsnormen worden gedefinieerd in termen van (maximale) groei van deze variabelen, een bepaald percentage van de grootte van de economie of een percentage van andere variabelen. Een combinatie van verschillende begrotingsregels is mogelijk. Begrotingsnormen moeten om goed te functioneren niet te ingewikkeld zijn, zodat zowel beleidsmakers als de bevolking ze kunnen begrijpen en controleren. Daarnaast is het van belang dat begrotingsnormen op voldoende draagvlak kunnen rekenen.

Onderstaand worden de meest voorkomende begrotingsnormen, de normering van het begrotingssaldo en de normering van de overheidsschuld, beschreven. Daarna volgt een overzicht van enkele alternatieve begrotingsnormen.

2.3.1 STRUCTURELE BEGROTINGSNORMEN

De wereldwijd meest voorkomende begrotingsnorm is de normering van het begrotingssaldo. Het begrotingssaldo is het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van een overheid². Als het begrotingssaldo negatief is dan wordt er door de overheid meer uitgegeven dan er binnenkomt, en andersom betekent een positief saldo dat de overheid meer inkomsten heeft dan uitgaven.

De klassieke norm voor het begrotingssaldo is dat de overheid een sluitende totale dienst laat zien: de overheid streeft begrotingsevenwicht na. Dit wordt in de praktijk gebruikt door landen die geleidelijk de schuldquote terug willen dringen. Bij begrotingsevenwicht daalt immers de schuldquote geleidelijk door het noemereffect van een stijgend bbp. Aruba streefde voor invoering van de LAft naar een balanced budget door de norm van begrotingsevenwicht te combineren met een uitgavenregel, namelijk bevriezing van de nominale overheidsuitgaven. De gedachte hierachter is dat door met de economische groei oplopende overheidsinkomsten het begrotingstekort geleidelijk terugloopt naar evenwicht. Met de LAft is een tijdpad van geleidelijk teruglopende begrotingstekorten vastgelegd en is de uitgavenregel weer verlaten.

² In dit hoofdstuk wordt gesproken over het begrotingssaldo. In de meeste landen wordt echter het financieringssaldo gehanteerd voor de bepaling voor de norm. Het financieringssaldo is net als het begrotingssaldo het saldo tussen de inkomsten en uitgaven van de overheid, maar bij het financieringssaldo worden de uitgaven voor aflossingen op de overheidsschuld buiten beschouwing gehouden.

Een afgeleide variant van de balanced budget rule komt wereldwijd nog wel vaker voor, namelijk de gulden financieringsregel. Deze stelt dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de gewone dienst en de kapitaaldienst van een land, waarbij de gewone dienst de consumptieve uitgaven behelzen en de kapitaaldienst de investeringen van de overheid. De gedachte hierachter is dat de overheid – net als particuliere huishoudens – niet zou moeten lenen voor consumptieve uitgaven. Voor kapitaaluitgaven, investeringen die op de kapitaaldienst worden verantwoord, mag in dit stelsel echter wel worden geleend. De gedachte hierachter is dat investeringen hogere economische groei genereren in de toekomst. De kosten van deze investeringen, bijvoorbeeld in infrastructuur, kunnen daardoor met recht op toekomstige belastingbetalers worden afgewenteld, aangezien zij ook profijt hebben van deze investeringen.

Voor lagere overheden in Nederland, gemeenten en provincies, geldt de gulden financieringsregel nog steeds. Zij mogen enkel voor investeringen leningen afsluiten. Ook in het Caribisch deel van het Koninkrijk wordt de gulden financieringsregel toegepast. Sinds 10-10-10 kennen Curaçao en Sint Maarten hetzelfde systeem. De gewone dienst moet sluitend zijn, en wanneer er in enig jaar toch een tekort ontstaat, moet dat in latere jaren worden gecompenseerd. Voor de investeringen op de kapitaaldienst kan wel worden geleend, maar alleen wanneer deze onder de internationaal geldende definitie van kapitaalinvesteringen passen. Zo wordt voorkomen dat sluipenderwijs niet geëigende uitgaven op de kapitaaldienst worden gebracht. Hiervoor wordt het System of National Accounts van de Verenigde Naties gehanteerd, dat gedetailleerde definities geeft van wat als kapitaaluitgaven kwalificeert. Het Cft ziet toe op toepassing van deze begrotingsnormen.

PPP-NORM

Grote infrastructurele projecten worden in bepaalde gevallen vormgegeven in Publiek Private Partnership (PPP) constructies. Aanleiding voor een dergelijke constructie kan zijn dat het project omvangrijk is, er specifieke kennis voor in huis moet worden gehaald, er grote (financiële) risico's aan kleven, er langdurig onderhoud gepleegd dient te worden, of omdat de overheid de te besteden middelen graag over de tijd uitspreidt. Een PPP-constructie houdt in dat er een samenwerkingsverband is tussen de overheid en een private partij, waarbij de overheid als opdrachtgever fungeert en de private partij als opdrachtnemer. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van het project inclusief alle bijbehorende risico's. De opdrachtgever verplicht zich tot een jaarlijkse vergoeding, in de vorm van periodieke beschikbaarheidsvergoedingen. De hoogte van de beschikbaarheidsvergoedingen wordt van tevoren vastgesteld. Een voordeel voor de overheid van het aangaan van PPP-constructies is dat alle (financiële) risico's van het project bij de opdrachtnemer liggen. Een nadeel van het aangaan van PPP-constructies is dat de overheid zich voor een lange periode committeert aan periodiekebetalingen van de beschikbaarheidsvergoedingen. Dit vergroot de kans op hogere begrotingstekorten in de toekomst waardoor de overheidsfinanciën op termijn onhoudbaar kunnen worden. Bovendien beperken hoge beschikbaarheidsvergoedingen de overige besteedbare beleidsruimte en verdringen zij dus andere overheidsuitgaven. Hierdoor is de overheid minder in staat om in te spelen op conjuncturele schommelingen. Met name voor zeer kleine, open economieën is het van groot belang om te kunnen reageren op economische schokken. Om voldoende beleidsruimte voor de toekomst te behouden is het dan ook raadzaam de omvang van de beschikbaarheidsvergoedingen te begrenzen. Hiervoor kan een norm afgesproken worden. In Nederland geldt voor infrastructurele PPP-projecten de norm dat maximaal 20% van het Infrastructuurfonds aan beschikbaarheidsvergoedingen besteed mag worden. Dat komt ongeveer uit op 0,5%* van de overheidsuitgaven. Binnen het Koninkrijk heeft Aruba recentelijk een aantal omvangrijke PPP-constructies afgesloten. Gezien de hoge schuldquote van Aruba en om het pad dat ingezet is naar houdbare overheidsfinanciën niet in de weg te staan, heeft het CAft geadviseerd om de financiële omvang gecommiteerd aan beschikbaarheidsvergoedingen te begrenzen. Hiervoor heeft het CAft, gelet op de internationale normen en de specifieke situatie van Aruba, het advies uitgebracht om de beschikbaarheidsvergoedingen voor Aruba te begrenzen op maximaal 2% van de totale begrotingsuitgaven. Indien alle voorgenomen PPP-projecten op infrastructureel gebied op Aruba doorgang vinden, bedragen de jaarlijks af te dragen beschikbaarheidsvergoedingen vanaf 2019 ongeveer 2,5% van de begrotingsuitgaven. Het CAft heeft dan ook geadviseerd, gelet op de houdbaarheid van overheidsfinanciën op de lange termijn, om geen nieuwe PPP-projecten meer aan te gaan.

* Het betreft hier beschikbaarheidsvergoedingen vanuit het Infrastructuurfonds. Hierbij dient derhalve in acht genomen te worden dat beschikbaarheidsvergoedingen die door andere departementen, provincies en gemeenten besteed worden hierbij niet zijn meegenomen.

Een andere vorm van een structurele begrotingsnorm is een saldonorm. Hierbij zijn veel variaties mogelijk. Zo kan er bijvoorbeeld worden gekeken naar het feitelijke of structurele saldo³ en kan het gewenste saldo elk jaar hetzelfde zijn of jaarlijks wisselen. Binnen de Europese Unie geldt een vorm van saldosturing, namelijk een maximaal tekort van 3% van het bbp. Indien een lidstaat een groter begrotingstekort laat zien dan worden er aanvullende maatregelen opgelegd door de Europese Commissie. Indien daar niet aan wordt voldaan dan volgt in beginsel een sanctie in de vorm van een boete. Daarnaast is er voor elke lidstaat een landgebonden structureel saldo afgesproken, doorgaans dichtbij evenwicht, afhankelijk van de Ausgangssituatie van het betrokken land, waar het begrotingssaldo naar toe moet bewegen. Ook wanneer hier niet aan wordt voldaan, kunnen er sancties worden opgelegd. Eén van de nadelen van dit systeem is dat het structurele saldo lastig te ramen is⁴. Ook blijkt in de praktijk dat sancties zelden worden opgelegd, met name niet aan grotere lidstaten. Dit vermindert de acceptatie van de normen en het begrip voor de regels.

Aruba kent sedert de introductie van de LAft een andere vorm van saldosturing, namelijk een norm voor het feitelijk totale begrotingssaldo. Daarbij wordt in Aruba gekeken naar de gehele collectieve sector en niet alleen naar de overheid. De collectieve sector kende in 2015 een maximaal tekort van 3,7% van het bbp en in 2016 maximaal 2,0%. In 2017 moet het begrotingssaldo uitkomen op een maximaal tekort van 0,5%, om vervolgens in 2018 om te slaan in een begrotingsoverschot van minimaal 0,5%. Dit is een ambitieus pad voor het feitelijk tekort, ingegeven door de aanzienlijke tekorten die Aruba in de jaren vóór 2015 heeft gekend. In de jaren tachtig is in Nederland voor eenzelfde sturing op het feitelijk tekort gekozen, aangezien de staatsschuld sterk was opgelopen na jaren van structurele saldosturing waarbij de economische groei steeds werd overschat. Uiteindelijk heeft deze saldosturing geleid tot een daling van de staatsschuld begin jaren negentig. Voor Aruba heeft het CAft daarnaast ook aanvullend nog een andere norm voorgesteld, een PPP-norm. In de box over PPP-norm volgt een uitleg wat deze norm inhoudt.

2.3.2 TRENDMATIGE BEGROTINGSNORMEN

Het grootste bezwaar van de structurele begrotingsnormen is dat zij de economische golven kunnen versterken, dat wil zeggen dat zij procyclisch zijn. In jaren waarin het een land economisch voor de wind

gaat, zullen de belastingopbrengsten toenemen en is er dus binnen de norm meer ruimte voor uitgaven, die de economie nog verder stimuleren. Omgedraaid zijn er in slechte jaren lagere belastingopbrengsten en moet dus bezuinigd worden op de uitgaven. Bezuinigingen van de overheid zorgen dan voor verdere terugloop van de economie. Bijkomend probleem is dat dit leidt tot politieke onrust, aangezien er vaak sprake kan zijn van meevalers en tegenvallers gedurende een jaar. Dit is een belangrijke reden waarom de Rijksoverheid in Nederland al in 1957 is overgegaan op een zogenaamde conjuncturele begrotingsnorm, zij het voor een beperkt aantal jaren.

Conjuncturele begrotingsnormen proberen het begrotingssaldo mee te laten ademen met de stand van de conjunctuur. In goede economische jaren komen er meer belastingopbrengsten binnen dan er aan uitgaven zijn, waardoor het begrotingssaldo positief is en de overheidsschuld afneemt. In slechtere jaren geeft de overheid juist meer geld uit dan er binnenkomt, om zo de economie te ondersteunen en de conjuncturele teruggang daarmee te dempen. Dit zorgt in beginsel voor een contracyclisch begrotingsbeleid. Nadeel is dat beleidsmakers niet altijd in staat zijn om goed in te schatten of de economie een opleving kent dan wel juist een neergang. Vaak loopt men achter de feiten aan, waardoor het risico bestaat dat conjunctureel begrotingsbeleid tot politiek opportunistisch gedrag leidt.

Nederland heeft vanaf 1994 een aangepaste versie van een conjunctureel begrotingsbeleid, namelijk het 'trendmatig begrotingsbeleid'. Dit beleid heeft de afgelopen decennia verschillende aanpassingen gehad, maar de basis is onveranderd gebleven. Er wordt aan het begin van de kabinetsperiode een onafhankelijke en behoedzame raming gemaakt van de economische groei over de kabinetsperiode. Vervolgens worden de inkomsten geraamd, uitgaande van de vastgestelde tarieven en grondslagen van de verschillende belastingsoorten. De overheidsuitgaven zijn losgekoppeld van de inkomsten, en er is een plafond vastgesteld voor deze uitgaven. Als de overheid gedurende een kabinetsperiode extra uitgaven wil doen, dient er op andere uitgaven te worden bezuinigd. De inkomsten ademen ondertussen mee met de economie. Omdat deze zijn losgekoppeld van de uitgaven, hoeven tegenvallende belastinginkomsten niet tot extra bezuinigingen te leiden, en blijft de overheid de economie met de vastgestelde overheidsuitgaven stimuleren. Andersom kunnen meevallende overheidsinkomsten niet worden gebruikt voor extra uitgaven, maar leiden deze dus tot schuldreductie. De economie wordt zo niet oververhit in goede economische tijden. Er wordt in dit verband gesproken over 'automatische stabilisatoren', waarbij de stand van de conjunctuur

³ Het feitelijk saldo is het daadwerkelijke begrotingssaldo zoals dat aan het einde van het jaar in het jaarverslag van een land staat. Het structurele saldo is het begrotingssaldo geschoond voor de conjuncturele ontwikkelingen. Deze past het feitelijk saldo dus aan voor de stand van de conjunctuur.

⁴ Zo heeft ook Nederland een structureel saldo gevolgd in de jaren zestig en zeventig, maar werd de economische groei stelselmatig overschat, waardoor de staatsschuld daarna snel is toegenomen.

het begrotingsbeleid beïnvloedt zonder dat hier politieke keuzes gedurende het jaar voor nodig zijn.

2.3.3 NORMERING VAN OVERHEIDSSCHULD

Na de normering van het begrotingssaldo is de normering van overheidsschuld de meest voorkomende begrotingsnorm, een zogenaamde schuldquotenorm. De evaluatiecommissie van de Rijkswet financieel toezicht heeft aan de landen Curaçao en Sint Maarten de aanbeveling gedaan om een schuldquotenorm te verwerken in de lokale wetgeving. Aanleiding voor deze aanbeveling is dat de huidige rentelastnorm de mogelijkheden tot het aan gaan van nieuwe leningen onvoldoende begrenst. Bij de huidige lage rentestanden kan de schuldquote van beide landen weer oplopen tot boven de 70%. Het IMF adviseert zeer kleine, open eilandoeconomieën een schuldquote van maximaal 40% bbp na te streven.⁵

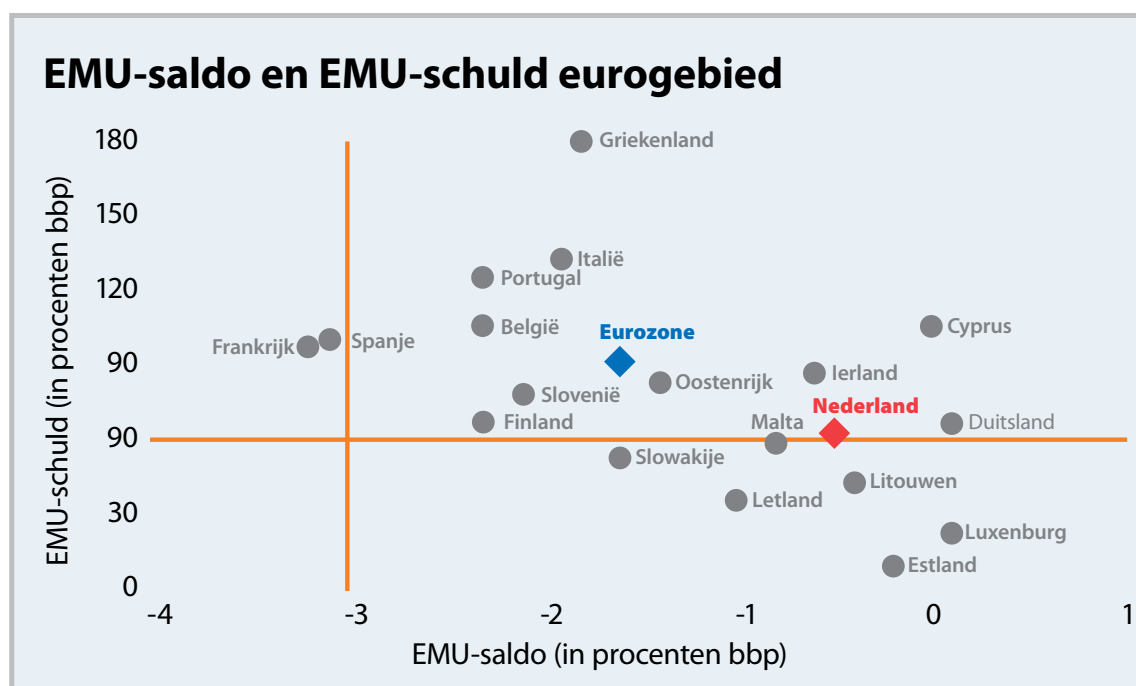
Het Cft heeft aan Curaçao en Sint Maarten geadviseerd, mede gelet op de normen die eerder zijn geadviseerd en de onderkende landenspecifieke risico's voor duurzame overheidsfinanciën, tot het introduceren van een middellange termijn streefnorm voor de schuldquote voor de collectieve sector van 40% bbp, met daarbij inachtneming van een symmetrische bandbreedte rondom deze norm van 5%. Door de bandbreedte kan de schuldquote op korte termijn derhalve bewegen tussen 35% en 45%, waarbij 35% nagestreefd dient te worden in economische hoogtij dagen, terwijl er bij economische tegenwind juist ruimte is voor anticyclisch overheidsbeleid door de bandbreedte, waarbij de schuldquote tot maximaal 45% kan oplopen.

Een schuldquote norm van 40% betekent dat de rentelasten beheersbaar blijven. De schuld van Curaçao en Sint Maarten is in de afgelopen jaren tegen een zeer lage rente gefinancierd. Introductie van een schuldquotenorm kan helpen te voorkomen dat de rentelasten sterk zouden toenemen als de schuld later tegen hogere rentetarieven moet worden gefinancierd.

Een dergelijke schuldquotenorm biedt door economische groei en inflatie voldoende ruimte voor de overheden om te investeren zonder dat hierdoor de schuldquote oploopt. Ter illustratie, bij een jaarlijkse nominale economische groei van 2,5% - het gemiddelde van de afgelopen tien jaar - kan de overheidsschuld van Curaçao met circa ANG 60 miljoen per jaar toenemen zonder dat hierdoor de schuldquote boven de 40% bbp uitkomt. Voor Sint Maarten geldt bij een vergelijkbare middellange termijn nominale groei van 2,5% dat er een jaarlijkse ruimte voor nieuwe leningen ten behoeve van overheidsinvesteringen is van circa ANG 20 miljoen bij een gelijkblijvende schuldquote.

Hantering van een schuldquotenorm biedt dus structurele ruimte voor overheidsinvesteringen voor Curaçao en Sint Maarten in de orde van circa ANG 60 miljoen resp. 20 miljoen. Dit komt ongeveer overeen met 1% bbp, waarbij hantering van een schuldquotenorm dus impliceert dat het tekort op de totale begroting in beginsel niet groter kan zijn dan 1% bbp. Dat lijkt voldoende veiligheidsmarge en manoeuvreerruimte voor economisch beleid te bieden.

Figuur 10
EMU-saldo en EMU-schuld



⁵ Zie het Article IV 2016 rapport van het IMF voor Curaçao en Sint Maarten.



Binnen de EU is, naast de eerder genoemde normering van het begrotingssaldo, de overheidsschuld van de lidstaten gemaximeerd op 60% bbp van de desbetreffende lidstaat. Indien een lidstaat een staatsschuld heeft die boven dit maximum ligt, wordt er door de Europese Commissie een aanpassingspad vastgesteld per lidstaat, dat het tempo bepaalt waarmee de betreffende lidstaat richting de maximale schuldquote van 60% moet bewegen. Overigens blijkt in de praktijk dat deze normen binnen de EU onvoldoende worden gehandhaafd. Wanneer landen in onvoldoende mate toegroeien naar de norm van 60% zouden er sancties kunnen volgen, maar in de praktijk worden deze niet opgelegd. In grafiek 1 is een overzicht te vinden van de begrotingssaldi en overheidsschulden binnen de EU.

In het Caribisch deel van het Koninkrijk is er geen schuldquotenorm, maar in Curaçao en Sint Maarten wel een afgeleide hiervan, de rentelastnorm. Deze stelt dat de rentelasten in een jaar niet hoger mogen zijn dan 5% van de gemiddelde inkomsten van de collectieve sector van de drie voorgaande jaren van dat land. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat de rentelasten niet te hoog worden. Bij de introductie van deze norm werd uitgegaan van een gemiddelde rente van tussen de 4% en 5%. Inmiddels is door de sterk gedaalde internationale rentes de gemiddelde rente die Curaçao en Sint Maarten betalen gedaald naar circa 1,5% aangezien de landen via Nederland kunnen lenen. Daardoor 'bijt' de rentelastennorm niet meer.

Kenmerkend voor de leningen van Curaçao en Sint Maarten zijn lange looptijden van de bij Nederland afgesloten leningen. Voorts zijn de leningen in

lokale valuta afgesloten, waarbij Nederland dat zelf in euro's leent, het valutarisico voor zijn rekening neemt. Hierdoor zijn de risico's voor beide landen zeer beperkt. Dit is een tastbaar voordeel van de samenwerking binnen het Koninkrijk. Indien Curaçao en Sint Maarten financiering op de financiële markten zouden moeten aantrekken zou een aanzienlijk hogere rente moeten worden betaald. Het jaarlijkse voordeel voor Curaçao en Sint Maarten bedraagt ongeveer ANG 100 miljoen (1,8% bbp) resp. ANG 25 miljoen (1,3% bbp).

Voor Aruba gelden deze voordelen niet aangezien het geen schuldsanering heeft gekend en tot dusverre geen toegang heeft tot (her)financiering via Nederland. Aruba loopt daarom extra risico's, omdat de Arubaanse staatsobligaties in handen zijn van diverse binnenlandse en buitenlandse crediteuren.

Curaçao en Sint Maarten hebben voor wat betreft de omvang van de schuld momenteel een uitstekende positie. Als gevolg van de schuldsanering en de introductie van de gulden financieringsregel is de schuldquote van Sint Maarten ultimo 2016 33%, terwijl Curaçao daar met 42% wat boven ligt. Aruba daarentegen loopt met een schuldquote van 86% flink uit de pas. Schuldreductie via het genereren van begrotingsoverschotten is daarom voor Aruba de voornaamste prioriteit om de overheidsfinanciën op een houdbaar pad te krijgen. Volgens recente CPB ramingen loopt de schuldquote in Nederland in 2017 terug naar minder dan 60% bbp. Daarmee zou Nederland weer voldoen aan de binnen de Eurozone afgesproken norm van 60%.



Sint Eustatius

HOUDT HET SNEEUWBALEFFECT ARUBA IN DE GREEP?

Door tekorten op een begroting neemt een schuld toe. Wanneer een schuld is opgebouwd, krijgt de bijbehorende schuldquote een geheel eigen dynamiek als gevolg van de rentestand, de economische groei en de inflatie. In sommige gevallen kan bij een toenemende schuld de schuldquote afnemen, maar het omgekeerde komt ook voor, bij primaire overschotten op de begroting kan de schuldquote nog steeds oplopen. Dit wordt verklaard door de zogeheten 'schulddynamiek'. Deze dynamiek wordt bepaald door de rentestand en het groei- en inflatiepercentage. Deze 3 factoren bepalen in welke richting de schuldquote zich ontwikkelt, zelfs zonder verandering van de omvang van de schuld. Indien het rentepercentage dat over de schuld wordt betaald hoger ligt dan de groei van de economie en de inflatie zal het tekort steeds verder oplopen. Omgekeerd geldt dat indien het rentepercentage lager ligt dan de nominale groei (reële groei en inflatie gezamenlijk) zal de schuldquote dalen.

Door oplopende tekorten is de schuldquote van Aruba in de afgelopen tien jaar opgelopen van 46% in 2005 naar 83% in 2015 (zie onderstaande tabel). Uit de tabel komt eveneens naar voren dat de rentelasten (in % bbp) in diezelfde periode eveneens verdubbeld zijn (van 2% bbp in 2005 naar ruim 4% bbp in 2015). Het 'positieve' effect van economische groei en inflatie zijn juist eerder afgenomen. De reële groei is de afgelopen jaren ingezakt, terwijl de inflatie is gekelderd, waarbij zelfs deflatie optrad.

Het totale effect komt naar voren in het 'sneeuwbal-effect'. Hoe groter dit effect, des te moeilijker het is om uit de vicieuze cirkel van een stijgende schuldquote te komen. We zien dat voor Aruba dit sneeuwbaaleffect is opgelopen van minder dan 1% bbp naar ruim 2% bbp in de periode 2005-2015. Dit geeft aan dat zelfs bij een primair begrotingsevenwicht (het begrotingssaldo minus de rentelasten) de schuldquote steeds verder oploopt. Het sneeuwbaaleffect overtreft het effect van het primaire overschot. Dit toont aan dat het voor Aruba een zeer grote opgave gaat worden om de schuldquote omlaag te krijgen. Bij een aanhoudende lage groei en lage inflatie zullen de rentelasten een stevige grip houden op de dynamiek van de schuldquote. Het is Aruba er dan ook veel aan gelegen om de groei naar een hoger niveau op te krikken en om de rentelasten te verminderen. Het is een prestatie om een primair overschot te genereren, maar dat zal niet voldoende zijn om de schuldquote te laten dalen.

Een mogelijkheid om de rentelasten te laten dalen, is door middel van herfinanciering van de aflopende schuldtitels via Nederland. Het rentepercentage waartegen Aruba zelfstandig in het buitenland kan lenen ligt momenteel op ruim 4% (het huidige gemiddelde rentepercentage van de schuldtitels bedraagt circa 6%). Indien herfinanciering bij Nederland een optie is, zal het rentepercentage in de richting van 1 à 2% kunnen liggen. Wanneer dit cumulatieve rentevoordeel bovendien geheel wordt ingezet voor schuldreductie kan de schuld als gevolg van het sneeuwbaaleffect in 15 jaar teruglopen tot 40%. Wanneer er geen herfinanciering bij Nederland mogelijk is, zal het Aruba bij een jaarlijkse groei van 2,4% en continu begrotingsevenwicht 27 jaar kosten om de schuldquote tot 40% terug te dringen.

TABEL SCHULDONTWIKKELING ARUBA (IN % BBP)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Schuldquote	45,7%	46,4%	45,6%	41,7%	49,9%	56,1%	61,4%	67,6%	74,0%	81,9%	82,7%
Δ Schuldquote	2,6%	0,7%	-0,7%	-3,9%	8,1%	6,2%	5,3%	6,2%	6,4%	7,9%	0,7%
Onderdelen:											
1. Primaire overschot	-2,2%	1,2%	0,0%	6,6%	-1,0%	-1,4%	-4,9%	-5,9%	-3,6%	-5,4%	0,5%
2. 'Sneeuwbaaleffect'	0,1%	0,5%	-1,1%	0,7%	6,7%	5,2%	-0,5%	3,7%	2,3%	2,1%	2,6%
Waarvan:											
2.1 Rentelasten	2,0%	2,2%	2,3%	2,8%	2,6%	3,0%	3,0%	3,3%	3,6%	4,0%	4,2%
2.2 Groei-effecten	-0,5%	-0,5%	-0,9%	-0,1%	5,2%	1,8%	-1,9%	0,8%	-2,8%	-0,6%	-0,1%
2.3 Inflatie-effect	-1,4%	-1,3%	-2,5%	-2,1%	-1,1%	0,5%	-1,6%	-0,5%	1,6%	-1,3%	-1,5%

Bron: cijfers CBA en berekening Cft

2.4 VERBAND FINANCIËEL TOEZICHT EN ECONOMISCHE GROEI

Kan er een verband worden aangebracht tussen financieel toezicht en economische groei? Zoals uit het voorgaande naar voren is gekomen, is financieel toezicht op basis van begrotingsnormen er juist op gericht om duurzame overheidsfinanciën te waarborgen. Economische groei aanwakken dan wel afremmen is niet het doel van financieel toezicht. Om economische groei aan te wakken is een stijgende arbeidsproductiviteit nodig, een goede concurrentiepositie, een goed opgeleide beroepsbevolking, een innovatief investeringsklimaat, voldoende ondernemingsdrive, een stabiele politieke omgeving etc. Het is immers niet de publieke sector die economische groei genereert, maar de private sector. Alleen overheidshervormingen kunnen structurele economische groei aanjagen, niet overheidsuitgaven. Daarnaast zijn kwalitatief goede voorzieningen, zoals een goed functionerend overheidsapparaat, betrouwbare instituten, goed functionerende sociale voorzieningen en een goede infrastructuur noodzakelijk om economische groei te ondersteunen.

Maar heeft financieel toezicht dan geen enkel effect op economische groei? Financieel toezicht kan het vertrouwen in een goed functioneren van de overheid vergroten. Dit vertrouwen, indien dat bestendig is, kan zich vertalen in een toenemend consumenten- en producentenvertrouwen. Verhoogd consumenten- en producentenvertrouwen leiden doorgaans tot meer investeringen en hogere koopbereidheid. Beide factoren leiden tot een hogere economische groei. Financieel toezicht kan derhalve via een toegenomen vertrouwen leiden tot meer economische groei. En het bestaan van financieel toezicht heeft een positief effect op de beoordeling van de credit rating agencies.

Heeft financieel toezicht geen keerzijde als het op economische groei aankomt? Financieel toezicht 'an sich' niet, maar de normen waarop toezicht wordt gehouden kunnen groei daarentegen in bepaalde situaties belemmeren dan wel stimuleren. De gulden financieringsregel (voor een uitleg hiervan

zie paragraaf 2.3.1) belet het lenen voor uitgaven op de gewone dienst. Alleen voor kapitaaluitgaven kan geleend worden. Deze regel begrenst de hoeveelheid leningen en uitgaven die een overheid in een bepaald jaar kan aangaan. Ieder jaar heeft een overheid immers een maximale capaciteit ('de absorptiecapaciteit') die geïnvesteerd kan worden. Indien er onvoldoende geschikte kapitaalinvesteringen mogelijk zijn, kan de overheid een economie wellicht minder stimuleren dan gewenst ten tijde van economische laagconjunctuur.

Bij een andere norm, is de relatie met economische groei juist tegenovergesteld. Dit betreft de schuldquotenorm. Het handhaven van de norm kan juist economische groei bevorderen. Er is een direct verband aangetoond tussen de hoogte van de schuldquote enerzijds en economische groei anderzijds. Maar dit directe verband wordt pas gevonden bij schuldquotes boven de 90% bbp⁶. Indien de staatsschuld boven de 90% belandt, valt de economische groei 4% lager uit. Uit empirisch onderzoek is gebleken dat bij schuldquotes onder de 90% er geen significant verband bestaat met economische groei⁷. De achterliggende gedachte waarom schuldquotes boven de 90% wel van invloed zijn is o.a. via 'crowding out'⁸. 'Crowding out' houdt in dat publieke investeringen de private investeringen wegdrücken door o.a. een oplopende rentestand. Een ander economisch fenomeen dat inherent is aan een hoge schuldquote is 'debt overhang'. Dit houdt in dat een hoge schuldquote de kans vergroot op toenemende fiscale druk. De kans op belastingverhogingen in de toekomst vermindert het aantal nieuwe investeringen vanuit de private sector.

Al met al kan worden geconcludeerd dat een te hoge schuldquote een negatieve correlatie heeft met economische groei. Het is derhalve raadzaam een schuldquotenorm te hanteren. In een dergelijk geval is het aanbevelenswaardig tevens voldoende ruimte te nemen tussen de 'kritieke bovengrens' en de daadwerkelijke schuldquote norm. Bij voldoende ruimte blijft er immers 'fiscal space' over; beleidsruimte waardoor overheden economische schokken kunnen opvangen.

6 Zie Reinhart en Rogoff, "Growth in a time of debt, 2010.

7 Zie: Reinhart en Rogoff: Growth in a time of Debt, 2010, waarbij slechts een zwakke link wordt gevonden tussen groei en hoogte van de overheidsschuld.

8 Zie S. Abbas c.s.: Dealing with High Debt in an Era of Low Growth, 2013, waarbij juist het verband werd gevonden dat afnemende schulden geassocieerd werden met perioden van hogere groei.



2.5 EEN BLIK OP DE TOEKOMST

Het Koninkrijk kreeg op 10-10-10 opnieuw vorm. Per die datum hield het land Nederlandse Antillen op te bestaan en ontstond er een nieuwe staatkundige structuur. Als gevolg hiervan gingen Curaçao en Sint Maarten als autonome landen binnen het Koninkrijk verder en verwierven zij daarmee dezelfde status als Aruba. Als onderdeel van de nieuwe staatkundige structuur werden de schulden van Curaçao en Sint Maarten gesaneerd. Nederland nam het overgrote deel van de schuldenberg van beide landen op zich.

Door de omvangrijke overname van de schulden was de financiële startpositie van beide landen gunstiger dan voor 10-10-10. Voor een blijvend deugdelijk beheer van de financiële huishouding werden afspraken overeengekomen:

“In het kader van het creëren van een blijvende gezonde financiële huishouding, is ook afgesproken dat gezamenlijke afspraken moeten worden gemaakt over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en het effectief financieel toezicht ter voorkoming van nieuwe schuldenopbouw. Gelet op de autonomie van Curaçao en Sint Maarten hebben Nederland, Curaçao en Sint Maarten afspraken gemaakt over een aanpak die uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van

de landen voor de blijvende gezondmaking van de overheidsfinanciën”⁹.

Een op korte termijn voldoende laag schuldniveau is immers niet voldoende om houdbare overheidsfinanciën op de lange termijn te waarborgen. Het introduceren van financiële normen zijn goede instrumenten om overheidsfinanciën onder controle te houden. Daarnaast is het van belang dat er goed functionerende instituties zijn die de overheid controleren en adviseren. Goed financieel beheer en deugdelijke compliance zijn hiervoor onontbeerlijk. De raden van advies en de algemene rekenkamers zijn hierbij erg belangrijk. Voor Curaçao, Sint Maarten en Aruba zijn hierin nog grote verbeteringen mogelijk. Om houdbare overheidsfinanciën in de toekomst te waarborgen, is het belangrijk om naast de financiële normen ook een goed functionerende onafhankelijke toezichthoudende instantie, bijvoorbeeld in de vorm van een begrotingskamer, in de wetgeving verankerd te hebben. De raden van advies en de algemene rekenkamers zijn hierbij ook erg belangrijk. Het financieel toezicht in zijn huidige vorm, dat middels het Cft en CAft vorm is gegeven, zal op termijn immers ophouden en door de landen zelf ingevuld moeten worden.

⁹ Bron: Advies evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.



Sint Maarten

H O O F D S T U K 3

FINANCIEEL TOEZICHT EN OVERHEIDSENTITEITEN

Een gezonde financiële positie van overheidsentiteiten vormt onderdeel van een goed financieel beheer en is ook vanuit het oogpunt van duurzame overheidsfinanciën van groot belang. In dit hoofdstuk wordt de focus gericht op overheidsentiteiten en wordt stilgestaan bij de rol van de Colleges financieel toezicht ten aanzien van overheidsentiteiten.

3.1 ACHTERGRONDINFORMATIE OVERHEIDSENTITEITEN

Onder overheidsentiteiten vallen privaatrechtelijke rechtspersonen waar de overheid als aandeelhouder optreedt (overheidsvennootschappen), stichtingen waar de overheid op grond van de statuten een zekere invloed heeft (overheidsstichtingen), alsook publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) die bij wet zijn ingesteld.¹⁰

Voor veel overheidsentiteiten geldt dat hun activiteiten oorspronkelijk tot de reguliere overheidstaken behoorden. Op enig moment is besloten deze activiteiten te verzelfstandigen en onder te brengen in een N.V., stichting of ZBO. Dit is vaak het geval als er sprake is van een natuurlijke monopoliepositie of een groot strategisch belang. Ook als de markt vanwege schaaloverwegingen niet of ontoereikend voorziet in cruciale basisvoorzieningen en dienstverlening, wordt de structuur van een overheidsentiteit gehanteerd. Vaak betreft het voorzieningen zoals energie, water, telecommunicatie en strategische infrastructuur zoals luchthavens en havens, of vitale dienstverlening zoals gezondheidszorg, postbezorging en soms bancaire diensten. In plaats van dat deze voorzieningen door de overheid geleverd worden, vindt uitvoering op afstand plaats in zelfstandige privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersonen, of stichtingen.

Ten aanzien van de rol van de overheid richting overheidsentiteiten bestaan verschillende visies, variërend in de mate van 'afstand' en de manier van financiële bekostiging. Aangezien de gekozen

organisatievorm zowel voor- als nadelen heeft, is er geen standaard model. In haar 'Guidelines on Corporate Governance of State owned Enterprises' (2005) geeft de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) aan dat de overheid beleid dient te formuleren, waaruit duidelijk is hoe zij zich als aandeelhouder zal gedragen, met als uitgangspunten transparantie en het afleggen van (publieke) verantwoording. Tevens wordt van de overheid verwacht dat zij zich professioneel en resultaatgericht opstelt. Volgens de OECD mag de overheid niet betrokken zijn bij het dagelijks beheer van overheidsentiteiten, maar dienen deze volledige operationele autonomie te hebben. De OECD ziet voldoende mogelijkheden dat de overheid via het aandeelhouderschap een stevige vinger in de pap kan houden, ook al staat ze op afstand.

De praktijk toont dat ongeacht de mate van afstand tussen de overheid en overheidsentiteiten, de overheidsbegroting aan bepaalde financiële risico's kan worden blootgesteld. Financieel ongezonde overheidsentiteiten kunnen een bedreiging vormen voor zowel de publieke financiën als de financiële stabiliteit van een land, zeker als het gaat om entiteiten die belast zijn met de levering van cruciale basisvoorzieningen en diensten. Anderzijds kunnen financieel gezonde overheidsentiteiten juist een positief effect op de begroting hebben en zorgen voor minder volatiliteit in de overheidsfinanciën door geregelde afdrachten aan de overheid.

In de landen en de openbare lichamen zien we dat er een ruime verscheidenheid bestaat aan overheidsvennootschappen, stichtingen en ZBO's. Hoewel er meerdere financieel sterke of stabiele entiteiten zijn die geen (significant) risico vormen voor de overheidsbegroting, zijn er ook verschillende die wel als risicovol kunnen worden beschouwd. De mogelijke effecten daarvan op de begroting raken direct aan de toezichtstaken van de Colleges financieel toezicht. Hierop zal in de volgende paragrafen nader worden ingegaan.

¹⁰ Bron: Performance Measurement Framework (PFM) Indicator PI-9.

3.2 ROL COLLEGES FINANCIËEL TOEZICHT

TOEZICHT OP OVERHEIDSENTITEITEN

De Colleges financieel toezicht houden toezicht op het begrotingsproces – vaststelling, uitvoering en verantwoording – van de landen en de openbare lichamen. In dit kader adviseren en toetsen de Colleges of voldaan wordt aan de begrotingsnormen die zijn opgenomen in de toepasselijke regelgeving, namelijk de Rft, LAft of FinBES. Daarnaast signaleren de Colleges potentiële risico's voor de begroting, met name voor het voldoen aan de financiële normen zoals vervat in de Rft, LAft en FinBES. De Colleges kijken dus naar de overheidsentiteiten vanuit de optiek van risico's voor de begroting en besteden daarbij aandacht aan de corporate governance.

Als de financiële situatie van één of meerdere overheidsentiteiten een risico vormt voor de begroting van één van de landen of openbare lichamen, zullen de Colleges daarover adviseren. Het College draagt indien nodig aanbevelingen voor, gericht op financiële gezondmaking. Veelal neemt dit de vorm aan van een verzoek daartoe een plan van aanpak op te stellen. De wetgeving biedt de ruimte om dit in verschillende fasen van het begrotingsproces te doen, zowel gevraagd als ongevraagd. In het uiterste geval kan dit, afhankelijk van de adviezen en aanbevelingen zelfs leiden tot een aanwijzing, waartoe de Colleges de Rijksministerraad kunnen adviseren.

In het kader van duurzame overheidsfinanciën adviseren de Colleges tot een algehele versterking van het weerstandsvermogen. In het specifieke geval van Curaçao en Sint Maarten geldt dat de landen dienen te voorkomen dat de gezonde startpositie – als gevolg van de schuldsanering door Nederland in 2010 – wordt uitgehold. Ingeval er sprake is van een aantasting van het weerstandsvermogen van de landen door een blijvende afwaardering bij één of meerdere overheidsvennootschappen, kunnen de Colleges aanbevelen om geen dividend uit te keren opdat de entiteiten kunnen werken aan een verbetering van de vermogenspositie en zo aan de borging van de continuïteit van de dienstverlening.

COLLECTIEVE SECTOR

De Rft, LAft en FinBES bepalen dat de landen en openbare lichamen over de uitgaven-, inkomsten-, tekort- en schuld cijfers van de collectieve sector dienen te rapporteren. In de wetgeving is tevens aangegeven dat de aanwijzing van de rechtspersonen die tot de collectieve sector behoren, op basis van vastgestelde criteria plaatsvindt. Doorgaans betreft dit slechts een deel van de overheidsentiteiten. Dat neemt niet weg dat ook overheidsentiteiten die niet tot de collectieve sector behoren financiële risico's voor de begroting met zich mee kunnen brengen, vandaar dat de Colleges ook entiteiten buiten de collectieve sector volgen.

CORPORATE GOVERNANCE

Van groot belang is dat de corporate governance goed is ingericht zodat sprake is van deugdelijk bestuur en goed ondernemerschap. Cruciaal hierbij is dat de overheid als aandeelhouders zich aan de hand van indicatoren een duidelijk beeld kan vormen van de resultaten van de entiteiten, de (financiële) verantwoording door de raden van commissarissen en besturen, en de vaststelling en uitvoering van de strategie. Daarbij is een transparant dividendbeleid nodig. Tijdig goedgekeurde jaarverslagen vormen een belangrijk meetinstrument. Actief aandeelhouderschap van de overheid waarbij nadruk wordt gelegd op de tijdige beschikbaarheid van recente, volledige en betrouwbare informatie over de financiële positie van de overheidsentiteiten, is daarom onontbeerlijk in het behartigen van het publieke belang.

De rol van de Colleges op het gebied van corporate governance richt zich op de ontwikkeling en instandhouding van best practices. De Colleges hebben gesignaleerd dat de oplevering van jaarrekeningen van overheidsentiteiten vaak niet tijdig verloopt, waardoor in onvoldoende mate inzicht bestaat over de financiële situatie van de entiteiten. Voorts is vaak niet sprake van een vastgesteld dividendbeleid. De Colleges dringen er op aan om hierin verbeteringen aan te brengen vanuit het publieke belang, zodat eventuele risico's tijdig worden gesignaleerd en eerder kunnen worden aangepakt. Een vastgesteld dividendbeleid, gebaseerd op duidelijke afspraken omtrent het normrendement, solvabiliteitsratio's en eigen vermogensposities van de entiteiten, bevordert de bedrijfscontinuïteit en voorkomt dat om politieke redenen entiteiten worden leeggeplukt of onvoldoende vermogen kunnen opbouwen voor investeringen.

3.3 TOEZICHT OP OVERHEIDSENTITEITEN: DE PRAKTIJK

Teneinde vast te kunnen stellen of de financiële situatie van overheidsentiteiten een risico vormt voor de begroting, hebben de Colleges gezocht naar een aanpak die recht doet aan de uiteenlopende praktijk. Besloten werd om met een pilot op Curaçao te beginnen. De Colleges streven ernaar om de aanpak die gedurende deze pilot in samenwerking met Curaçao is opgezet, op maat te gaan toepassen in de andere landen en openbare lichamen.

PRAKTIJK CURAÇAO

In overleg met de regering van Curaçao heeft het Cft een pilot uitgewerkt op basis van een risicoanalyse van alle overheidsvennootschappen en sinds 2016 ook stichtingen. Daarbij wordt vanuit de optiek van het risico voor de begroting gekeken of sprake is van zorgwekkend hoge claims, negatieve gerealiseerde resultaten (door operationele activiteiten), verontrustende schuldverhoudingen, betalingsachterstanden en een (dreigend) negatief eigen vermogen. Daarnaast wordt in de analyse betrokken of er leningen zijn met aflossingsverplichtingen waarvan de einddatum nadert zonder dat reële vooruitzichten bestaan op aflossing. Ten slotte wordt op basis van solvabiliteitsratio's bezien of er voldoende mogelijkheden zijn om financiële middelen aan te trekken om noodzakelijke investeringen te doen.

Op basis van de gedane analyse is een lijst opgesteld met vier overheidsvennootschappen op Curaçao die op dat moment bijzondere aandacht nodig hadden om risico's voor de begroting te voorkomen: Aqualectra N.V., Analytisch Diagnostisch Centrum N.V. (ADC), Curaçao Droogdok Maatschappij N.V. (CDM) en CPost International N.V. Het Cft heeft vervolgens bij de regering van Curaçao aangedrongen om tezamen met de entiteiten herstelplannen op te stellen. Voor alle vennootschappen zijn plannen van aanpak opgesteld met duidelijk omschreven maatregelen, doelstellingen en tijdslijnen.

Het monitoren van de uitvoering van deze plannen van aanpak door de desbetreffende verantwoordelijke ministers, directies en raden van commissarissen heeft tot goede resultaten geleid. Inmiddels zijn significante maatregelen genomen waardoor positieve resultaten zijn gerealiseerd bij zowel Aqualectra N.V. als het ADC. Zo is ultimo 2015 het eigen vermogen van Aqualectra N.V. gestegen naar 43% van het aandelenkapitaal, een forse verbetering ten opzichte

van het zorgelijke niveau van 12% ultimo 2011 als gevolg van geaccumuleerde verliezen. Ook zijn andere financiële ratio's verbeterd zodat er ruimte is ontstaan voor noodzakelijke vervangings- en moderniseringsinvesteringen. Het ADC kampte met een negatief eigen vermogen in de boekjaren 2010 tot en met 2012. Diverse maatregelen hebben een positieve impact gehad, waardoor ultimo 2014 het eigen vermogen het vijfvoudige van het oorspronkelijk ingebrachte aandelenkapitaal was.

In het geval van de CDM is op basis van het plan van aanpak een strategische partner gevonden, namelijk Damen Shiprepair & Conversion (DSC). De overname van de CDM-activiteiten door DSC is per 2 februari 2017 geconcretiseerd, waarna de doorstart van de activiteiten onder DSC officieel werd, zonder dat er sprake was van een discontinuïteit in de bedrijfsvoering. Voor wat betreft CPost International N.V. blijft de situatie zorgelijk met een negatief eigen vermogen van ANG 26 miljoen ultimo 2015. De maatregelen die zijn afgekondigd door de regering om de organisatie uit de rode cijfers te krijgen, dienen zich nog te materialiseren.

Curaçao heeft in 2014 en 2015 forse afwaarderingen in de jaarrekening verwerkt van Aqualectra N.V. (ANG 113 miljoen) en Refineria di Kòrsou N.V. (ANG 176 miljoen). Dit zijn significante bedragen in relatie tot de startpositie per 10-10-10 van een eigen vermogen van ANG 577 miljoen. Het College heeft de regering van Curaçao geadviseerd om de financiële startpositie te herstellen en de weerstandscapaciteit te vergroten door een toereikend weerstandsvermogen op te bouwen. Ook de aflossingsverplichtingen vanaf 2020 op de schuldsaneringsleningen vormen een aanleiding voor Curaçao om extra reserves op te bouwen.

PRAKTIJK OVERIGE LANDEN EN OPENBARE LICHAMEN

Het streven van de Colleges is om de succesvolle aanpak zoals die op Curaçao heeft plaats gevonden ook toe te passen in de andere landen. Daartoe zullen risicoanalyses van de belangrijkste overheidsentiteiten worden uitgevoerd op basis waarvan wordt beoordeeld of het raadzaam is plannen van aanpak op te stellen voor verbetering van de financiële situatie. Het tot nu toe verkregen beeld in Sint Maarten laat een aantal uitdagingen zien. Men is nog op zoek naar de adequate invulling van de corporate governance verhoudingen tussen de aandeelhouders, de Raad van Commissarissen en het bestuur.

Sint Maarten heeft een bedrag van ANG 13,7 miljoen aan afwaardering verwerkt in het boekjaar 2015, waarvan ruim ANG 12 miljoen bij de SXM Harbour Holding. In relatie tot het eigen vermogen van ANG 90 miljoen van Sint Maarten op 10-10-10, heeft deze afwaardering een effect van -15%. Sint Maarten heeft het voorzichtigheidsbeginsel toegepast door negatieve eigen vermogens van overheidsvennootschappen op te nemen in de jaarrekening van het land. In die situaties zijn de overheidsvennootschappen dan al afgewaardeerd. Dit neemt echter niet weg dat afwaarderingen tot een daling van de vermogenspositie van Sint Maarten leiden. Het Cft heeft de regering daarom geadviseerd om maatregelen te nemen om een verdere daling van het eigen vermogen van Sint Maarten te voorkomen.

Bij de openbare lichamen hebben zich tot nu toe geen transacties bij de overheidsentiteiten voorgedaan die tot een (significante) aantasting van het weerstandsvermogen hebben geleid. In de komende tijd worden de jaarrekeningen geanalyseerd en worden bedrijfsbezoeken bij de entiteiten afgelegd. In het geval van Aruba, dat pas sinds augustus 2015 financieel toezicht kent, hebben kennismakingsgesprekken met enkele overheidsvennootschappen plaatsgevonden. In de komende tijd zullen meerdere bezoeken worden afgelegd en zullen de jaarrekeningen worden onderzocht om op basis van een financiële analyse eventuele risico's voor de begroting in kaart te brengen.

3.4 CORPORATE GOVERNANCE: DE PRAKTIJK

Zowel de landen als de openbare lichamen hebben regelgeving op het gebied van corporate governance, waaronder een code corporate governance. De overheidsentiteiten worden geacht de principes en de bepalingen uit deze code na te leven en hierover verslag te doen in hun jaarverslagen. De praktijk leert echter dat het nog niet in alle gevallen duidelijk is hoe de verplichtingen uit de code zich zouden moeten materialiseren. In een beschikking uit 2013 van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is nadere toelichting gegeven op de corporate governance code. Gesteld werd dat het bestuur van een overheidsentiteit in staat moet worden gesteld om zijn taak uit te oefenen met een zekere mate van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast ligt de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de strategie en het beleid primair bij het bestuur, waardoor bij het zich voordoen van tegenstrijdige belangen van de overheid wordt verwacht dat zij zich terughoudend opstelt bij de besluitvorming binnen de entiteit en zich in de eerste plaats richt op het zo goed mogelijk verenigen van de tegengestelde belangen.

Aangezien de code corporate governance gebaseerd is op een systeem van 'comply or explain', komt het in de praktijk voor dat al dan niet gemotiveerd wordt afgeweken van de daarin vervatte principes. Daarom is een onafhankelijke adviseur op het gebied van





corporate governance van groot belang. Voor Curaçao en Sint Maarten voorziet de regelgeving op het gebied van corporate governance in de instelling van een adviseur corporate governance die de overheid onder andere adviseert over het benoemen, schorsen en ontslaan van commissarissen en bestuurders, over de acquisitie, vervreemding en bezwaring van deelnemingen, en over het vaststellen van een dividendbeleid. Voor Curaçao is dit een succesvol model gebleken. De Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten (SBTNO) adviseert ten aanzien van verschillende governance kwesties bij de overheidsentiteiten op Curaçao. Alle adviezen van de SBTNO worden gepubliceerd op zijn website, waardoor een actief platform voor publiek debat is ontstaan. De invulling van de rol van corporate governance adviseur op Sint Maarten geschiedt door de Corporate Governance Council Sint Maarten (CGC), maar is vooralsnog minder succesvol dan de SBTNO. De CGC kampt namelijk al langer met budgettaire problemen, verkrijgt niet altijd de noodzakelijke dossiers en publiceert zijn adviezen (nog) niet.

In Aruba, waar het financieel toezicht nog relatief jong is, is naast het bepaalde in het Wetboek van Koophandel over vennootschappen geen aparte regelgeving op het gebied van corporate governance. Wel geldt er voor sommige overheidsentiteiten specifiek een code corporate governance. Voor de openbare lichamen geldt dat de Rijksvertegenwoordiger op basis van de Wet FinBES een taak heeft bij benoemingen van bestuurders en commissarissen. De Rijksvertegenwoordiger dient een verklaring van geen bezwaar af te geven. Door middel van een marginale toets wordt nagegaan of de voorgedragen persoon geschikt is voor de hem of haar toebedachte rol. De weigering van een verklaring van geen bezwaar is overigens voorbehouden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

AANLEVERING JAARREKENINGEN

Voor wat betreft de aanlevering van de jaarrekening van overheidsentiteiten zijn tot nu toe enkele successen

geboekt. Waar het Cft in juni 2015 van de 22 actieve overheidsvennootschappen op Curaçao negen jaarrekeningen van 2013 niet had ontvangen, ontbraken in juni 2016 over het boekjaar 2014 nog slechts vierjaarrekeningen. De tijdigheid is verbeterd, al zijn er nog twee actieve overheidsvennootschappen die een laatste jaarrekening hebben van 2013 of ouder. Van Sint Maarten en de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius zijn meerdere jaarrekeningen 2014 en 2015 van de overheidsentiteiten ontvangen, en worden er nog enkele in de nabije toekomst verwacht. Bonaire heeft vanaf 2013 een significant aantal jaarrekeningen nog niet aangeleverd en is hier meerdere malen op geattendeerd. Met Aruba is afgesproken dat op korte termijn de jaarrekeningen van een aantal geselecteerde overheidsentiteiten zullen worden aangeleverd. Hiermee is ook op Aruba een belangrijke stap gezet in het inzichtelijk maken van de financiële situatie van de overheidsentiteiten.

LANDSVERORDENING OPTIMALISERING OVERHEIDSGERELATEERDE ENTITEITEN

Recentelijk is in Curaçao een nieuwe concept-landsverordening opgesteld; de 'Landsverordening Optimalisering Overheidsgerelateerde entiteiten'. Deze landsverordening beoogt onder meer de financiële positie van de overheidsentiteiten te verbeteren door het invoeren van bindende financiële normen en aanbestedingsvereisten en -procedures, gericht op het bevorderen van de marktwerking, gelijke behandeling en evenredigheid. Tevens zijn normen ingesteld voor de beloning van het personeel bij overheidsentiteiten en zijn richtlijnen voorgedragen aangaande de rentabiliteit en de uitkering van dividend door overheidsvennootschappen. Indien deze conceptlandsverordening na afronding van het wetgevingsproces daadwerkelijk in werking treedt, zal Curaçao het eerste land binnen het Koninkrijk zijn met een van overheidswege geformaliseerd dividendbeleid met criteria voor het uitkeren van dividenden. Het Cft zal de werking van de vastgestelde landsverordening meenemen bij het beoordelen van de begroting van Curaçao.



Saba

H O O F D S T U K 4

WERKZAAMHEDEN C(A)FT

4.1 HET COLLEGE FINANCIËEL TOEZICHT CURAÇAO EN SINT MAARTEN

4.1.1 CURAÇAO

De begroting 2016 van Curaçao is tijdig vastgesteld en is door het Cft voorzien van een positief advies. Het jaar 2016 wordt naar verwachting afgesloten met een licht positief resultaat op de gewone dienst. Dit is het vierde jaar op rij waarbij Curaçao het jaar met een positief saldo op de gewone dienst afsluit. Het Cft heeft de ontwikkelingen van de sociale fondsen van Curaçao in 2016 nauwgezet gevolgd. In de afgelopen jaren zijn diverse maatregelen genomen met betrekking tot de sociale fondsen die hun vruchten lijken af te werpen. De maatregelen die met en na de introductie van de Basisverzekering Ziektekosten (BVZ) zijn ingezet hebben een positieve invloed gehad op het saldo van dit fonds. In de Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) blijven echter grote tekorten bestaan in 2016, ondanks de genomen maatregelen zoals de verhoging van de AOV-leeftijd naar 65 jaar. De verwachting is dat de verhoging van de AOV-leeftijd op termijn wel zal leiden tot een daling van de tekorten in de AOV, maar dit moet zich dus nog materialiseren. De AOV blijft dus een punt van zorg en het Cft zal daardoor de ontwikkelingen bij het AOV-fonds met aandacht blijven volgen. Daarnaast is in 2016 de Wet Beperking Export Uitkeringen (BEU) aangenomen door de Staten. Deze maatregel betekent een korting van 10% op uitkeringen van niet-ingezetenen plus een korting op de kerstbonus van niet-ingezetenen, en zal daarmee naar verwachting de uitgaven van het AOV-fonds beperken.

Curaçao heeft in 2014 en 2015 in totaal ANG 436 miljoen geleend voor de financiering van het nieuwe ziekenhuis Hospital Nobo Otrobanda (HNO). Het Cft heeft bijzondere aandacht voor de realisatie van HNO vanwege de omvang van het project en de mogelijke budgettaire risico's voor de begroting van het land Curaçao.

In juni 2016 heeft Curaçao een nieuwe lening aangetrokken van ANG 60 miljoen ten behoeve van kapitaaluitgaven aan de wegeninfrastructuur, nieuwbouw en renovatie van schoolgebouwen, zonnepanelen ten behoeve van scholen en de aanschaf van software voor het project herstructurering

belastingstelsel. Inclusief deze lening bedragen de rentelasten voor 2016 ANG 64 miljoen, wat neerkomt op 54% van de rentelastnorm van ANG 118 miljoen. De schuldquote bedraagt ultimo 2016 4,2% bbp.

Er is in 2016 vanuit het Cft wederom veel aandacht geweest voor de overheidsentiteiten die potentieel een risico vormen voor de begroting van Curaçao. Bij twee van de drie geïdentificeerde noodlijdende overheidsvennootschappen zijn inmiddels verbeteringen zichtbaar op basis van de plannen van aanpak, namelijk Aqualectra en Curaçao Dok Maatschappij (CDM), waardoor deze vennootschappen niet langer als noodlijdend worden geïdentificeerd. Bij de noodlijdende entiteit Cpost International is er echter weinig voortgang zichtbaar en blijft het Cft hier ook volgend jaar een vinger aan de pols houden. Verder heeft het Cft dit jaar na analyse van een aantal overheidsstichtingen Fundashon Kas Popular (FKP) als noodlijdend geïdentificeerd.

Met de beslissing van de Raad van State van het Koninkrijk op het beroep van Curaçao naar aanleiding van de evaluatie van het financieel toezicht, is het belang van goed financieel beheer nogmaals onderschreven. Ter versterking van het financieel beheer wordt met het Ministerie van Financiën van Curaçao, de SOAB en de ARC gewerkt om tot een concreet en realistisch stappenplan voor een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening te komen, met als streefdatum die over 2018. Lopende het jaar 2016 is in de uitvoeringsrapportages door Curaçao over een vijftal prioritaire PEFA-indicatoren over de voortgang gerapporteerd, onder meer ten aanzien van de effectiviteit van de inning van belastingaanslagen.

In 2016 heeft Curaçao een inhaalslag gerealiseerd met het vaststellen van de jaarrekeningen van het land. De jaarrekeningen van 2011 tot en met 2013 werden in dit jaar vastgesteld. Bij de jaarrekening 2014 zijn de controle rapporten van de Stichting Overheid Accountantsbureau (SOAB) en de Algemene Rekenkamer Curaçao (ARC) afgerond maar zijn deze nog niet behandeld in de Staten. De jaarrekening 2015 werd tijdig opgesteld en geëccordeerd door de Raad van Ministers, maar aandacht blijft nog nodig voor de tijdige controle van de jaarrekening en de vaststelling ervan in de Staten.

De ontwerpbegroting 2017, ontvangen in juli 2016, voldeed aan de normen uit de Rijkswet. De gewone dienst gepresenteerd in de ontwerpbegroting 2017 sluit meerjarig.

4.1.2 SINT MAARTEN

Het jaar 2016 heeft in het teken gestaan van de in september 2015 door de Rijksministerraad gegeven aanwijzing. Aanvankelijk diende invulling gegeven te worden aan de aanwijzing door het vaststellen van een begrotingswijziging in 2015, maar dat is niet gelukt. In plaats daarvan heeft de eind 2015 aangetreden regering-Marlin de aanwijzing verwerkt in de begroting 2016. Dat heeft wel tot vertraging geleid waardoor er begin 2016, net als in alle voorgaande jaren sinds 10-10-10, nog geen vastgestelde begroting was voor Sint Maarten.

De op 8 september 2015 door de Rijksministerraad gegeven aanwijzing aan Sint Maarten bevat de volgende punten:

- Het compenseren van de tekorten op de gewone dienst uit de periode 2010 tot en met 2014 ter grootte van ANG 64 miljoen.
- Het in de begroting en meerjarenbegroting volledig opnemen van de zorg- en pensioenuitgaven en het in uitvoering nemen van de reeds genomen besluiten ten aanzien van het verhogen van de AOV-leeftijd en hervormingen van het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen.
- Het definitief oplossen van de bestaande betalingsachterstanden ter grootte van ANG 191 miljoen.
- Het nemen van maatregelen om het zorgstelsel en de oudedagsvoorziening structureel betaalbaar te houden.

Onderdeel van de aanwijzing is verder dat Sint Maarten pas weer mag lenen wanneer aan de eerste drie van bovenstaande punten is voldaan.

Op 1 april 2016 heeft het Cft uiteindelijk de vastgestelde begroting 2016 ontvangen. Het Cft heeft de begroting goedgekeurd. Daarnaast werd op een voldoende realistische manier meerjarig invulling gegeven aan de punten van de aanwijzing.

De begrotingsuitvoering in 2016 kende echter een minder voortvarende start, mede als gevolg van de lager dan verwachte economische groei. Door sterk tegenvallende inkomsten in het eerste half jaar, is het

Cft in zijn reactie op de tweede kwartaalrapportage tot de conclusie gekomen dat de gerealiseerde inkomsten dusdanig achterbleven bij de geraamde inkomsten dat het realiseren van de begroting per jaareinde 2016, met een saldo conform begroting, niet meer realistisch werd geacht. Hierdoor kon Sint Maarten vanaf medio 2016 dan ook niet meer lenen. In de tweede helft van 2016, heeft Sint Maarten alle zeilen bijgezet om alsnog de begroting te realiseren. Door additionele inkomsten, met name vanuit de overheidsentiteiten, is de begroting voor wat betreft de inkomsten alsnog gerealiseerd. Hoewel dit te prijzen valt, is het voor het Cft ook reden tot zorg dat de begroting van Sint Maarten in steeds grotere mate afhankelijk lijkt van incidentele inkomsten. Dit blijkt ook bij de begroting 2017 wederom het geval te zijn. Op de middellange termijn acht het Cft dit niet houdbaar en is een verhoging van de structurele inkomsten dus noodzakelijk.

In 2016 is Sint Maarten geen nieuwe leningen aangegaan. Dit bleek ook niet nodig aangezien nog voldoende middelen van de lening uit 2014 resteerden. Pas in de loop van het jaar zijn deze uitgeput. In oktober 2016 heeft wel een verlenging van een oude lening van ANG 26 miljoen tegen nieuwe voorwaarden plaatsgevonden. Nu er geen nieuwe leningen zijn aangegaan is de schuldquote praktisch ongewijzigd gebleven op 33% bbp.

Halverwege 2016 zijn de deelprojectplannen in het kader van het Plan van Aanpak Verbetering Financieel Beheer 2016-2018 door de Council of Ministers vastgesteld. Alhoewel er ten opzichte van de oorspronkelijke planning vertraging is opgelopen, zijn de eerste projecten inmiddels van start gegaan. De projectplannen zullen ook de komende jaren de nodige inzet vergen. Per kwartaal zal over de voortgang van de projecten worden gerapporteerd. Verdere aandachtspunten ten aanzien van Sint Maarten blijven de beschikbare capaciteit van het ambtenarenapparaat en versterking van de belastingdienst. Ten aanzien van het vierde punt van de aanwijzing - structurele versterking van pensioen- en zorgstelsel zijn weliswaar stappen gezet door Sint Maarten, maar die hebben in 2016 nog niet tot concrete resultaten geleid. Voor het pensioenstelsel wordt verhoging van de pensioenleeftijd naar 65 jaar en vervanging van het eindloon- naar een middelloonstelsel voorzien, zoals dit in de rest van het Koninkrijk al is doorgevoerd. Voor het zorgstelsel wordt invoering van een national health insurance voorzien; de bedoeling is dat deze eind 2017 wettelijk is vastgelegd.

4.2 HET COLLEGE ARUBA FINANCIËEL TOEZICHT

Aruba heeft voor het tweede achtereenvolgende jaar aan de wettelijke tekortnorm van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) voldaan. Het definitieve oordeel vindt plaats op basis van de jaarrekening 2016.

In het advies op de in medio februari ontvangen begroting 2016, gaf het CAft nog aan te twijfelen aan het realiteitsgehalte van de geraamde middelengroei en de gebruikte bbp-raming. Daarom is besloten om op basis van de realisatiecijfers van het eerste kwartaal van 2016 en de tot dan toe bekende financiële gevolgen van de heropening van de raffinaderij, uiterlijk medio mei definitief advies uit te brengen over de begroting 2016. In aanloop naar dit advies heeft het CAft de eerste uitvoeringsrapportage 2016 inclusief een specificatie van de realisatie van de individuele belastingcategorieën, een overzicht van het FTE-verloop en de personeelsuitgaven, en een overzicht van de financiële verplichtingen van de Public-Private Partnership (PPP) projecten ontvangen.

Op basis van deze informatie heeft het CAft geconcludeerd dat de begroting 2016 met een financieringstekort van 2,1% bbp grosso modo aan de tekortnorm van 2,0% bbp voldoet. Het CAft oordeelde daarbij dat de voorlopige onderrealisatie van de middelen in lijn waren met de door de Centrale Bank van Aruba neerwaarts bijgestelde bbp-raming van AWG 5.203 miljoen naar AWG 4.922 miljoen. Daarnaast constateerde het CAft dat de door Aruba voorgenomen saneringsmaatregel om jaarlijks 5% op de personeelsuitgaven te besparen vooralsnog niet tot uiting was gekomen. Aanvullend is in het kader van duurzame overheidsfinanciën aan Aruba geadviseerd om de jaarlijkse PPP-uitgaven te maximaleren tot 1,5% à 2,0% van de totale uitgaven van de collectieve sector.

Aruba heeft in de eerste helft van het jaar de voorlopige samenstelling van de collectieve sector van Aruba vastgesteld en vanaf het tweede kwartaal de verwachte resultaten van de entiteiten binnen de collectieve sector opgenomen in de uitvoeringsrapportages. Het CAft is bij de beoordeling van de begroting 2016 uitgegaan van de door Aruba voorlopig vastgestelde collectieve sector. Aan het einde van het jaar was het advies van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) over de definitieve vaststelling van de collectieve sector in 2017 nagenoeg afgerond.

Gedurende het jaar zijn de financieel economische consequenties van de heropening van de olieraffinaderij lange tijd onduidelijk gebleven. Het CAft heeft daarom bijzondere nadruk gelegd op het verhogen van de inzichtelijkheid in de verwachte financiële implicaties op zowel de begroting 2016 als de meerjarenramingen van Aruba. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een onderbouwde meerjarige impact- en risicoanalyse van de heropening van de olieraffinaderij. De reactie van het CAft op de risicoanalyse is meegenomen in het advies op de vastgestelde begroting 2017. Aruba heeft tevens een Begrotingswijziging (BW) opgesteld met daarin verwerkt de financieel economische effecten van de per 1 oktober heropende raffinaderij. Het algemeen beeld van het CAft op de BW was dat incidentele baten afkomstig van overheidsentiteiten gebruikt worden om structurele verhogingen van uitgaven te dekken, hetgeen niet bijdraagt aan het duurzaam houdbaar maken van de overheidsfinanciën.

In het tweede kwartaal van 2016 heeft Aruba buitenlandse leningen afgesloten ter waarde van AWG 180 miljoen. Eind september is daarnaast een binnenlandse lening ter waarde van AWG 132 miljoen afgesloten. Het totaal aan langlopende en kortlopende schulden van Aruba bedroeg eind 2016 AWG 4.021 miljoen ofwel 86% bbp. Het totaal aan betaalde rentelasten is in 2016 uitgekomen op AWG 218 miljoen (17% van de overheidsinkomsten).

Voor wat betreft het verder verbeteren van het financieel beheer is het op termijn verkrijgen van een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening van de accountant één van de uiteindelijke doelen. Het CAft heeft met Aruba afgesproken dat het land een roadmap naar een goedkeurende verklaring van de accountant voorbereidt. Daarbij moet een accountantsrapport per 2020 haalbaar zijn. Voor een goedkeurende verklaring is meer tijd nodig. Vermeldenswaardig is dat er voor Aruba in 2016 voor het eerst sprake is van een volledige begrotingscyclus in een kalenderjaar. Ook de uitvoeringsrapportages lopende het jaar worden in lijn met de wettelijke data aangeleverd. Hierdoor neemt de sturingswaarde van de begroting voor de diverse stakeholders toe. Daarnaast zijn belangrijke stappen gezet om de administratieve organisatie te actualiseren, de financiële functie in het algemeen te versterken en de compliance te verbeteren. Met de implementatie van het 'Rules' programma in 2016 zijn de bevindingen van verrichte audits te registreren en te monitoren. Deze zaken zullen ook de komende jaren de aandacht moeten krijgen om tot de controleverklaring te komen. Aruba heeft daarnaast aangegeven om in 2017 een nieuwe PEFA-inventarisatie te doen.

4.3 HET COLLEGE FINANCIËEL TOEZICHT BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

In 2016 hebben de openbare lichamen Bonaire en Saba verder gewerkt aan het in hun eigen tempo verbeteren van het financieel beheer en de financiële positie. Voor de tweede keer op rij is Saba er in geslaagd om een goedkeurende accountantsverklaring te krijgen, in dit geval bij de jaarrekening 2015. Bonaire heeft verder gewerkt aan de kwaliteit van de uitvoeringsrapportages en tijdig indienen hiervan.

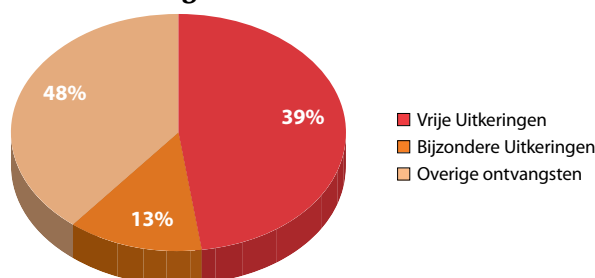
Op Sint Eustatius is de situatie helaas niet verbeterd. Door bestuurlijke problemen is de hoognodige versterking van de unit financiën niet van start gegaan en is de financiële administratie naar de mening van het Cft zelfs verder verslechterd. Gedurende 2016 is Sint Eustatius in hoge mate afhankelijk geweest van ingehuurde externe partijen om de reguliere rapportages en de begroting 2017 op te stellen. Zelfstandig lijkt men daartoe op dit moment niet in staat. Deze situatie is uiteraard niet houdbaar. Een snelle oplossing is noodzakelijk. Deze valt of staat bij een bestuurlijke kwaliteitsverbetering die dient plaats te vinden. De daarvoor lopende projecten hebben in 2016 niet de gewenste resultaten opgeleverd. Eind 2016 is door Sint Eustatius een proces in gang gezet om de financiële functie uit te besteden ten einde tot een structurele verbetering te komen. Het Cft adviseert als toezichthouder hierover ook het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarbij de minister zijn eigen afweging kan maken.

4.3.1 BONAIRE

Bonaire heeft in 2016 verder gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoeringsrapportages en het tijdig indienen hiervan. Door de verbeteringen in de uitvoeringsrapportages, wordt een beter inzicht gegeven in het verloop van de begrotingsuitvoering. Het is Bonaire tevens gelukt om de laatste uitvoeringsrapportage van 2016 tijdig in te dienen bij het Cft. Bij de eerste drie uitvoeringsrapportages zijn begrotingswijzigingen meegestuurd. De wijzigingen zijn voornamelijk technische wijzigingen in verband met het bijstellen van bijzondere uitkeringen. Slechts een klein percentage is nieuw beleid voor onder andere investering in infrastructuur en aanpassingen in de personeelsbegroting. Bij al deze wijzigingen was er steeds sprake van een sluitende begroting. De totale uitgaven van Bonaire hebben de afgelopen jaren sterk gefluctueerd. Dit is met name vanwege de bijzondere uitkeringen voor doeluitgaven. Met name in 2011 is het uitgaventotaal laag uitgevallen, in de andere jaren hebben de uitgaven maximaal USD 64,4 miljoen bedragen. Het uitgaventotaal voor 2016 bedraagt USD 54,2 miljoen.

Een onderverdeling van de totale inkomsten van Bonaire, uitgesplitst in de vrije uitkering, de bijzondere uitkeringen en overige ontvangsten, is in figuur 13 weergegeven. De vrije uitkering voor 2016 is gelijk gebleven aan 2015.

Figuur 11
Onderverdeling inkomsten Bonaire 2016



Bron: Uitvoeringsrapportages 2016

Ten opzichte van het jaar 2015 zijn de bijzondere uitkeringen als onderdeel van de totale ontvangsten procentueel lager en de eigen overige ontvangsten zijn licht toegenomen. Met Bonaire is regelmatig contact geweest over de begrotingsuitvoering en met name ook over de verbetering van het financieel beheer. In 2016 heeft Bonaire met een aantal adviesbureaus overeenkomsten afgesloten om te assisteren bij het verbeteren van het financieel beheer binnen het apparaat. Dit traject zal verder voortgang vinden in 2017.

4.3.2 SINT EUSTATIUS

Het begrotings- en verantwoordingsproces op Sint Eustatius is in 2016 moeizaam verlopen. De jaarrekening 2015 is opgesteld door ingehuurde externe partijen, pas in november in concept opgeleverd en toont een tekort van USD 631.000. De accountantscontrole is in november gestart en medio februari 2017 nog niet afgerond. Pas in oktober kon Sint Eustatius, door inhuur van externe partijen, rapporteren over de begrotingsuitputting 2016. Positief is dat uit de diverse tussentijdse rapportages blijkt dat Sint Eustatius in 2016 het tekort uit de jaarrekening 2014, volledig heeft gecompenseerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft begin december zijn goedkeuring onthouden aan de begroting 2017, een aangepaste begroting zal in 2017 worden opgesteld. Een onderverdeling van de totale inkomsten van Sint Eustatius, uitgesplitst in de vrije uitkering, de bijzondere uitkeringen en overige ontvangsten, is in figuur 15 weergegeven. De vrije uitkering voor 2016 is gelijk gebleven aan 2015.

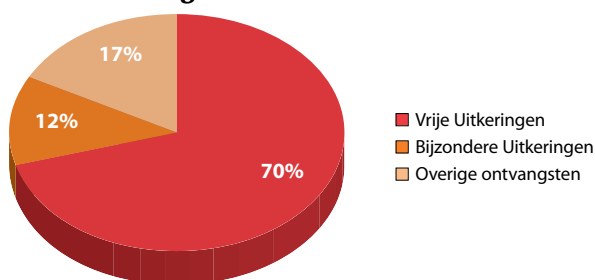
4.3.3 SABA

Het Cft heeft met genoegen geconstateerd dat Saba ook bij de jaarrekening 2015 een goedkeurende accountantsverklaring heeft verkregen. Hieruit blijkt dat het openbaar lichaam het financieel beheer op het bereikte goede niveau heeft weten te houden. Aan de rapportageverplichtingen is niet altijd geheel tijdig voldaan in 2016. Dit aspect blijft voor het Cft dan ook een aandachtspunt. Saba heeft drie begrotingswijzigingen ingediend in 2016 waarop het Cft zonder uitzondering positief heeft geadviseerd en welke allen door de minister van BZK zijn goedgekeurd.

De liquiditeitspositie van Saba is in 2016 met circa USD 0,5 miljoen afgenomen tot USD 14,1 miljoen. De liquiditeitspositie bestaat voor circa USD 11,7 miljoen uit bijzondere uitkeringen die nog tot besteding moeten komen. De renteloze lening die het openbaar lichaam in 2015 heeft afgesloten met het ministerie van Infrastructuur en Milieu van USD 2,5 miljoen wordt in 2016 en 2017 ingezet om groot onderhoud te plegen aan de weg naar de haven.

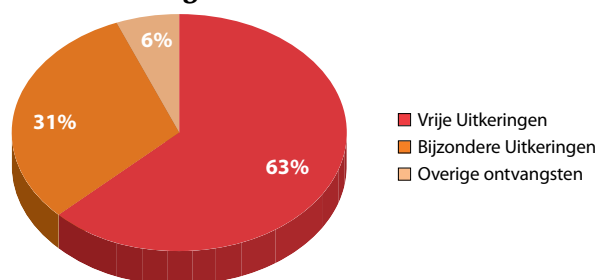
Een onderverdeling van de totale inkomsten van Saba, uitgesplitst in de vrije uitkering, de bijzondere uitkeringen, een renteloze lening en overige ontvangsten, is in figuur 17 weergegeven.

Figuur 12
Onderverdeling inkomsten Sint Eustatius 2016



Bron: Uitvoeringsrapportages 2016

Figuur 13
Onderverdeling inkomsten Saba 2016



Bron: Uitvoeringsrapportages 2016

Vanwege de problematiek heeft het Cft intensief contact onderhouden met het openbaar lichaam gedurende 2016. Op frequente basis heeft zowel het College alsook het secretariaat het openbaar lichaam bezocht. Veelvuldig is hierbij aangegeven dat de capaciteit van de unit financiën en de informatievoorziening spoedig verbeterd dient te worden. Ook heeft het Cft aangeboden het openbaar lichaam te adviseren waar mogelijk en gewenst.



4.4 DE ADVISERING VAN HET C(A)FT

Het C(A)ft is een adviesorgaan dat op verschillende momenten in het begrotingsproces gevraagd en ongevraagd kan adviseren. De wet geeft aan voor wie het C(A)ft een adviesorgaan is. Onderstaande tabel geeft aan hoeveel adviezen en rapportages het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten in 2016 heeft uitgebracht en aan wie die gericht waren. In tabel 2 staat dezelfde informatie voor het College Aruba financieel toezicht, en in tabel 3 voor het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Tabel 1
Aantal uitgebrachte adviezen College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

ADVIEZEN AAN	PRIMAIR GEADRESSEERDE	ADVIEZEN IN AFSCHRIFT
Minister-President van Curaçao		4
Minister-President van Sint Maarten		3
Minister van Financiën van Curaçao	14	4
Minister van Financiën van Sint Maarten	11	6
De Staten van Curaçao		4
De Staten van Sint Maarten		3
De Rijksministerraad	6	
De minister van BZK van Nederland	3	
De minister van Financiën van Nederland		

Tabel 2
Aantal uitgebrachte adviezen en besluiten College Aruba financieel toezicht

ADVIEZEN AAN:	PRIMAIR GEADRESSEERDE	ADVIEZEN IN AFSCHRIFT
Minister-President van Aruba	2	4
Minister van Financiën en Overheidsorganisatie	16	
De Staten van Aruba		4
De Rijksministerraad	2	1
De minister van BZK van Nederland	3	

Tabel 3
Aantal uitgebrachte adviezen en besluiten College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

ADVIEZEN AAN:	PRIMAIR GEADRESSEERDE	ADVIEZEN IN AFSCHRIFT
Bestuurscollege van Bonaire	9	10
Bestuurscollege van Sint Eustatius	11	7
Bestuurscollege van Saba	9	7
Eilandsraad Bonaire		16
Eilandsraad Sint Eustatius		16
Eilandsraad Saba		13
De minister van BZK van Nederland	16	4
Minister van Infrastructuur en Milieu	1	
De Rijksvertegenwoordiger		3



L I T E R A T U U R L I J S T

- Abbas, S. cs (2013), *Dealing with High Debt in an Era of Low Growth*. Washington DC. International Monetary Fund.
- Adam, A., & Elena, S.E. (2014). *Fiscal consolidation through fiscal rules? Theoretical and Applied Economics Volume XXI*, 2(591), 109-114.
- Amo-Yartey, C., et al (2012). *The Challenges of Fiscal Consolidation and Debt Reduction in the Caribbean*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Bova, E., et al (2015). *Fiscal Rules at a Glance*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016a). *Economie Sint Eustatius krimpt, op Bonaire groei*. Kralendijk.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016b). *Koopkracht daalde op Sint-Eustatius in 2014*. Kralendijk.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016c). *Inkomensongelijkheid Caribisch Nederland laagst op Saba*. Kralendijk.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). *Inflatie Caribisch Nederland nog steeds laag*. Kralendijk.
- Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao (2016). *Supply Side of the Labour Market Curaçao: Labour Force Survey 2016*. Willemstad.
- Centraal Planbureau (2016). *Decemberraming 2016, economische vooruitzichten 2017*. Den Haag.
- Centrale Bank van Aruba (2015). *Annual Statistical Digest 2015*. Oranjestad.
- Centrale Bank van Aruba (2016). *Economic Outlook September 2016*. Oranjestad.
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2015a) . *Economische ontwikkelingen in 2016 en vooruitzichten voor 2017*. Willemstad.
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2016b). *Economische ontwikkelingen in 2016 en vooruitzichten voor 2017*. Willemstad.
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2016c). *Quarterly Report 2015-1*. Willemstad.
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2016d). *Quarterly Report 2015-2*. Willemstad.
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2017). *Quarterly Report 2015-3*. Willemstad.
- College Aruba financieel toezicht (2016). *Halfjaarrapportage januari - juni 2016*. Willemstad.
- College Aruba financieel toezicht (2017). *Halfjaarrapportage juli - december 2016*. Willemstad.
- College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2016). *Halfjaarrapportage januari - juni 2016*. Willemstad.
- College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2017). *Halfjaarrapportage juli - december 2016*. Willemstad.
- College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (2016). *Halfjaarrapportage januari - juni 2016*. Willemstad.
- College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (2017). *Halfjaarrapportage juli - december 2016*. Willemstad.
- Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland (2015). *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*. Den Haag.
- Evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (2015). *Advies evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten*. Den Haag.
- De Kam, C.A., Koopmans, L, & Wellink, A.H.E.M. (2011). *Overheidsfinanciën*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Donders, J, & Gradus, R (2013). *Toegang tot de Collectieve sector*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Reinhart and Rogoff (2010) , *Growth in a time of debt*. *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100 (May 2010): 573-578.
- Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (2013). *Toegang tot de Rijksbegroting*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Schaechter, A., et al (2012). *Fiscal Rules in Respons to the crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A new Dataset*. Washington DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (2016a). *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*. Washington D.C.
- International Monetary Fund (2016b). *World Economic Outlook: Western Hemisphere*. Washington D.C.
- International Monetary Fund (2017). *World Economic Outlook Update: a shifting global economic landscape*. Washington D.C.
- International Monetary Fund (2016). *Kingdom of the Netherlands Curaçao and Sint Maarten Article IV consultation staff report August 2016*. Washington D.C.
- International Monetary Fund (2015). *Kingdom of the Netherlands Aruba Article IV consultation staff report May 2015*. Washington D.C.



B I J L A G E 1

STATISTISCHE KERNGEGEVENS

1.1 REËLE GROEI BBP: INTERNATIONAAL

INTERNATIONAAL	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wereld	5,4	4,2	3,4	3,4	3,4	3,2	3,1	3,4
Ontwikkelde economieën	3,1	1,7	1,2	1,1	1,8	2,1	1,6	1,9
Eurozone	2,0	1,6	-0,8	-0,3	0,9	2,0	1,7	1,6
Latijns-Amerika en Caribisch gebied	6,1	4,9	3,1	2,9	1,3	0,1	-0,7	1,2
Opkomende economieën en ontwikkelingslanden	7,5	6,3	5,2	5,0	4,6	4,1	4,1	4,5
Opkomende economieën en ontwikkelingslanden Azië	9,6	7,9	6,8	7,0	6,8	6,7	6,3	6,4
Verenigde Staten	2,5	1,6	2,2	1,5	2,4	2,6	1,6	2,3
Argentinië	10,1	6,0	-1,0	2,4	-2,5	2,5	-1,8	2,7
Brazilië	7,6	3,9	1,8	2,7	0,1	-3,8	-3,5	0,2
China	10,6	9,5	7,7	7,7	7,3	6,9	6,7	6,5
Mexico	5,1	4,0	4,0	1,4	2,1	2,6	2,2	1,7
Suriname	5,1	5,3	3,1	2,8	1,8	-0,3	-7,0	0,5
Venezuela	-1,5	4,2	5,6	1,3	-3,9	-6,2	-10,0	-4,5
Nederland ¹⁾	1,1	1,7	-1,1	-0,2	1,4	2,0	2,1	2,1

CARIBISCH GEBIED	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aruba ²⁾	-3,7	3,5	-1,4	4,2	0,8	-0,5	-0,2	3,2
Curaçao ³⁾	0,1	0,6	-0,1	-0,8	-1,1	0,3	0,0	0,4
Sint Maarten ³⁾	1,1	0,3	1,4	0,9	1,7	0,4	0,1	0,5
Antigua en Barbuda	-8,5	-1,9	3,6	1,5	4,2	2,2	2,0	2,4
Bahamas	1,5	0,6	3,1	0,0	-0,5	-1,7	0,3	1,0
Barbados	0,3	0,8	0,3	-0,1	0,2	0,9	1,7	1,7
Dominica	0,7	-0,2	-1,1	0,8	4,2	-1,8	1,5	2,9
Dominicaanse Republiek	8,3	2,8	2,6	4,8	7,3	7,0	5,9	4,5
Grenada	-0,5	0,8	-1,2	2,4	7,3	6,2	3,0	2,7
Guyana	4,4	5,4	4,8	5,2	3,8	3,2	4,0	4,1
Haïti	-5,5	5,5	2,9	4,2	2,8	1,2	1,5	3,2
Jamaica	-1,4	1,4	-0,5	0,2	0,5	0,9	1,5	2,0
St. Kitts en Nevis	-3,8	-1,9	-0,9	6,2	6,1	5,0	3,5	3,5
St. Lucia	-1,7	0,2	-1,4	0,1	0,4	2,4	1,5	1,9
St. Vincent en de Grenadines	-2,3	0,2	1,3	2,5	0,2	0,6	1,8	2,5
Trinidad en Tobago	3,3	-0,3	1,3	2,3	-1,0	-2,1	-2,7	2,3

Bron: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Januari 2017 en Oktober 2016.

¹⁾ CPB, ²⁾ CBA, ³⁾ CBCS

2.2 KERNGEGEVENS CURAÇAO

CURAÇAO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nominaal bbp (in mln ANG)	5.439	5.605	5.635	5.655	5642	5.642	5.676
Reële bbp-groei (in %)	0,6	-0,1	-0,8	-1,1	0,3	0,0	0,4
Inflatie (in %)	2,3	3,2	1,3	1,5	-0,5	0,0	0,2
Bevolking	150.284	151.378	152.798	154.846	156.971	158.986	160.811
Werkzame beroepsbevolking	62.042	na	63.493	59.295	61.823	65.117	n.a.
Werkloze beroepsbevolking	6.721	na	9.512	8.555	8.198	9.953	n.a.
Werkloosheidsratio (in % beroepsbevolking)	9,8	na	13,0	12,7	11,6	13,3	11,1
Participatiegraad	46,5	na	48,4	44,3	45,1	47,9	n.a.
Baten gewone dienst (in mln ANG)	1.577	1.670	1.702	1.677	1.733	2.498	2.519
Lasten gewone dienst (in mln ANG)	1.743	1.744	1.582	1.635	1.721	2.492	2.519
Saldo gewone dienst (in mln ANG)	-166	-73	121	42	12	6	0
Uitgaven kapitaaldienst (in mln ANG)	46	61	188	206	222	191	183
Totale loonsom (in mln ANG)		462	454	430	431	442	456

2.3 KERNGEGEVENS SINT MAARTEN

SINT MAARTEN	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nominaal bbp (in mln ANG)	1.675	1.764	1.825	1.891	1.904	1.902	1.918
Reële bbp-groei (in %)	0,3	1,4	0,9	1,7	0,4	0,1	0,5
Inflatie (in %)	4,6	4	2,5	1,9	0,3	0,1	0,3
Bevolking	33.622	33.249	36.019	37.132	38.247	39.410	n.a.
Werkzame beroepsbevolking	17.108	n.a.	19.137	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Werkloze beroepsbevolking	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Werkloosheidsratio (in % beroepsbevolking)	12,0	n.a.	9,2	8,4	n.a.	n.a.	n.a.
Participatiegraad	58,0	n.a.	58,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Baten gewone dienst (in mln ANG)		451	492	430	450	468	478
Lasten gewone dienst (in mln ANG)		434	491	450	469	442	458
Saldo gewone dienst (in mln ANG)		17	1	-21	-18	26	20
Uitgaven kapitaaldienst (in mln ANG)		34	23	80	33	28	75
Totale loonsom (in mln ANG)		178	195	195	201	204	199



2.4 KERNGEGEVENS ARUBA

ARUBA	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nominaal bbp (in mln AWG)	4.564	4.537	4.621	4.743	4.818	4.755	4.912
Reële bbp-groei (in %)	3,5	-1,4	4,2	0,8	-0,5	-0,2	3,2
Inflatie (in %)	4,4	0,8	-2,3	1,8	2,1	-1,7	0,1
Bevolking	102.711	103.674	105.157	106.795	108.374	110.108	111.550
Werkzame beroepsbevolking	47.916	51.371	52.517	53.085	51.520	n.a.	n.a.
Werkloze beroepsbevolking	4.669	5.461	4.321	4.274	4.056	n.a.	n.a.
Werkloosheidsratio (in % beroepsbevolking)	8,9	9,6	7,6	7,5	7,3	n.a.	n.a.
Participatiegraad	63,8	67,4	66,1	65,6	62,4	n.a.	n.a.
Baten gewone dienst (in mln AWG)	1.021	1.109	1.137	1.142	1.202	1.233	1.301
Lasten gewone dienst (in mln AWG)	1.259	1.351	1.425	1.411	1.357	1.344	1.386
Saldo gewone dienst (in mln AWG)	-238	-242	-287	-269	-155	-110	-85
Uitgaven kapitaaldienst (in mln AWG)	260	399	413	442	488	343	532
Totale loonsom (in mln AWG)	325	347	366	374	371	369	369





J A A R V E R S L A G 2 0 1 6

Dit is een uitgave van het College financieel toezicht

A R U B A

L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad
Aruba
Telefoon: +(297) 583 2800
Fax: +(297) 582 2224

C U R A Ç A O

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

S I N T M A A R T E N

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

www.cft.cw
www.cft.sx

