



Aan  
De minister van Financiën van Curaçao

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

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

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

Datum  
27 augustus 2020  
Ons kenmerk  
Cft 202000111  
Pagina  
1/7  
Onderwerp  
Advies bij de ontwerpbegroting voor 2021

Uw kenmerk

E-mail [info@cft.cw](mailto:info@cft.cw)  
Internet [www.cft.cw](http://www.cft.cw)

Bijlage

-

Geachte heer Gijsbertha,

Op 31 juli jl. ontving het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de ontwerpbegroting 2021 (OB) van Curaçao met het verzoek daarbij te adviseren op basis van artikel 11 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft). In afwachting van antwoorden op gestelde vragen over de ontwikkeling van het tekort over 2019, spraken wij af dat het Cft het moment van beantwoording zou beschouwen als aanlevermoment van de begroting. Het Cft ontving de beantwoording op 13 augustus jl. Met dit schrijven wordt invulling gegeven aan uw verzoek tot advies. De begroting die u aanbiedt aan de Staten dient conform artikel 11 lid 2 van de Rft vergezeld te gaan van dit advies van het Cft, inclusief een toelichting over de wijze waarop rekening is gehouden met dit advies.

### **Toetsingskader**

Het toetsingskader voor de beoordeling van de begroting wordt gevormd door de Rft aangevuld met de aanwijzing die de Rijksministerraad (RMR) op 12 juli 2019 heeft gegeven aan het bestuur van Curaçao<sup>1</sup>. Curaçao heeft beroep ingesteld tegen het besluit houdende de aanwijzing. Dit Kroonberoep is nog lopende maar schorst de werking van de aanwijzing niet. Gelet op de huidige omstandigheden als gevolg van de Covid-19 crisis, ligt het in de rede dat Curaçao niet zal (kunnen) voldoen aan de normen van de Rft noch aan de aanwijzing.

### **Oordeel**

De grote onzekerheid over de ontwikkeling van de Covid-19 crisis en de gevolgen daarvan voor het land maken het lastig oordelen over het realiteitsgehalte van de begroting en de daarin opgenomen baten, noodzakelijke lasten en resultaten.

---

<sup>1</sup> Staatsblad 2019, 279, Besluit van 12 juli 2019, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao tot aanpassing van de begroting 2019, rekening houdend met de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten genoemde normen.

De meest recente realisatiecijfers van het land en de ramingen van het IMF van juni jl. vormen momenteel de meest passende basis voor de OB. De ramingen van het IMF zijn herleidbaar gebruikt en zijn in lijn met de meest recente ramingen van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten. Het Cft adviseert in de begroting die aan de Staten wordt aangeboden de meest recente inzichten te verwerken. De hoogte van de baten voortkomend uit de Algemene Bestedingsbelasting (ABB) die per 1 januari 2021 zal worden ingevoerd, dient nader onderbouwd te worden. Onduidelijk is hoe de regeling er exact uit zal zien. Het Cft vraagt om nadere informatie in de begroting te verwerken waaruit het realiteitsgehalte van begrote opbrengsten blijkt.

Het Cft constateert dat de lasten in de OB onvoldoende zijn onderbouwd. In de categorie 'beloning van personeel' wordt gerekend met een daling van de personeelslasten gebaseerd op de voorgenomen afvloeiingsregeling. De status van de regeling en de onderbouwing van de lagere lasten blijken echter niet uit de OB. De verlaging van arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren, ministers en statenleden per 1 juli 2020 is nog niet volledig in de OB verwerkt. Het Cft vraagt dit alsnog te doen, waarbij onder meer het uitgangspunt wordt gehanteerd dat een beperking van vakantiedagen wordt vertaald in een beperking van de vacatureruimte.

Door de genomen maatregelen ter bestrijding van de Covid-19 crisis is in 2020 sprake van een forse verhoging van de uitgaven in de lastencategorieën 'subsidies en overdrachten' en 'sociale zekerheid'. De verlaging van deze lasten in 2021 lijkt gezien het verwachte verloop van de crisis voor discussie vatbaar. Ook voor 2021 is het aannemelijk dat het land met extra lasten geconfronteerd zal worden, maar er zal ook bespaard moeten worden. De versoering van de arbeidsvoorwaarden kan worden doorgetrokken naar de subsidies en overdrachten. Daarbij dient ook een rationalisatie van het subsidiebeleid plaats te vinden in lijn met eerdere voorstellen van de commissie Mollen en de Algemene Rekenkamer. Het Cft vraagt u om een nadere onderbouwing van deze post. Vanaf 2021 wordt rekening gehouden met extra uitgaven aan de sociale fondsen (aanvulling van tekorten in het schommelfonds). Uit de OB blijkt geen onderbouwing van de in de begroting opgenomen forse uitgaven. Het Cft adviseert het realiteitsgehalte van de lasten in ieder geval op de genoemde onderdelen te onderbouwen en de ramingen zo nodig aan te passen naar een reëel niveau.

Curaçao benoemt in de OB risico's bij overheidsentiteiten, maar maakt deze niet concreet. Het Cft adviseert om tot een risicoanalyse te komen die duidelijk maakt welke risico's bij welke overheidsentiteiten spelen, hoe deze worden aangepakt en wat daarvan de (mogelijke) concrete gevolgen zijn voor de begroting.

De in de OB opgenomen reservering voor tekortcompensatie leidt alleen tot tekortcompensatie als er inclusief deze reservering sprake is van minimaal een nulresultaat. Aangezien er tot en met 2023 nog tekorten worden begroot is er in die jaren geen sprake van compensatie van gerealiseerde tekorten.

Op de kapitaaldienst ontbreken de herfinancieringen van leningen voor liquiditeitssteun (in 2022). Ook ontbreken toelichtingen op de in 2021 begrote investeringen volgens het gezamenlijk ontwikkelde sjabloon. De aflossingen en rente-inkomsten ten aanzien van het Curaçao Medical Center (CMC) zijn ook niet aantoonbaar in de kapitaaldienst verwerkt. Het Cft adviseert dit aan te vullen in de begroting en maakt voor wat betreft de aan te trekken leningen in 2021 een algemeen voorbehoud op de kapitaaldienst. Het Cft adviseert de voorgenomen leningen in de liquiditeitsprognoses van de maandrapportages op te nemen.

De OB vertoont voor 2021 een tekort op de gewone dienst van ANG 427 miljoen. Het is daarom ook niet mogelijk om in de OB 2021 te voorzien in de compensatie van de tekorten over voorgaande jaren. Evenals in begrotingsjaar 2020 zal er ook voor het jaar 2021 besluitvorming in de RMR moeten plaatsvinden over de toepassing van artikel 25 van de Rft. Het Cft zal hier in zijn advies voor de vierde tranche liquiditeitssteun verder op ingaan.

### Toelichting

In tabel 1 is een samenvatting opgenomen van het meerjarig beeld van de gewone dienst op basis van de jaarrekeningen van 2017 en 2018 en de OB.

Tabel 1 Meerjarig beeld gewone dienst

Jaren		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Baten</b>		<b>1635</b>	<b>1652</b>	<b>1625</b>	<b>1304</b>	<b>1318</b>	<b>1516</b>	<b>1678</b>	<b>1783</b>
	Belastingen	1436	1412	1471	1164	1156	1347	1502	1597
	Schenken en subsidies	20	24	22	17	18	18	18	18
	Andere inkomsten	179	216	132	124	144	151	159	168
<b>Lasten</b>		<b>1752</b>	<b>1711</b>	<b>1669</b>	<b>1992</b>	<b>1745</b>	<b>1712</b>	<b>1701</b>	<b>1728</b>
	Beloning van personeel	445	443	445	475	414	399	402	402
	Verbruik van goederen en diensten	214	202	176	214	199	196	193	193
	Afschrijving vaste activa	82	88	93	101	102	103	104	105
	Interest	63	70	68	70	65	65	74	74
	Subsidies & Overdrachten	412	430	403	550	364	366	366	366
	Sociale zekerheid	489	475	467	579	498	498	498	498
	Andere uitgaven	47	4	17	3	104	85	64	91
<b>Resultaat</b>		<b>-117</b>	<b>-59</b>	<b>-44</b>	<b>-687</b>	<b>-427</b>	<b>-196</b>	<b>-22</b>	<b>55</b>

### Baten

Bij de baten valt op dat:

- De belastingbaten in de begroting voor 2020 ANG 70 miljoen hoger worden geprognoseerd dan in de maandrapportage van het land voor het Cft over juni 2020. Vanaf 2021 begroot het land de belastingbaten jaarlijks ANG 20-30 miljoen lager dan de ramingen van het IMF.
- Het land ervan uitgaat dat invoering van de ABB per 1 januari 2021 zal plaatsvinden. De hoogte van de baten voortkomend uit de ABB komt overeen met de hoogte van de opbrengsten uit de omzetbelasting, zie tabel 2. Onduidelijk is hoe de regeling er exact uit zal zien. Het Cft vraagt om nadere informatie om het realiteitsgehalte van de begrote opbrengsten te kunnen beoordelen.

- In de belastingbaten een bedrag aan extra compliance van ANG 10 miljoen wordt begroot in 2021 en van ANG 15 miljoen in de jaren daarna.
- Er in 2021 en 2022 geen dividendinkomsten worden begroot. Dit biedt de mogelijkheid om een verbeterde begrotingsmethodiek toe te passen, waarbij dividendbaten pas begroot worden na het jaar dat de onderliggende winsten zijn gerealiseerd. In 2023 wordt ANG 4 miljoen begroot aan dividendinkomsten en in 2024 ANG 11 miljoen.

Tabel 2 Van omzetbelasting naar ABB

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Omzetbelasting</b>	413	415	444	393	0	0	0	0
<b>Algemene Bestedingsbelasting</b>	0	0	0	0	361	464	505	529

### Lasten

Bij de begrote lasten valt het volgende op:

- De personeelslasten nemen na een verhoging in 2020 fors af. De verhoging in 2020 hangt samen met het afvloeiingsplan, evenals de verlaging in de jaren daarna. Nog steeds is onvoldoende inzichtelijk hoe de uitvoering van het afvloeiingsplan gaat leiden tot de begrote besparing. U dient het Cft hierover nader te informeren. In de begroting wordt uitgegaan van een nullijn voor ambtenaren en trendvolgers van 2021 tot en met 2024. De besparing van 12,5 procent dient nog in de begroting opgenomen te worden.
- In de OB is nog geen rekening gehouden met de invulling van de verlaging van het totale arbeidsvoorwaardenpakket met 25 procent voor ministers en statenleden en 12,5 procent voor overheids personeel en personeel van overheidsstichtingen en -instellingen per 1 juli 2020 zoals overeengekomen bij de tweede tranche liquiditeitssteun. Het Cft vraagt u deze kortingen alsnog volledig in de begroting te verwerken.
- Bij zowel 'subsidies en overdrachten' als bij de 'sociale zekerheid' is een forse verhoging van de lasten in 2020 te zien. Dit betreft voor een belangrijk deel de uitgaven voortkomend uit het pakket aan noodmatregelen dat dit jaar is ingezet. In 2021 en verder wordt deze verhoging teruggedraaid. Het lastenniveau voor deze categorie komt vanaf 2021 zelfs 10 procent lager uit dan in de voorgaande jaren. Dit moet volgens Curaçao het resultaat zijn van de uitvoering van de aanbevelingen van het rapport Mollen uit 2014 en het rapport van de Algemene Rekenkamer van Curaçao over subsidies. Het betreft hier dus een taakstelling. Het Cft vraagt om toelichting over de invulling van deze taakstelling, waarbij tevens rekening gehouden wordt met extra uitgaven vanaf 2021 om de impact van de Covid-19 crisis het hoofd te bieden.
- Daarbij is het van belang om na te gaan wat het land zelf kan doen om de hierboven genoemde uitgaven op te vangen. Het Cft geeft daarom in overweging om nog dit jaar een (externe) doorlichting te doen van alle contracten, waarbij de tarieven van deze contracten op doelmatigheid en efficiency worden getoetst en besparingen daarvoor in te boeken. In het bijzonder zou gekeken kunnen worden naar huurcontracten boven een bepaalde vierkante meterprijs en boven een totale jaarlijkse huursom.

- Onder de categorie 'andere uitgaven' is vanaf 2021 een forse verhoging te zien van de lasten. Dit komt voort uit een jaarlijkse storting in het schommelfonds die uiterlijk vanaf 2021 noodzakelijk lijkt. Een onderbouwing voor de genoemde bedragen ontbreekt in de OB. Daarbij is het de vraag of hier daadwerkelijk sprake is van noodzaak of dat er mogelijkheden zijn om dit te voorkomen. Al lang wijst het Cft op de noodzaak tot hervorming van de sociale fondsen. Op korte termijn zijn maatregelen in de sociale fondsen nodig om dergelijke forse jaarlijkse uitgaven van het land te voorkomen.

Tabel 3 Jaarlijkse aanvulling van het schommelfonds (miljoenen ANG)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Storting in schommelfonds</b>	0	0	93	75	54	80

#### Tekorten en compensatie

Curaçao geeft in de OB aan dat het over 2019 een tekort verwacht van ANG 99 miljoen. Nadere toelichting, zoals verstrekt bij tweede UR, geeft aan dat dit ANG 44 miljoen moet zijn en dat daarnaast sprake is van een daling van het eigen vermogen van het land Curaçao met 218 miljoen. Tabel 1 is hierop aangepast. In zijn reactie op de tweede UR zijn daarover door het Cft vragen gesteld. Het Cft wacht nadere informatie af en zal na ontvangst van deze informatie zijn oordeel vormen over de verwerking via de daling van het eigen vermogen en de ontwikkeling van het tekort in 2019.

Curaçao beschrijft in de begroting dat het vanaf 2022 in vijf jaar zal gaan compenseren voor de gerealiseerde tekorten van 2017 (ANG 117 miljoen), 2018 (ANG 59 miljoen) en 2019 (ANG 99 miljoen, vooralsnog nader bepaald op ANG 44 miljoen). Uit de ramingen blijkt dat het vanaf 2022 een jaarlijkse reservering van ANG 55 miljoen hiervoor opneemt in de lasten (275 miljoen in totaal). Tot en met 2023 prognosticeert Curaçao echter tekorten. Met de reservering worden de tekorten in 2022 en 2023 alleen maar verhoogd. Het Cft constateert dat hiermee geen sprake is van tekortcompensatie in die jaren. Volgens de OB zou er in 2024 voor het eerst daadwerkelijk gecompenseerd worden.

#### Kapitaaldienst

In tabel 4 is een samenvatting opgenomen van het meerjarig beeld van de kapitaaldienst op basis van de jaarrekeningen van 2017 en 2018 en de OB.

De volgende zaken vallen op:

- In 2021 wordt volgens de begroting alleen geleend ter compensatie van het tekort op de gewone dienst. Het niveau van investeringen wordt in de begroting vanaf 2021 omlaag gebracht.
- Een toelichting op de investeringen met het gezamenlijk ontwikkeld sjabloon is niet toegevoegd. Daarmee ontbreekt noodzakelijke informatie over de investeringen zoals doel, beschrijving en planning van de investering in het jaar.
- Ook voor wat betreft de kapitaaldienst lijkt de begroting geen rekening te houden met hervormingsplannen en een eventueel bijpassend investeringsprogramma.

- De aflossingen/herfinancieringen van de bulletleningen voor liquiditeitssteun in 2022 zijn in de begroting niet opgenomen.
- Met de huidige begroting worden geen middelen gereserveerd om de bulletlening die in 2025 afloopt, af te kunnen lossen.
- Voor wat betreft de aan te trekken leningen wordt een algemeen voorbehoud gemaakt. Als gevolg van de Covid-19 crisis bevat de begroting nog te veel onzekerheden. Het is onbekend in welke mate de RMR zal toestaan dat er wordt afgeweken van de normen van de Rft in 2021.
- Het Cft heeft eerder aangegeven dat voor investeringen terughoudendheid het uitgangspunt moet zijn. Alleen indien het noodzakelijke vervangingsinvesteringen met hoge urgentie betreft, kan overwogen worden hiervoor een lening aan te trekken. Dergelijke leningen dienen te worden opgenomen in de liquiditeitsprognose. Alle overige investeringen dienen integraal onderdeel te vormen van de hervormingsagenda.

Tabel 4 Meerjarig beeld kapitaaldienst

Jaren		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Ontvangsten</b>		<b>193</b>	<b>95</b>	<b>350</b>	<b>1064</b>	<b>558</b>	<b>354</b>	<b>181</b>	<b>105</b>
	Afschrijvingen	82	88	93	101	102	103	104	105
	Verkoop OG	0	0	0	0	0	0	0	0
	Schadeverg.& uitk.	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ontvangen aflossingen	4	4	0	0	0	0	0	0
	Aangegane geldleningen	60	0	69	921	427	251	77	0
	Liquidatie deelnemingen	0	0	188	43	29	0	0	0
	Reserves & voorzieningen	47	4	0	0	0	0	0	0
	Afrondingsverschil	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Uitgaven</b>		<b>219</b>	<b>180</b>	<b>152</b>	<b>377</b>	<b>131</b>	<b>103</b>	<b>104</b>	<b>105</b>
	Inv. Geb. & bouwstructuren	126	132	109	161	46	34	32	32
	Inv. machines & equipment	27	19	14	31	30	49	52	53
	Inv. Imm. vaste activa	6	6	25	61	43	12	12	12
	Inv. in nonpr. activa	3	2	5	17	4	0	0	0
	Ontt. aan reserves & voorz.	4	13	0	0	0	0	0	0
	Deelnemingen	45	0	0	0	0	0	0	0
	Aflossingen leningen	8	8	0	108	8	8	8	8
<b>Saldo</b>		<b>-27</b>	<b>-85</b>	<b>198</b>	<b>687</b>	<b>427</b>	<b>251</b>	<b>77</b>	<b>0</b>

#### Financieel beheer

De begroting geeft geen integraal beeld van de voortgang van uitvoering van de Roadmap gericht op een goedkeurende accountantsverklaring over de jaarrekening 2021. Het Cft geeft aan dat de voortgang met betrekking tot de verbetering van het financieel beheer onverminderd van belang is en vraagt Curaçao hier in de begroting op in te gaan.

#### Risico's overheidsentiteiten

In de begroting wordt het risico benoemd van liquiditeitstekorten bij overheidsentiteiten voorkomend uit de Covid-19 crisis. Dit risico is echter onvoldoende uitgewerkt evenals mogelijke oplossingen. Het Cft adviseert Curaçao inzichtelijk te maken bij welke entiteiten deze risico's spelen, hoe groot de risico's worden geschat en welke mogelijkheden worden gezien de risico's te mitigeren.

Kenmerk  
Cft 202000111  
Blad  
7/7

Vaststellen collectieve sector

Op grond van artikel 23 lid 1 had uiterlijk 1 april 2020 de collectieve sector voor de begrotingsjaren 2021 en 2022 moeten worden vastgesteld door Curaçao en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Centraal Bureau voor de Statistiek in Nederland. Hier is in de recent verzonden brief op basis van artikel 8 ook al op gewezen. Graag ontvangt het Cft op korte termijn deze vaststelling.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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



Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

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