



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

Contactpersoon  
Cluster Curaçao  
Datum  
23 augustus 2019  
Ons kenmerk  
Cft 201900110  
Pagina  
1/9  
Onderwerp

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

Adres kantoor Aruba  
L.G. Smith Boulevard 68  
La Piccola Marina  
Oranjestad, Aruba  
Telefoon (+297) 5832800  
E-mail info@cft.cw  
Internet www.cft.cw

Bijlage

Advies op basis van artikel 11 bij de ontwerpbegroting 2020 van Curaçao

Geachte heer Gijsbertha,

Op 9 augustus jl. ontving het College Financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de ontwerpbegroting 2020 (hierna: OB) van Curaçao met het verzoek daarop te adviseren op basis van artikel 11 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft). De OB 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.

De Rijksministerraad heeft op 12 juli 2019 besloten tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao. Het Cft heeft de OB daarom zowel getoetst aan de normen van de Rft als aan de aanwijzing. Tevens heeft het Cft in dit advies, daar waar van toepassing, een relatie gelegd met het Groeiakkoord<sup>1</sup>.

### Oordeel

Curaçao begroot voor zowel 2020 als meerjarig een sluitende gewone dienst. Ter compensatie van de tekorten van 2017 en 2018 zijn in de jaren 2021, 2022 en 2023 reserveringen opgenomen. Daarmee voldoet de OB niet aan de aanwijzing, die voorschrijft dat het compenseren van deze tekorten dient plaats te vinden middels overschotten in de jaren 2020, 2021 en 2022. Het tekort over de jaren 2017 en 2018 komt volgens Curaçao<sup>2</sup> in totaal uit op ANG 175,3 miljoen. De OB compenseert voor slechts ANG 117,7 miljoen aan tekorten over de in de aanwijzing beschreven periode. Curaçao dient de OB aan te passen om te voldoen aan de aanwijzing. Uit het Groeiakkoord volgt dat een eventuele verlenging van de compensatietermijn alleen aan de orde is, als in juli 2021 blijkt dat in voldoende mate aan de afspraken uit dit akkoord is voldaan.

---

<sup>1</sup> Groeiakkoord, "naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao" d.d. 12 juli 2019

<sup>2</sup> Financiële Managementrapportage juni 2019

De aanwijzing schrijft tevens voor dat de kortlopende schulden aan het Algemeen Pensioenfonds van Curaçao (APC) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB), waarvan de betalingstermijn is verstreken, per 31 december 2022 moeten zijn afgelost. Hiervoor dienen de liquiditeiten, die vrijkomen door het in de jaren 2020, 2021 en 2022 compenseren van de tekorten uit 2017 en 2018, te worden gebruikt. Deze liquiditeiten kunnen niet voor andere uitgaven worden ingezet en dienen geormerkt te worden voor de aflossing van genoemde kortlopende schulden. Aangezien de OB in de jaren tot en met 2022 onvoldoende compenseert voor de tekorten uit 2017 en 2018, bestaat het risico dat Curaçao ook niet kan voldoen aan dit onderdeel van de aanwijzing. De tekortcompensatie in de OB dient daarom ook om die reden in lijn te worden gebracht met de aanwijzing.

Het Cft constateert dat de OB geen rekening houdt met de olopende tekorten in de sociale fondsen, zoals opgenomen in de meerjarige begroting van de SVB. Daarnaast merkt het Cft op dat in de OB meerjarig een lagere landsbijdrage wordt begroot dan de SVB in zijn begroting veronderstelt. Hierdoor nemen de door de SVB begrote tekorten bij de sociale fondsen verder toe en zal het schommelfonds naar verwachting eind 2020 vrijwel geheel zijn uitgeput. Omdat er in de OB geen passende maatregelen zijn opgenomen om de door de SVB begrote tekorten bij de sociale fondsen te voorkomen en de OB ook geen rekening houdt met de wettelijke verplichting om tekorten in de sociale fondsen (via het schommelfonds) aan te zuiveren, voldoet de OB niet aan de Rft.

Bij de taakstellende verlaging van de materiele lasten ontbreekt een toelichting op de plannen/maatregelen om de lasten te verlagen. Om deze taakstellende begrotingsposten te laten voldoen aan de normen van de Rft is verdere onderbouwing nodig. Het Cft verwijst naar het rapport van de door u ingestelde commissie begrotingsdoorlichting<sup>3</sup>, daarin staat: *"Het land Curaçao heeft in de afgelopen jaren voor een steeds belangrijker deel papieren bezuinigingen uitgevoerd. Met andere woorden, de begrotingsramingen van het Land zijn verlaagd maar de benodigde wetgeving, onderhandelingen en handelingen om deze verlaagde begrotingen te realiseren zijn niet uitgenomen c.q. uitgevoerd."* Het Cft verzoekt u in de OB aan te geven welke concrete maatregelen genomen worden om de beoogde taakstellingen te realiseren inclusief een tijdspad.

Het Cft is van oordeel dat de OB op een aantal onderdelen onvoldoende is toegelicht. Dit geldt met name voor de belastingopbrengsten (inclusief de invoering van een algemene bestedingsbelasting (ABB) per 1 januari 2020), de overige opbrengsten, de personeelslasten, het verbruik van goederen en diensten alsmede de subsidies en overdrachten. Tevens zijn de toelichtingen bij enkele investeringen op de kapitaaldienst onvolledig.

---

<sup>3</sup> Rapport Commissie Begrotingsdoorlichting 2019 – 2022 d.d. 5 maart 2019

Het Cft verzoekt u meer redengevende verklaringen en onderbouwingen op te nemen bij de ontwikkelingen van de cijfers. Zonder deze toelichtingen kan het Cft niet beoordelen of de baten en lasten volledig en realistisch zijn. De OB voldoet nog in onvoldoende mate aan artikel 15 lid 2 van de Rft.

### **Toelichting**

#### *Gewone dienst*

Zowel de baten als de lasten van de gewone dienst zijn begroot op ANG 1.755,7 miljoen en laten in vergelijking met de vastgestelde begroting 2019 een stijging zien van ANG 68,9 miljoen. De toename van de baten wordt met name veroorzaakt door een stijging van de belastingopbrengsten (ANG 93,7 miljoen). De toename van de lasten wordt met name veroorzaakt door een stijging van de personeelslasten (ANG 33,5 miljoen), het verbruik van goederen en diensten (ANG 24 miljoen) en de afschrijvingen (ANG 20,9 miljoen).

#### Belastingopbrengsten

De stijging in de belastingopbrengsten wordt voornamelijk veroorzaakt door een verschuiving van de omzetbelasting naar de ABB. Hierbij gaat Curaçao uit van extra belastingopbrengsten van ANG 100 miljoen op jaarbasis. Deze meeropbrengsten worden als taakstelling en zonder onderbouwing opgenomen, waardoor het Cft het realiteitsgehalte hiervan niet kan toetsen. Het Cft verzoekt u voor deze meeropbrengsten een onderbouwing te geven.

Curaçao begroot voor de onroerend zaakbelasting (OZB) een stijging van ANG 13,1 miljoen ten opzichte van de vastgestelde begroting 2019. Voor deze stijging ontbreekt een toelichting. Ook de raming voor de overdrachtsbelasting, afvalstoffenheffing en accijnzen behoeven additionele onderbouwing en toelichting. Het Cft heeft ambtelijk additionele toelichting op de afvalstoffenbelasting en accijnzen ontvangen en adviseert deze te verwerken in de OB. Daarbij merkt het Cft op dat bij het begroten van de accijnzen geen rekening is gehouden met een verminderd volume als gevolg van de economische situatie van het land. Het Cft verzoekt u dit aspect nader toe te lichten in de OB.

#### Dividenden

De dividenden worden voor 2020 en latere jaren begroot op ANG 23 miljoen, dit bedrag is niet onderbouwd. Conform de afspraken van 17 oktober 2018<sup>4</sup> zou Curaçao een dividendbeleid vaststellen. Dit dient ook de grondslag te vormen voor het in de OB op te nemen bedrag aan dividendinkomsten. In de OB geeft u echter aan dat u voor wat betreft de non-fiscale inkomsten het proces voortzet om via bestaande wettelijke structuren voor overheidsinstanties en -bedrijven financiële normen en prestatienormen in te voeren.

---

<sup>4</sup> Afspraken houdbare overheidsfinanciën Curaçao, vastgelegd tussen Curaçao en het Cft d.d. 17 oktober 2018

Het Cft verzoekt u een onderbouwing te geven voor de begrote dividenden en tevens aan te geven hoe u het traject tot vaststelling van het dividendbeleid versneld en uiterlijk gelijktijdig met de vaststelling van de begroting 2020 zal afronden.

#### Personeelslasten

De personeelslasten in de OB bedragen ANG 475,2 miljoen, een stijging van ANG 33,5 miljoen ten opzichte van de vastgestelde begroting 2019. Deze stijging wordt met name veroorzaakt door de eenmalige betaling van ANG 34,9 miljoen voor een afvloeiingsplan. In de OB is een daling van de personeelslasten in 2021 en 2022 te zien, doordat er rekening is gehouden met een afvloeiingsplan van ambtenaren waarbij er voor elke drie uittreeders sprake zal zijn van één instromer. Het Cft acht het een risico om dit uit te voeren zonder een herstructureringsplan van het overheidsapparaat, gezien de hoeveelheid ambtenaren die per saldo uitstroomt, met name in de gevallen waar de uittreeders kritische functies invulden. Het Cft vraagt u om in de OB nadrukkelijk aandacht te besteden aan de wijze waarop deze herstructurering wordt uitgevoerd en de beleidsmatige gevolgen hiervan.

#### Overige lasten

Door de commissie begrotingsdoorlichting<sup>5</sup> is een verschil geconstateerd van circa ANG 50 miljoen per jaar tussen enerzijds de begroting van de posten "goederen en diensten" en "subsidies en overdrachten" en anderzijds het daadwerkelijke uitgavenniveau van deze posten. Het Cft adviseerde daarom onder meer bij de eerste begrotingswijziging 2019 om de lasten in de begroting te verhogen met ANG 50 miljoen. In de OB is deze verhoging doorgevoerd, maar is tevens een verlaging van ANG 35 miljoen verwerkt. Deze verlaging is taakstellend en is verwerkt op basis van het Groeiakkoord. Omdat een toelichting inclusief concrete beleidsmaatregelen ontbreekt, heeft het Cft grote twijfels bij de haalbaarheid van deze taakstelling. Aanvullend constateert het Cft dat naast de taakstellende verlaging van de lasten ook verhogingen in de betreffende posten zijn begroot, waardoor een deel van de besparing reeds teniet wordt gedaan.

#### *Correcties op advies van Cft en commissie begrotingsdoorlichting*

In de OB zijn een aantal correcties verwerkt die in eerdere adviezen van het Cft en door de commissie begrotingsdoorlichting zijn benoemd. Het gaat daarbij om dekking voor de rentelasten uit de aflossingsovereenkomst met het APC (ANG 6,2 miljoen), hogere afschrijvingskosten (ANG 19,7 miljoen), de kosten voor het convenant onderwijs (ANG 10,0 miljoen), kosten voor de juridische keten (ANG 3,5 miljoen) en de hogere uitgaven in het kader van de duurtetoeslag (ANG 2,2 miljoen). Het Cft stemt in met het doorvoeren van deze aanpassingen.

---

<sup>5</sup> Rapport commissie begrotingsdoorlichting 2019 – 2022 d.d. 5 maart 2019

### *Kapitaaldienst*

De kapitaaldienst laat een meerjarig evenwicht zien. Voor het begrotingsjaar 2020 bedragen de uitgaven ANG 265,7 miljoen en bedraagt de financieringsbehoefte ANG 165,2 miljoen. De financieringsbehoefte is ANG 115,6 miljoen hoger dan in 2019, voornamelijk als gevolg van de herfinanciering van een aflopende lening van ANG 100 miljoen.

De uitgaven op de kapitaaldienst bestaan voor ANG 157,5 miljoen uit investeringen, waarvoor Curaçao voornemens is een bedrag van ANG 65,2 miljoen te lenen. Het Cft adviseert u een aantal toelichtingen bij de investeringen toe te voegen aan de OB. Zo ontbreken de nadere toelichtingen bij de investeringen van het ministerie van Bestuur Planning en Dienstverlening en het ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur. Bij het ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke planning ontbreekt een toelichting op de investeringen in de wegeninfrastructuur (ANG 23,1 miljoen) en bij het ministerie van Economische Ontwikkeling is het Masterplan toerisme (ANG 10 miljoen) niet toegelicht. Verder blijkt uit de toelichting bij de herstructurering van de belastingdienst niet waarom licentiekosten en hosting investeringen zijn en geen lasten gewone dienst. Dit project loopt al meerdere jaren en het totale investeringsbedrag en de voorlopige uitputting daarvan van ANG 5,2 miljoen worden niet nader geduid.

In zijn algemeenheid vraagt het Cft extra aandacht te besteden aan de toelichtingen bij de investeringen, specifiek voor investeringen groter dan ANG 1 miljoen. Het Cft verzoekt u daarbij conform het gebruikte sjabloon ook de kapitaallasten en kosten op de gewone dienst die volgen uit de investering te vermelden.

### *Rentelastnorm, leningen en schuldpositie*

De geschatte rentelasten van de collectieve sector blijven onder de rentelastnorm. Het Cft vraagt u aan te geven wanneer de vaststelling van de collectieve sector van Curaçao voor de jaren 2020 en 2021 wordt verwacht. Volgens artikel 23 lid 1 van de Rft dient het Cft voor 1 april van het voorafgaande jaar geïnformeerd te zijn over de vastgestelde samenstelling van de collectieve sector voor de komende twee jaren. Het Cft verzoekt u op korte termijn alsnog aan deze wettelijke verplichting invulling te geven.

De OB toont in 2020 een lening van ANG 65,2 miljoen voor de financiering van investeringsuitgaven. De OB voorziet tevens dat in 2020 een lening van ANG 100 miljoen wordt geherfinancierd. Bij voldoende voortgang op de uitvoering van de afspraken die zijn vastgelegd in het Groeiakkoord<sup>6</sup>, kan de af te lossen lening van ANG 100 miljoen worden geherfinancierd in een lening die in tien jaar wordt afgelost. De hieruit volgende aflossingen zijn nog niet opgenomen in de meerjarenbegroting. In het Groeiakkoord is overeengekomen dat maximaal ANG 180 miljoen kan worden geleend voor productieve, rendabele investeringen in de periode 2019-2022 in aanvulling op de reeds aangekondigde investeringen. Hiervoor zijn in de (meerjarige) begroting geen leningen opgenomen.

---

<sup>6</sup> Groeiakkoord, "naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao" d.d. 12 juli 2019

Het Cft vraagt de minister in de OB nader in te gaan op de inzet en verwerking in de begroting van deze additionele leningen en de herfinanciering van de obligatielening van ANG 100 miljoen.

De schuld van de collectieve sector van Curaçao komt naar verwachting eind 2020 uit op ANG 2.689 miljoen, leidende tot een schuldquote eind 2020 van 47 procent<sup>7</sup>. Daarbij rekent het Cft de lening van APC aan Curaçao (ANG 147,2 miljoen) tot de schuld van de collectieve sector. De additionele leningen van ANG 180 miljoen uit het Groeiakkoord zijn nog niet meegeteld bij de bepaling van de schuldpositie en schuldquote.

#### *Sociale fondsen en zorgkosten*

De tekorten in de sociale fondsen (in beheer van de SVB) lopen vanaf 2021 snel op. De OB houdt hier geen rekening mee. Het Cft constateert daarnaast dat in de OB de landsbijdrage voor de sociale fondsen in 2020 en verder jaarlijks circa ANG 14 miljoen lager wordt begroot dan de meerjarenbegroting<sup>8</sup> van de SVB veronderstelt. Daardoor nemen de tekorten in de sociale fondsen verder toe. In tabel 1 wordt het saldo van de sociale fondsen meerjarig weergegeven.

Tabel 1

	2020	2021	2022	2023
Tekort sociale fondsen per jaar (SVB-begroting)	-7,6	-27,6	-61,0	-95,3
Lagere landsbijdrage in OB dan in SVB-begroting	-13,5	-13,5	-14,5	-14,5
Verwachte tekort sociale fondsen per jaar	-21,1	-41,1	-75,5	-109,8

Op basis van de huidige cijfers is de verwachting dat het schommelfonds eind 2020 nog slechts ANG 2,5 miljoen zal bevatten. Curaçao heeft de wettelijke verplichting een negatief saldo in het schommelfonds aan te zuiveren. Bij ongewijzigd beleid dient Curaçao al in 2021 een tekort van ANG 38,6 miljoen aan te vullen (zie tabel 2).

Tabel 2

	2020	2021	2022	2023
Begroot saldo schommelfonds begin van het jaar	23,6	2,5	0,0	0,0
Verwachte geconsolideerd saldo fondsen per jaar	-21,1	-41,1	-75,5	-109,8
<b>Saldo fondsen na aftrek schommelfonds (negatief = aanzuivering door land)</b>	<b>2,5</b>	<b>-38,6</b>	<b>-75,5</b>	<b>-109,8</b>

<sup>7</sup> Bij het bepalen van de schuldquote is uitgegaan van de groeiramingen van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten die zijn gebruikt in de OB.

<sup>8</sup> De meerjarenbegroting SVB die gebaseerd is op de voorlopige realisatie 2018. Curaçao heeft deze begroting gebruikt als basis voor de OB.

Omdat er in de OB geen passende maatregelen zijn opgenomen om de door de SVB begrote tekorten bij de sociale fondsen te voorkomen en er ook geen rekening wordt gehouden met de wettelijke verplichting om tekorten in de sociale fondsen (via het schommelfonds) aan te zuiveren, voldoet de OB niet aan de Rft.

Curaçao heeft aangegeven te zijn gestart met een doorlichting van de sociale fondsen (in het Groeiakkoord opgenomen als brede heroverwegingsoperatie sociale zekerheid) met als doel de lopende tekorten om te buigen. In het Groeiakkoord is aangegeven dat Curaçao de maatregelen die voortkomen uit deze heroverweging zal verwerken in een begrotingswijziging. Het Cft acht het positief dat de regering een commissie heeft ingesteld om de sociale fondsen door te lichten om te komen tot een financieel solide beleid en roept Curaçao op om zo snel mogelijk met daadkrachtige oplossingen te komen om de betaalbaarheid van de zorg en de sociale zekerheid te garanderen. Het Cft verzoekt om onder meer in de uitvoeringsrapportages te informeren over de uitkomsten van de doorlichting en de te nemen maatregelen. De in het Groeiakkoord vastgelegde deadlines dienen nageleefd te worden.

Bovenop de tekorten in de sociale fondsen dient Curaçao de hogere exploitatiekosten van naar verwachting circa ANG 59 miljoen per jaar van het nieuwe ziekenhuis HNO (Hospital Nobo Otrobanda) op te vangen. Er is met de regering van Curaçao afgesproken om de hogere exploitatielasten te compenseren door hogere efficiëntie in de ziekenhuiszorg. Curaçao heeft in de OB opgenomen dat er maatregelen zijn getroffen voor bezuinigingen van circa ANG 84 miljoen. Het Cft is nog niet in het bezit van de volledige second opinion van de businesscase HNO inclusief gevoeligheidsanalyse, waarin de SOAB onder meer een oordeel zal geven over de hogere exploitatiekosten en de haalbaarheid van de daartoe voorgestelde bezuinigingen. Het Cft vraagt u in de uitvoeringsrapportages te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen en indien nodig, tijdig bij te sturen om een verdere stijging van de tekorten in de sociale fondsen te voorkomen.

#### *Economische ontwikkelingen*

Op basis van de economische groeiraming wordt een reële economische groei verwacht van -2,6 procent in 2019 en -3,8 procent in 2020. De verwachte inflatie voor die jaren is respectievelijk 2,9 procent en 5,0 procent. De groeiramingen zijn gebaseerd op een notitie van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS). Indexering van de belastingopbrengsten vindt plaats op basis van een reële ontwikkeling van het BBP van -3,8%. Dit is in afwijking van de gebruikelijke indexering op basis van de nominale ontwikkeling van het BBP, zoals dat in de vorige begrotingsramingen het geval was. Het Cft verzoekt u in de OB toe te lichten dat van de gebruikelijke indexering wordt afgeweken.

Uit de toelichting op de begrotingsraming kan worden opgemaakt dat er positieve ontwikkelingen in het toerisme worden verwacht, dat stillegging van de raffinaderij geen groot effect meer zal hebben in 2020 en dat de maatregelen die de overheid neemt in het kader van de aanwijzing een negatief effect zullen hebben op de consumptieve bestedingen. De verhoging van de accijnzen en invoering van de ABB zullen leiden tot oplopende inflatie in 2019 en 2020. Het verdient dan ook aanbeveling om in toekomstige begrotingen een groter accent te leggen op uitgaven-beperkende maatregelen. In de toelichting noemt de regering een aantal risico's bij de begrotingsraming zoals de meerjarige doorwerking van de sluiting van de raffinaderij, een verergering van de vluchtelingenproblematiek uit Venezuela en het onzekere effect van de voorgenomen verhoging van belastinginkomsten.

De toelichting op de economische groeiraming is zeer summier. De notitie van de CBCS, waarin de berekeningen zijn uitgewerkt en waarnaar in de OB wordt verwezen, is niet voor het Cft beschikbaar. De summiere toelichting kan er toe leiden dat bij uitvoering van de begroting bij bepaalde ontwikkelingen niet kan worden bepaald of hierop al dan niet in de OB is geanticipeerd. Met name de toelichting op de mogelijke scenario's ten aanzien van de raffinaderij wordt, vanwege de verwachte grote impact op de overheidsfinanciën en de sociale fondsen, gemist. Het Cft vraagt de minister om de notitie van de CBCS alsnog aan het Cft beschikbaar te stellen.

#### *Financieel beheer*

In de OB worden diverse acties benoemd die een bijdrage zullen leveren aan de versterking van het financieel beheer en waarvoor ANG 13,9 miljoen extra wordt begroot. Het Cft is positief over de aandacht hiervoor in de OB. Het gaat daarbij onder meer over het verbeteren van de begrotingscyclus, het versterken van het toezicht op de overheidsvennootschappen, het uitvoering geven aan de Roadmap richting een goedkeurende verklaring in 2012 en het versterken van de financiële functie met onder meer financial controllers en financieel directeuren. Het Cft adviseert om in de OB nader invulling te geven aan de wijze waarop deze acties tot stand komen, hoe de budgetten die hiervoor zijn begroot zullen worden ingezet en vraagt u via de uitvoeringsrapportage te rapporteren over de voortgang.

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



Kenmerk  
Cft 201900110  
Blad  
9/9

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