

Is het financieel toezicht voldoende effectief?

Door Raymond Gradus

Prof.dr. Raymond Gradus is sinds juli 2017 voorzitter van de drie colleges die toezicht houden op het begrotingsbeleid en financieel beheer van Curaçao, Sint Maarten, Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In juli is hij in die functie herbenoemd voor een volgende termijn van drie jaar. Van 2008 tot 2015 was hij directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Raymond Gradus is sinds 2004 tevens hoogleraar Bestuur en Economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

De verleiding is groot om op dit moment een verhandeling over de coronacrisis en het financieel toezicht te maken. De financiële en maatschappelijke gevolgen van deze crisis zijn ontegenzeggelijk groot en over de wijze waarop daarmee omgegaan moet worden, ook op het moment dat ik dit stuk schrijf, lopen de emoties hoog op. Daarom is het van belang om juist nu een bredere periode te beschouwen en te beginnen met de ontstaansgeschiedenis van de Rijkswet financieel toezicht (Rft) en de Wet financiën van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES).

Het land Nederlandse Antillen had in 2010 een onhoudbare schuldquote (i.c. 82% BBP) en de landen Curaçao en Sint Maarten en ook de openbare lichamen (soms aangeduid met bijzondere gemeenten) Bonaire, Sint Eustatius en Saba zouden met een schone lei moeten beginnen. Daar stond tegenover dat ter voorkoming van nieuwe financiële problemen, afspraken werden gemaakt over een deugdelijk begrotingsbeleid en het op orde brengen van het financieel beheer. Deze afspraken hebben geleid tot de Rft en de Wet FinBES met ook de oprichting van de Colleges financieel toezicht (Cft) die daarop toe moesten zien, eerst in de aanloop tot 10-10-10 en daarna vanaf 10-10-10, de datum waarop circa 70% van de schuld van de Nederlandse Antillen voor een bedrag van ANG 3.4 miljard werd overgenomen. Daarnaast nam Nederland voor ANG 0.4 miljard aan betalingsachterstanden over. De restschuld aan Nederland is vervolgens omgezet in obligatieleningen van Curaçao en Sint Maarten volgens tabel 1.

Tabel 1. Overzicht obligatieleningen van Curaçao en Sint Maarten als gevolg schuldsanering:

	Schuldtitlel	Rente	Start	Afloop	Valuta	Hoofdsom
Curaçao	Obligatielening 10 jaar	2,50%	2010	2020	ANG	100.000.000
	Obligatielening 15 jaar	2,75%	2010	2025	ANG	140.000.000
	Obligatielening 20 jaar	2,88%	2010	2030	ANG	370.000.000
	Obligatielening 25 jaar	3,00%	2010	2035	ANG	475.000.000
	Obligatielening 30 jaar	3,13%	2010	2040	ANG	582.391.000
Sint Maarten	Obligatielening 10 jaar	2,50%	2010	2020	ANG	50.000.000
	Obligatielening 15 jaar	2,63%	2010	2025	ANG	73.500.000
	Obligatielening 20 jaar	2,75%	2010	2030	ANG	78.571.000
	Obligatielening 25 jaar	2,88%	2010	2035	ANG	50.000.000
	Obligatielening 30 jaar	3,00%	2010	2040	ANG	50.000.000

Opvallend is dat deze leningen de vorm hebben van een bulletlening (met aflossing hoofdsom op einddatum) en niet van sinking bonds (met een geleidelijke aflossing). Daardoor wordt de aflossing niet gespreid en loopt men het risico dat deze leningen uit het vizier raken.

Vol goede moed ging het toenmalige college met Hans Weitenberg als voorzitter en Ray Thuis, ook de huidige secretaris, aan de slag om dit toezicht verder handen en voeten te geven. De onafhankelijkheid van het college was en is daarbij uitgangspunt. Naast de voorzitter die namens het Koninkrijk wordt aangesteld, worden er leden zonder last en ruggenspraak benoemd op voordracht van de onder toezicht gestelde entiteiten en een lid namens Nederland. Treurig was het overlijden van Hans Weitenberg op 9 september 2011 en opvallend was de aanhef op zijn overlijdenskaart: „Een echte Fries met een warm hart voor de Antillen”. Age Bakker was zijn opvolger en ik mocht het weer van hem overnemen op 1 juli 2017. De secretarispost werd ingevuld door Geert Bergsma (2009-2011), Kees van Nieuwamerongen (2011-2015) en Manus Twisk (2015-2019).

Financieel toezicht komt neer op het beoordelen van de begroting en verantwoordingsinformatie aan de geldende normen tijdens het gehele begrotingsproces. Het Cft als toezichthouder ziet daarbij twee rollen voor zich weggelegd: *ruthless truth-teller* en *trusted advisor*. Bij de eerste rol gaat het om de constatering of het land zich aan de normen heeft gehouden; bij de tweede om advisering over hoe aan de normen kan worden voldaan. In alle gevallen zal het land zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen om aan de gestelde normen te voldoen. Het Cft zou zich niet moeten begeben in een beleidsmatige beoordeling van de begroting.

Centraal voor Curaçao en Sint Maarten staat daarin de norm in artikel 15, lid 1 van de Rft voor een sluitende begroting en de rentelastnorm. Belangrijk daarbij is het uitgangspunt dat de uitgaven op de gewone dienst minimaal gedekt worden door de inkomsten. In tabel 2 is voor Curaçao en Sint Maarten het verloop van het saldo van de gewone dienst sinds 2010 vermeld:

Tabel 2. Saldo Gewone Dienst (x ANG mln.) Curaçao en Sint Maarten

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ¹
Curaçao	-51,2	-166,3	-73,1	120,9	40,4	18,2	3,1	-116,8	-58,6	-19,3
Sint Maarten	-11,1	-5,1	16,6	0,5	-20,6	-9,1	-8,4	-72,4	-90,3	-34,5

¹ voorlopige cijfers

De constatering is dat het de afgelopen jaren moeilijk is gebleken om deze centrale norm te handhaven. Nu kunnen daar verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Zo bestaat er in artikel 25 van de Rft de mogelijkheid voor de Rijksministerraad om in uitzonderlijke gevallen af te wijken van de normen zoals deze genoemd worden in artikel 15 van deze wet. Tot nu toe is dat tweemaal gebeurd. Zo was in 2017 de orkaan Irma reden om artikel 25 Rft toe te passen voor Sint Maarten. Recent geldt dit ook voor de coronacrisis voor zowel Curaçao als Sint Maarten. De rentelastennorm is de afgelopen jaren niet overschreden. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de rente, waarmee Nederland conform het bepaalde in artikel 16 van de Rft inschrijft, zeer laag was en op dit moment zelfs nul. Om die reden pleit het Cft er al langere tijd voor dat de rentelastennorm wordt aangevuld met een schuldquotenorm. Een dergelijke norm zal er ook toe leiden dat leningen, ook kapitaalsinvesteringen, de vorm krijgen van een sinking bond.

Tien jaar na de inwerkingtreding van de Rft kan worden vastgesteld dat de introductie van het financieel toezicht een aantal belangrijke positieve veranderingen met zich mee heeft gebracht. Zo worden sinds de introductie van het toezicht periodiek (per kwartaal) uitvoeringsrapportages geleverd en aangeboden aan de Staten en worden de jaarrekeningen opgemaakt. Ook wordt landen gevraagd om bij het maken van de beleidskeuzes meer naar de financiële en budgettaire realiteit te kijken. De landen laten in algemene zin een groeiende bewustwording zien ten aanzien van het belang van een ordentelijk begrotingsproces en financieel beheer. Het publicatiebeleid van het Cft, waarbij transparantie het leidend beginsel is, draagt bij aan deze bewustwording en heeft de maatschappelijke discussie over

overheidsfinanciën onmiskenbaar een impuls gegeven. Bijna dagelijks wordt in lokale media uit adviezen van het Cft geciteerd. Maar we zijn er met zijn allen nog lang niet.

Zo heeft onder andere het financieel beheer nog niet het niveau bereikt dat noodzakelijk is. Een goed financieel beheer is een noodzakelijke voorwaarde voor een ordentelijk begrotingsproces. Het toezicht op de voortgang van het financieel beheer vormt ook expliciet een onderdeel van de taakomschrijving van het Cft. Het is echter geen zelfstandige norm. Het Cft kan de RMR dan ook geen aanwijzing adviseren ten aanzien van het financieel beheer. Gezien het grote belang van een ordentelijk financieel beheer zou de introductie van normen en een precisering van afspraken, die toezien op onderwerpen van financieel beheer, zeker kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht. In artikel 13 van de Rft is bepaald dat het Cft de RMR kan adviseren een aanwijzing aan de besturen van de landen te geven. Het instrument van de aanwijzing is een ultimum remedium, en vraagt terughoudendheid in toepassing. De aanwijzing kan alleen zien op het in overeenstemming brengen van de begroting met de normen in artikel 15 van de Rft. Sinds 2010 is dit drie keer aan de orde geweest: in 2012 voor Curaçao, in 2015 voor Sint Maarten en in 2019 opnieuw voor Curaçao. Niet toevalligerwijs werden deze momenten voorafgegaan door jaren dat de begroting niet in evenwicht was (zie ook tabel 2).

Een aanwijzing wordt gegeven bij koninklijk besluit, waartegen kroonberoep kan worden ingesteld bij de Raad van State. In de wet is het geven van een aanwijzing met veel zorgvuldigheidsvereisten omgeven. Een andere sanctie is er niet; de aanwijzing is meteen het zwaarste middel dat kan worden ingezet. De gedachte achter deze constructie is een logische. De landen zijn immers autonoom binnen het Koninkrijk en zelf verantwoordelijk voor het op orde krijgen van hun overheidsfinanciën. Dit sluit de mogelijkheid van een uitbreiding van het beschikbare sanctiepalet echter niet uit. Zo kan gedacht worden aan de introductie van een mildere ‘bestuurlijke aanwijzing’ bij het niet nakomen van de informatieplicht. Maar ook zou bij een stelselmatig niet nakomen van de wettelijke normen, informatieplicht of bij het niet tijdig invullen van een aanwijzing, een verscherping van de voorwaarden bij leningen kunnen worden geïntroduceerd (bijvoorbeeld een risico-opslag op de rente). Op dit moment is de enige ‘sanctie’ die geldt bij het niet of onvoldoende naleven van de aanwijzing, dat negatief wordt geadviseerd op een verzoek om te mogen lenen op basis van de Rft.

Er zijn dus belangrijke stappen ter verbetering van de financiële huishouding gezet, maar aan de voorwaarden om te komen tot beëindiging van het toezicht op grond van de Rft is geenszins voldaan. Dit zal ten tijde van de aankomende evaluatie van 2021 niet anders zijn, zo is mijn inschatting. Deze constatering leidt tot de vraag of het toezicht, zoals dat de afgelopen jaren op basis van de Rft heeft plaatsgevonden, voldoende effectief is geweest. Deze effectiviteit van het toezicht is echter van vele factoren afhankelijk.

Het voor het Cft beschikbare instrumentarium vormt er daarvan een. Andere factoren die de effectiviteit van het toezicht beïnvloeden zijn bijvoorbeeld het structureel gebrek aan personele capaciteit in sommige landen met als gevolg een gebrek aan bestuurlijke slagkracht, veel bestuurswisselingen en het uitblijven van economische groei. Vooral het laatste baart in het bijzonder voor Curaçao zorgen. De economie is sinds 2010 met 10% gekrompen. Reeds jaren benadrukken het IMF, het Cft en anderen dat de inflexibele arbeidsmarkt, het ongunstige ondernemersklimaat, de hoge cost of doing business etc. belemmering vormen voor economische groei en dat hervormingen op deze terreinen noodzakelijk zijn. Het is noodzakelijk om nu de implementatie van deze hervormingen, begrotingsbeleid en financieel beheer voortvarend ter hand te nemen teneinde de post-corona economieën van Curaçao en Sint Maarten veerkrachtiger en weerbaarder te maken. Vanuit mijn verantwoordelijkheid wil ik daar graag een steentje aan bijdragen.