



Aan  
De minister van Financiën van Curaçao

**College financieel toezicht  
Curaçao en Sint Maarten**

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

Adres kantoor Sint Maarten  
Convent Building 26  
Frontstreet, P.O. Box 686  
Philipsburg, Sint Maarten  
Telefoon (+1721) 5430331  
Telefax (+1721) 5430379

Contactpersoon  
Erik van Engelen (Cft)  
Datum  
30 juli 2013  
Ons kenmerk  
Cft 201300355  
Pagina  
1/6

Telefoonnummer  
+5999 461 9081  
E-mail  
info@cft.an  
Uw kenmerk  
RvM/0411  
Bijlagen  
1

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

Onderwerp  
Advies Cft op voorgenomen lening ANG 60 miljoen

Geachte heer Jardim,

Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) heeft uw brief gedateerd 18 juli 2013 inzake de financiering van kapitaaluitgaven en daarmee gepaard gaande schuldemissie in goede orde ontvangen. In overeenstemming met artikel 16 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet) en de nadere afspraken die hieromtrent met uw ministerie zijn gemaakt, ontvangt u hierbij het advies van het Cft bij deze voorgenomen lening. Dit advies is tevens in afschrift verstuurd aan de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) alsmede aan het ministerie van Financiën van Nederland.

**Conclusie**

Het Cft adviseert positief over de voorgenomen lening, echter voor zover de voorgenomen investeringen zijn gekwantificeerd en voldoen aan de definitie van kapitaalinvesteringen in overeenstemming met de System of National Accounts (SNA) en voor zover deze betrekking hebben op het lopende begrotingsjaar. Ten aanzien van het onderhoud aan scholen (ANG 5 miljoen) verzoekt het Cft u om een specificatie aan te leveren waarin onderscheid gemaakt is naar regulier onderhoud en investeringen die de levensduur verlengen, verbeteringen en / of efficiency realiseren. Aangezien uit de ontvangen specificatie van voorgenomen investeringen niet eenduidig kan worden vastgesteld of wordt voldaan aan de voornoemde definitie en de voornemens zich veelal nog in een voorbereidende fase bevinden en derhalve nog kunnen wijzigen, zal het Cft bij ontvangst van de uitvoeringsrapportage en de jaarrekening blijven monitoren of de gerealiseerde kapitaalinvesteringen voldoen aan de criteria.

Daarnaast zal ten behoeve van toekomstige voorgenomen leningen in gezamenlijkheid een checklist worden opgesteld op basis waarvan de ministeries de voornemens zelf kunnen toetsen aan de wettelijke bepalingen.

### **Toelichting**

Het Cft heeft in haar positieve advies van 10 april bij de begroting 2013 aangegeven dat Curaçao weer zou kunnen lenen via de lopende inschrijving van Nederland, doch dat op het moment van het aangaan van die lening een nieuwe beoordeling zou plaatsvinden aan de normen van de Rijkswet. In dit kader heeft het Cft u op 4 juli bericht over zijn zorgen bij het (meerjarig) evenwicht op de begroting, waarop u op 18 juli heeft gereageerd. In het vervolg van deze toelichting zal tevens worden ingegaan op deze zorgen en de mate waarin deze worden weggenomen middels uw schrijven.

Aangezien dit de eerste keer is dat het Cft adviseert over een voorgenomen lening van Curaçao wordt in deze toelichting naast de inhoudelijke beoordeling ook kort ingegaan op het wettelijk kader en de nadere afspraken die daarover met u zijn gemaakt. Voor de volledigheid zijn de nadere afspraken zoals die op 26 juli akkoord zijn bevonden als bijlage bij deze brief toegevoegd.

### **Wettelijk kader en nadere afspraken**

Het geldleningbeleid en -beheer moeten voldoen aan de normen van artikel 15 en de procedure van artikel 16 van de Rijkswet. Uit deze artikelen volgt dat er geleend kan worden voor kapitaalinvesteringen, waarbij deze investeringen moeten voldoen aan de definitie zoals die volgt uit de SNA. Aangezien Curaçao bij het opstellen van de (ontwerp-) begroting doorgaans geen toetsbare specificatie kan geven van de voorgenomen kapitaalinvesteringen, kan het Cft hierover op dat moment ook geen oordeel geven. Het oordeel van het Cft ten aanzien van de kapitaaldienst ziet dan alleen toe op de mate waarin de voorgenomen leningen kunnen worden aangegaan binnen de ruimte onder de rentelastnorm. Om deze reden is met u afgesproken dat het Cft deze beoordeling zal uitvoeren op het moment dat het investeringsvoornemen en de financiering daarvan concreet worden. Hiertoe is met u afgesproken dat er op dit moment een melding zal plaatsvinden aan het Cft inclusief een specificatie van de voorgenomen kapitaalinvesteringen op basis waarvan het Cft een beoordeling zal uitvoeren aan de hand van onderstaande criteria.

- Is de lening opgenomen op de begroting van het lopende jaar die van een positief advies is voorzien van het Cft?
- Voldoen de met de lening voorgenomen investeringen aan de definitie van een kapitaalinvestering conform SNA en hebben die kapitaalinvesteringen betrekking op het lopende jaar?
- Is in de begroting afdoende rekening gehouden met rente en afschrijving volgende uit de lening en investering?
- Voldoet de begroting op het moment van toetsing (meerjarig) aan de normen van artikel 15 (begrotingsevenwicht)?
- Wordt de rentelastnorm overschreden?

Op basis van de beoordeling aan bovenstaande criteria brengt het Cft binnen twee weken een ongevraagd advies uit.

### **Inhoudelijke beoordeling**

Zoals uit het wettelijk kader blijkt, beoordeelt het Cft de voorgenomen lening en de daarmee te realiseren kapitaalinvesteringen aan een aantal criteria. Op basis van deze beoordeling is het Cft tot de volgende bevindingen en aanbevelingen gekomen:

#### *Onderhoud scholen*

Het Cft is van mening dat onderhoud aan scholen thuis hoort op de gewone dienst en niet als een kapitaalinvestering kan worden aangewend op de kapitaaldienst, hetgeen ook als zodanig blijkt uit de bepalingen van de SNA. De SNA stelt dat groot onderhoud in aanmerking kan worden genomen op de kapitaaldienst voor zover er sprake is van een verbetering en / of uitbreiding, een verhoging van de efficiency of als de levensduur van het object wordt verlengd. Het Cft komt in algemene zin tot de conclusie dat hiervan geen sprake is bij het wegwerken van achterstallig onderhoud. De SNA stelt verder dat indien onderdelen wel voldoen aan deze criteria, deze afzonderlijk in aanmerking komen voor de kapitaaldienst. Op de specificatie van de voorgenomen kapitaalinvesteringen is dit onderscheid echter niet gemaakt.

Daarnaast is in de Comptabiliteitslandsverordening (LvC) van Curaçao eveneens een verwijzing<sup>1</sup> opgenomen naar dit thema. De LvC stelt terecht dat door het mogen activeren van groot onderhoud, het risico bestaat dat het normale onderhoud wordt verwaarloosd. De LvC stelt verder dat ter voorkoming van dit risico onderhoudsplannen dienen te worden opgesteld. Uit de ambtelijke besprekingen hierover alsmede uit de beoordeling van de jaarrekening 2010 blijkt dat er op Curaçao sprake is van achterstallig onderhoud aan scholen hetgeen wordt geraamd op ANG 100 miljoen. De voorziening groot onderhoud die hiervoor op de balans is gevormd bedroeg ultimo 2010 nog ANG 5 miljoen maar is gedurende 2011 volledig aangewend teneinde de budgettaire problematiek te reduceren. Met Curaçao is destijds afgesproken dat er op de gewone dienst meerjarig een raming van ANG 10 miljoen per jaar zou worden opgenomen ter aanzuivering van de voorziening en uitvoering van het achterstallig onderhoud. De nadere onderbouwing voor het onderhoud in de vorm van een bestedingsplan heeft het Cft tot op heden nog niet ontvangen.

Gegeven de wettelijke bepalingen en de afspraken die hierover met Curaçao zijn gemaakt komt het Cft tot de conclusie dat het wegwerken van het achterstallig onderhoud via de gewone dienst dient plaats te vinden en dat hiervoor derhalve niet kan worden geleend via de kapitaaldienst en lopende inschrijving van Nederland. Uit het overzicht met voorgenomen investeringen blijkt dat Curaçao gedurende 2013 voor ANG 5 miljoen aan onderhoud aan scholen wil uitvoeren. Aangezien onderdelen van dit onderhoud betrekking hebben op verbeteringen en / of gedeeltelijke nieuwbouw, en daarmee wel in aanmerking komen voor de kapitaaldienst, verzoekt het Cft u om een specificatie aan te leveren waarin onderscheid is gemaakt tussen regulier onderhoud en investeringen die de levensduur verlengen, verbeteringen en / of efficiency realiseren.

---

<sup>1</sup> Paragraaf 1.4 Begrotingsnormen Memorie van Toelichting LvC

Het Cft adviseert u om in de eerstvolgende begrotingswijziging (of nota van wijziging daarop) rekening te houden met het reguliere onderhoud op de gewone dienst.

*Meerjarig evenwicht op de begroting*

De door u voorgenomen kapitaalinvesteringen in de sociaaleconomische en educatieve infrastructuur ter stimulering van de economie hebben een meerjarig karakter en bedragen totaal ANG 164 miljoen. Aangezien er alleen geleend kan worden indien sprake is van meerjarig evenwicht en het Cft hierover zijn zorgen heeft geuit in een brief gedateerd 4 juli 2013, heeft u op 18 juli antwoord gegeven op deze brief. Hieruit blijkt dat u voor 2013 een klein overschot op de gewone dienst verwacht. Dit overschot bedraagt circa ANG 2 – ANG 6 miljoen na een reservering voor tekortcompensatie van ANG 12,5 miljoen (feitelijk dus tussen de ANG 15 en ANG 20 miljoen). Het inzicht in de opbrengsten uit de maatregelen blijft een punt van zorg waarbij het in gezamenlijkheid werken aan een monitor en de lopende onderzoeken uitkomst moeten bieden. Wel is duidelijk dat er ten aanzien van de premieopbrengsten uit de basisverzekering een tegenvaller wordt verwacht van ANG 21 miljoen waarvoor u aanvullende compenserende maatregelen zult treffen. Ten aanzien van de tekortcompensatie blijft een verschil van inzicht bestaan en is de SOAB gevraagd om een nader onderzoek te doen. Het gratis onderwijs wordt voor ANG 13 miljoen verwerkt op de kapitaaldienst (boeken en leermiddelen) en voor ANG 4 miljoen op de gewone dienst hetgeen wordt gedekt via een dividenduitkering van Refeneria di Korsou N.V. De ruimte in het AVBZ fonds is een probleem dat zich als gevolg van de schommelfunctie meerjarig zal voldoen. Om de dan benodigde liquide middelen (ANG 80 miljoen) vrij te maken, zal worden overgegaan tot verkoop van activa. De reparatiewetgeving beperkt zich vooralsnog tot tandheelkundige en oogheelkundige zorg (ANG 6,6 miljoen), welke budgetneutraal zal worden verwerkt. Herkapitalisatie van overheidsvennootschappen wordt door Curaçao gezien als een kapitaalinvestering en zou daarom geen druk leggen op de gewone dienst. Vooralsnog wordt er geen claim van Ballast Nedam verwacht uit het niet doorgaan van de bouw van Nos Hospital Nobo. Ballast Nedam is gevraagd welke rol zij wil spelen in de bouw van een nieuw ziekenhuis op de locatie in Otrobanda.

Op basis van bovenstaande zijn onze zorgen voor 2013 grotendeels weggenomen, met uitzondering van de tekortcompensatie uit voorgaande jaren en de herkapitalisatie van overheidsvennootschappen. Meerjarig blijven deze zorgen echter in stand. De voorgenomen lening en de daarmee gepaard gaande investeringsplannen worden als zodanig alleen goedgekeurd voor zover deze in het lopende jaar in uitvoering worden genomen. Het Cft adviseert u om de monitoring op de opbrengsten uit de maatregelen te intensiveren waarbij tevens de maatregelen dienen te worden meegenomen die vanaf 2014 en verder zijn opgenomen in de begroting. De voorgenomen kapitaalinvesteringen die niet in 2013 worden gerealiseerd alsmede die staan gepland voor 2014 en verder zullen gedurende het begrotingsjaar 2014 opnieuw door het Cft worden beoordeeld. Tenslotte adviseert het Cft u om in de eerstvolgende begrotingswijziging (of nota van wijziging) rekening te houden met alle budgettaire effecten zoals in uw brief van 18 juli uiteengezet. In het bijzonder merkt het Cft hierbij op dat rekening dient te worden gehouden met de structurele doorwerking van het gratis onderwijs, de aanvullende compensatie van tekorten uit het verleden, onderhoud aan scholen en de tegenvallende premieopbrengsten.

*Overige bevindingen en aanbevelingen*

De voorgenomen kapitaalinvesteringen zijn grotendeels niet te herleiden naar de kapitaaldienst zoals die is opgenomen in de begroting 2013 waarop het Cft op 10 april een positief advies heeft gegeven. Deze zijn ook niet verwerkt via de eerste begrotingswijziging. Het Cft wenst te benadrukken dat er alleen geleend kan worden voor kapitaalinvesteringen en dat deze kapitaalinvesteringen pas in uitvoering kunnen worden genomen als deze zijn opgenomen in een vastgestelde begroting 2013. Het Cft adviseert u derhalve om de voorgenomen investeringen per de eerste mogelijkheid te verwerken in de begroting 2013 opdat deze investeringen na vaststelling van de eerstvolgende begrotingswijziging (of nota van wijziging) rechtmatig in uitvoering kunnen worden genomen.

Daarnaast blijkt uit het overzicht van voorgenomen kapitaalinvesteringen dat bij de uitvoering daarvan overheidsentiteiten of aan de overheid verbonden doch zelfstandige entiteiten zijn betrokken. Zo is de bouw van een nieuw bejaardentehuis in Tera Kora uitbesteed aan stichting Reda Sosial, de uitvoering van het gratis onderwijs aan Stichting Studiefinanciering Curaçao en is de Curaçaosche Dokmaatschappij betrokken bij de bouw van de Curaçao Training School van het Maritieme Center. Bij deze laatste investering zouden tevens externe financiers zijn betrokken waarbij de overheid USD 20 miljoen dollar zou investeren in een nieuw op te richten entiteit. Het Cft wil hierbij benadrukken dat de lopende inschrijving via artikel 16 van de Rijkswet alleen openstaat voor de overheid in enge zin. Er kan niet worden geleend door of ten behoeve van overheidsentiteiten, ongeacht of deze tot de collectieve sector behoren. De voorgenomen investeringen dienen derhalve in juridische en economische zin eigendom te blijven van de overheid van Curaçao waarbij tevens de zeggenschap rondom de uitvoering van die investeringen in handen dient te blijven van de overheid. Aangezien Curaçao voornemens is om dergelijke investeringen te realiseren via een kapitaalinjectie in overheidsentiteiten, acht het Cft het van belang om op te merken dat deze entiteiten buiten het bereik van het financiële toezicht vallen. Op basis hiervan dienen nadere afspraken tussen het Cft en Curaçao te worden gemaakt ten aanzien van de rapportage over de aanwending van deze middelen door deze entiteiten in de reguliere uitvoeringsrapportages.

Verder is de door u meegezonden specificatie van de voorgenomen kapitaalinvesteringen erg summier opgesteld waardoor toetsing aan de criteria wordt bemoeilijkt. De omschrijvingen zijn in veel gevallen ontoereikend om adequaat te kunnen beoordelen of hier sprake is van een kapitaalinvestering in de zin van de SNA. Een aantal voorgenomen investeringen (waaronder de bouw van centrale huisvesting voor de overheid) zijn niet gekwantificeerd. Het Cft adviseert u om in samenspraak met het Cft een formaat op te stellen voor de specificatie van kapitaalinvesteringen op basis waarvan de beoordeling juist en volledig zou kunnen plaatsvinden.

Tenslotte ziet het Cft de gerealiseerde leningen inclusief de leningsvoorwaarden en de impact daarvan op de rentelastnorm graag terug in de eerstvolgende uitvoeringsrapportage na het aantrekken van de lening en ontvangt het Cft van u het rapport over de vaststelling van de collectieve sector.

Kenmerk  
Cft 201300355  
Blad  
6/6

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft gaarne bereid die te geven.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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



prof.dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
de Secretaris-Generaal van Financiën  
Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten  
Ministerie van Financiën Nederland (DGRB/BZ/RHB)