



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

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

Contactpersoon  
Pier Hornstra (Cft)  
Datum  
21 januari 2014  
Ons kenmerk  
Cft 201400014  
Pagina  
1/7

Telefoonnummer  
+5999 461 9081  
E-mail  
[info@cft.an](mailto:info@cft.an)  
Uw kenmerk

Bijlagen

Onderwerp  
Advies op basis van artikel 12 bij de vastgestelde begroting 2014

Geachte heer Jardim,

Op 9 januari jl. heeft het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de vastgestelde begroting 2014 ontvangen. Aangezien de Gouverneur deze begroting op 31 december 2013 heeft vastgesteld, is er sprake van een tijdig vastgestelde begroting 2014. Op basis van artikel 12 lid 2 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet) ontvangt u hierbij het advies van het Cft op de vastgestelde begroting.

**Oordeel**

Op 5 augustus 2013 heeft het Cft een advies uitgebracht op de concept-ontwerpbegroting 2014 en op 6 november 2013 op de Nota van wijziging op de ontwerpbegroting 2014. In de algemene beschouwing bij de begroting 2014 heeft het bestuur van Curaçao aangegeven in hoeverre het rekening heeft gehouden met deze twee adviezen van het Cft. Het Cft concludeert dat de begroting 2014 voldoet aan de normen uit de Rijkswet en dat op hoofdlijnen rekening is gehouden met de eerdere adviezen die het Cft heeft gegeven.

Met ingang van de begroting 2013 heeft Curaçao middels een saneringspad de weg ingeslagen om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Er zijn hiertoe stevige maar noodzakelijke maatregelen genomen. Positief gevolg hiervan is dat de voorlopige realisatiecijfers over 2013 laten zien dat het jaar hoogstwaarschijnlijk zonder een tekort op de gewone dienst zal worden afgesloten. Dit betekent echter niet dat hiermee de problemen zijn opgelost. Curaçao staat voor de uitdaging om de besparingen uit het saneringspad, die meerjarig flink oplopen, ook daadwerkelijk te realiseren.

Dit zal de komende jaren veel inspanningen vergen; met name op het terrein van de personele en materiële kosten dienen maatregelen te worden genomen. Het Cft adviseert de regering van Curaçao het ingezette beleid om de overheidsfinanciën op orde te brengen voort te zetten. Daardoor ontstaan ook de mogelijkheden om stimulerende maatregelen te nemen zodat de economische groei wordt bevorderd. Ten aanzien van een aantal elementen uit de begroting geldt wel dat het Cft nog enige vragen danwel opmerkingen heeft. Op deze punten vraagt het Cft om aanvullende informatie. Deze elementen worden hieronder langsgelopen.

### **Kapitaaldienst**

In de begroting is een omvangrijk investeringspakket opgenomen. Middels verschillende projecten worden de komende jaren enkele honderden miljoenen gulden geïnvesteerd. Een fors deel van deze gelden wordt aangewend voor de bouw van het nieuwe ziekenhuis. Door deze investeringen slagvaardig ter hand te nemen hoopt de overheid dat hiermee tevens de negatieve effecten van het omvangrijke bezuinigingspakket uit 2013 op de economie worden gemitigeerd. Het investeringspakket wordt deels gefinancierd door vrijgevallen middelen uit afschrijvingen, deels door nieuwe leningen. Deze nieuwe leningen leiden niet tot een overschrijding van de rentelastnorm. Echter, gezien het feit dat de voorgenomen kapitaalinvesteringen slechts beperkt worden toegelicht maakt het Cft - zoals inmiddels te doen gebruikelijk - een algemeen voorbehoud bij de kapitaaldienst. Op het moment dat Curaçao daadwerkelijk een lening wil afsluiten ten behoeve van de kapitaalinvesteringen, ziet het Cft het concrete voornemen daartoe graag tegemoet, met daarbij een overzicht van de gewenste investeringen opdat toetsing aan de definitie van een kapitaalinvestering conform SNA mogelijk is.

### **Hospital Nobo Otrobanda**

Zoals hierboven gememoreerd betreft een van de investeringen de bouw van Hospital Nobo Otrobanda (HNO). Niet alleen toetst het Cft deze investering aan de normen uit de Rijkswet, maar beoordeelt het HNO tevens op grond van de aanvullende voorwaarden die zijn opgenomen in de aanwijzing. Dit betekent dat het Cft toetst of maatregelen worden getroffen die nodig zijn om een verantwoorde exploitatie van het nieuwe ziekenhuis mogelijk te maken, en of voldoende realistisch is dat die maatregelen daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd.

Het Cft heeft in zijn eerdere reactie aangegeven dat er nog onduidelijkheden bestaan rondom de bouw en financiering van het nieuwe ziekenhuis. De afgelopen maanden is er veelvuldig contact geweest tussen het Cft en het bestuur van Curaçao, alsmede USONA, over HNO. Dankzij deze overleggen heeft het Cft op veel punten meer duidelijkheid gekregen over de voornemens inzake het nieuwe ziekenhuis. Op basis van de ontvangen informatie heeft het Cft vertrouwen dat de benodigde maatregelen worden doorgevoerd om te komen tot een sluitende businesscase. Daarmee voldoet deze voorgenomen investering aan de bepaling uit de aanwijzing. Dit neemt niet weg dat het Cft kritisch blijft kijken naar dit project omdat een dergelijk grote investering gepaard gaat met financiële risico's. Het Cft wil dan ook enkele opmerkingen maken waarmee rekening dient te worden gehouden.

#### *De groundbreaking*

Allereerst merkt het Cft op dat het vraagtekens plaatst bij de volgtijdelijkheid van de gebeurtenissen. Reeds op 19 december jl. vond de zogenoemde 'groundbreaking' plaats waarmee het ceremoniële startschot voor de bouw van HNO werd gegeven. Op dat moment hadden de Staten weliswaar ingestemd met de begroting 2014 (waarin de totale investering is opgenomen, maar niet de uitgaven voor 2013), maar was er nog geen sprake van een vastgestelde begroting. Tevens zijn er in 2013 uitgaven gedaan om te voorkomen dat het traject zou vertragen, zoals een aanbetaling aan de aannemer, betaling aan de gedelegeerd opdrachtgever (SONA) voor geleverde diensten en voorgeschoten betalingen, en uitkoop van de eigenaar van het benodigde terrein. Het bevreemdt het Cft dat deze uitgaven zijn gedaan en het ceremoniële startschot voor de bouw is gegeven, terwijl er nog geen vastgestelde begroting was en dus ook geen oordeel van het Cft over deze voorgenomen investering en bijbehorende lening. De financiering van dit alles dient immers voor een groot deel uit een lening via de lopende inschrijving te komen. Hiervoor geldt dat het Cft deze voorgenomen lening dient te beoordelen.

Een tweede punt is dat de verwerking van de totale investering op de juiste wijze moet plaatsvinden. Aangezien er uitgaven moesten worden gedaan in 2013 die nog niet in een vastgestelde begroting zijn verwerkt, heeft het bestuur van Curaçao gebruik gemaakt van artikel 47 van de comptabiliteitsvoorschriften. Dit artikel stelt inderdaad dat onder meer kan worden afgeweken van de begroting 'bij onverwacht opgekomen dringende behoeften in het dienstjaar waarin de begroting niet was voorzien'. Hier worden echter wel voorwaarden aan verbonden. Zo is de budgettaire omvang van een dergelijke verhoging van de investeringen gelimiteerd tot de hoogte van de raming voor onvoorziene investeringen. Daarnaast dient hierover besloten te worden in de Raad van Ministers (RvM) en dient deze wijziging verwerkt te worden in de begroting via een begrotingswijziging.

Het Cft concludeert op basis van ontvangen informatie dat vorengenoemde procedure deels is gevolgd, maar dat de extra gedane investeringen de limiet overschrijden. Uit de concept Nota van wijziging op de tweede begrotingswijziging blijkt dat de uitgaven in 2013 zijn opgehoogd met ANG 50,3 miljoen (ANG 8 miljoen extra voor het verkrijgen van de benodigde terreinen, ANG 9,2 miljoen betaling aan SONA en ANG 33,1 miljoen aanbetaling aan de aannemer). Aangezien de post onvoorziene investeringen die op de kapitaaldienst is opgenomen na de eerste begrotingswijziging 2013 nog ANG 14,9 miljoen bedraagt, wordt met de ophoging van de investering de limiet overschreden. Het Cft signaleert dat een deel van de gedane uitgaven niet in overeenstemming zijn met de comptabiliteitsvoorschriften die immers stellen dat binnen het begrotingstotaal gebleven moet worden of dat anders de Staten de beslissing moeten nemen.

#### *De rechtsvorm*

In de reacties van het Cft op de conceptversies van de begroting 2014 en de tweede begrotingswijziging 2013, heeft het Cft aangegeven dat er nog teveel onduidelijkheid was rondom de vormgeving en randvoorwaarden inzake HNO om een oordeel te kunnen geven over de voorgenomen investering en bijbehorende financiering. In de algemene beschouwing bij de begroting 2014 is ingegaan op de vragen die het Cft hierbij heeft.

Tevens is hierover de afgelopen maanden veelvuldig ambtelijk contact geweest. Inzake de (juridische) vormgeving geldt dat er vooralsnog vanuit wordt gegaan dat de opbrengsten uit de voorgenomen lening worden gestort op aandelen in een op te richten naamloze vennootschap waarin de overheid doorslaggevende zeggenschap kan blijven uitoefenen op de wijze waarop het eigendom van HNO zal worden beheerd. Uit de Rijkswet volgt dat strikt genomen niet kan worden geleend voor het storten op aandelen in een vennootschap omdat het een *financial asset* betreft en uit de Rijkswet volgt dat alleen geleend kan worden voor *non-financial assets*. Het Cft houdt echter ook rekening met de bedoeling van de Rijkswet en kan, afhankelijk van de precieze vormgeving, in dit specifieke geval instemmen met de voorgenomen vormgeving omdat de overheidsvennootschap investeert in de bouw van een nieuw ziekenhuis en dus indirect door de overheid wordt geïnvesteerd in een *non-financial asset*. Instemming hangt uiteraard wel af van de manier waarop voorgestelde constructie wordt vormgegeven. Op het moment dat de concrete leningsaanvraag bij het Cft wordt voorgelegd voor advies, zal het Cft hier dan ook rekening mee houden. Op dat moment dient alle relevante informatie aanwezig te zijn, op basis waarvan het Cft in kan schatten of er voldoende borging is dat de lening wordt aangewend waarvoor het is bedoeld.

Ten aanzien van de investering in Hospital Nobo Otrobanda geldt dat u er van uit gaat dat 30% onderhands gefinancierd wordt en 70% via een open inschrijving. Over de open inschrijving zal het Cft nader moeten adviseren. Op dat moment zal ook beoordeeld worden in hoeverre het gelukt is om 30% ondershands gefinancierd te krijgen en welke gevolgen dit heeft voor de interne governance.

#### *Randvoorwaarden businesscase*

Ten aanzien van de randvoorwaarden heeft het Cft gesproken met USONA, dat belast is met de invulling van deze randvoorwaarden gedurende de transitiefase naar HNO. In dit overleg is gesproken over de manier waarop de komende periode tot aan de oplevering van HNO de benodigde efficiencyverbeteringen op het terrein van debiteurenbeheer, inkoop geneesmiddelen en personeel worden gerealiseerd, zodat sprake zal zijn van een sluitende exploitatie van HNO. Het Cft gaat ervan uit dat deze efficiencywinst gerealiseerd gaat worden in de komende periode, maar merkt hierbij wel op dat dit van verschillende partijen (USONA, de overheid, maar ook de gebruikers) inspanningen vergt. Het Cft zal de voortgang van de invulling van de randvoorwaarden dan ook blijven monitoren.

Tevens is gesproken over de voorgenomen budgetfinanciering en de indexering daarvan. In de RvM is besloten dat budgetfinanciering wordt doorgevoerd, mede om de perverse prikkels van tariefsfinanciering tegen te gaan. Het Cft onderkent dat in het huidige systeem perverse prikkels zitten en dat budgetfinanciering een manier is om de kosten in de hand te houden. Wel wil het Cft ten aanzien van de indexering nogmaals het belang van een onafhankelijke zorgautoriteit benadrukken. Onafhankelijke vaststelling van de tarieven is noodzakelijk. Het is onwenselijk dat de overheid zowel de tarieven bepaalt als de indexering van de landsbijdrage, omdat dit het risico met zich meebrengt dat de tarieven te laag worden vastgesteld waardoor de exploitatie van HNO onder druk komt te staan.

### *Sanering SEHOS*

Onderdeel van het traject om over te gaan naar het nieuwe ziekenhuis is de sanering van het huidige ziekenhuis (SEHOS). Het Cft heeft hier meerdere malen vragen over gesteld omdat er nog vele onduidelijkheden waren rondom de voorgenomen sanering en de financiële omvang daarvan. Dankzij de antwoorden van Curaçao en het goede ambtelijk contact is een deel van deze onduidelijkheid weggenomen. Dit neemt niet weg dat het Cft van mening is dat ten aanzien van de sanering nog altijd niet voldoende duidelijk is of er een effect op de begroting zal zijn. Het Cft wenst graag meer informatie over de sanering van het SEHOS. Op basis van de informatie die het Cft op dit moment heeft, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat een deel van de sanering verwerkt moet worden op de gewone dienst. Zo kan de kwijtschelding door de overheid van schulden van het SEHOS in de ogen van het Cft niet plaatsvinden zonder dat dit effect heeft op de begroting. Ook ten aanzien van de bezittingen van het SEHOS heeft het Cft de nodige vragen. Uit de toelichtingen die zijn verstrekt is niet op te maken of de bezittingen correct zijn gewaardeerd. Tevens is niet duidelijk welke bezittingen zullen worden overgenomen door HNO en in hoeverre hiermee rekening is gehouden binnen de totale investering.

Het Cft gaat graag nader met u in overleg over de vormgeving van de sanering van het SEHOS en de financiële vertaling hiervan naar de begroting. Mocht hieruit duidelijk worden dat de sanering ertoe leidt dat er alsnog een effect op de gewone dienst is, dan dient dit zo spoedig mogelijk te worden verwerkt in een begrotingswijziging.

### **Dividendopbrengsten overheidsvennootschappen**

In de begroting zijn onder de post 'andere inkomsten' ontvangsten uit hoofde van dividend opgenomen. Refineria di Korsou (RdK) dient jaarlijks ANG 10,7 miljoen af te dragen en daar bovenop wordt in 2014 ANG 5 miljoen, in 2015 ANG 15 miljoen en vanaf 2016 ANG 25 miljoen aan dividendontvangsten verwacht. In zijn eerdere advies op de concept-begroting heeft het Cft reeds aangegeven dat deze verwachte ontvangsten summier zijn onderbouwd en heeft het derhalve geadviseerd niet uit te gaan van dividendontvangsten. In de begroting 2014 geeft het bestuur van Curaçao aan dat uit een rapport van de SOAB blijkt dat RdK in staat is de komende jaren aan de in de begroting opgenomen winstuitkeringen te voldoen. Ten aanzien van de overige opgenomen dividendopbrengsten wordt aangegeven dat de regering deze winstuitkeringen behoedzaam en verantwoord acht.

Gezien de precaire financiële situatie van enkele grote overheidsvennootschappen en het feit dat er tot nu toe geen dividend- of concessiebeleid is geïmplementeerd, betwijfelt het Cft of de opgevoerde dividendontvangsten realistisch zijn. Dit was tevens de reden waarom de dividenden conform de aanwijzing niet mochten worden opgenomen. Het verbaast het Cft derhalve dat deze meerjarig weer worden opgevoerd terwijl er weinig tot geen vooruitgang is ten aanzien van de plannen van aanpak ter versterking van de financiële posities van deze entiteiten. Het Cft verzoekt dan ook om nadere informatie waaruit blijkt dat deze dividenden haalbaar zijn.

Concreet vraagt het Cft om een overzicht waaruit blijkt voor welk bedrag welke overheidsvennootschap (inclusief RdK) de komende jaren dividend af moet dragen en om financiële gegevens waaruit blijkt dat dit mogelijk is. Tevens ontvangt het Cft graag het door de regering genoemde SOAB-rapport over de financiële positie van RdK.

Niet alleen ten aanzien van dividendopbrengsten maar meer in algemene zin maakt het Cft zich ernstige zorgen omtrent de financiële situatie van enkele grote overheidsvennootschappen. Zoals eerder gememoreerd heeft het Cft grote waardering voor de wijze waarop het bestuur van Curaçao de begroting op orde tracht te brengen. Voorkomen moet worden dat dit proces wordt verstoord door overheidsvennootschappen die in financiële problemen verkeren. Met name de financiële situatie van Aqualetra, de Dokmaatschappij en Nieuwe Post zijn problematisch en vormen een risico voor de begroting. Voor de financiële situatie van Curaçao en de duurzaamheid daarvan is het van belang dat de zorgwekkende positie van deze vennootschappen wordt verbeterd. Het Cft adviseert dan ook (nogmaals) om de situaties van de overheidsvennootschappen die in de problemen zitten in kaart te brengen en aan te geven op welke wijze deze problemen opgelost gaan worden. Het Cft is van mening dat het komende jaar, naast de meerjarige doorwerking van de genomen maatregelen, grotendeels in het teken van het gezond maken van de overheidsvennootschappen moet staan en gaat graag hierover met u in overleg.

#### **Compensatie tekorten voorgaande jaren**

In het advies op de ontwerpbegroting heeft het Cft aangegeven dat de tekorten op de gewone dienst uit voorgaande jaren onvoldoende zijn gecompenseerd. Tijdens het bezoek van het College aan Curaçao in oktober is met de minister van Financiën overeengekomen dat de benodigde resterende compensatie van tekorten uit het verleden zal worden verwerkt in de begroting. Inmiddels is dit gebeurd in de concept tweede begrotingswijziging 2013. Het Cft gaat ervan uit dat deze begrotingswijziging op korte termijn wordt vastgesteld en dat daarmee aan dit onderdeel van de aanwijzing is voldaan. Het Cft merkt hierbij op dat de compensatie ook dient te worden gerealiseerd zodat de vermogenspositie per 10-10-'10 ook daadwerkelijk wordt hersteld.

#### **Conclusie**

Het Cft is tevreden dat de begroting 2014 tijdig is vastgesteld en dat het beleid om Curaçao financieel gezond te maken wordt voortgezet. De begroting 2014 voldoet aan de normen uit de Rijkswet. Wel maakt het Cft een algemeen voorbehoud bij de kapitaaldienst omdat de investeringen in de begroting nog te weinig zijn toegelicht: elke investering (en dus ook het nieuwe ziekenhuis) zal per geval beoordeeld worden op het moment dat de concrete leningsaanvraag daartoe wordt gedaan, zoals eerder met u is overeengekomen. Daarnaast gaat het Cft graag met u op korte termijn in gesprek over de situatie van de overheidsvennootschappen en de sanering van het SEHOS.

Kenmerk  
Cft 201400014  
Blad  
7/7

Tevens verzoekt het Cft om aanvullende informatie, uiterlijk binnen twee weken, waaruit blijkt welke overheidsvennootschappen dividend moeten gaan afdragen en financiële gegevens waaruit blijkt dat deze vennootschappen daartoe in staat zijn.

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

m

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
De secretaris-generaal van Financiën