



Halfjaarrapportage Colleges financieel toezicht

januari – juni 2022

College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten
College Aruba financieel toezicht
College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba
www.cft.cw

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de halfjaarrapportage van de Colleges financieel toezicht over de eerste helft van 2022. De halfjaarrapportage bevat:

- een overzicht van de uitgevoerde werkzaamheden;
- de belangrijkste punten uit de advisering;
- een uiteenzetting over het thema schuld.

Hiermee hoop ik u opnieuw een goed beeld te geven van de werkzaamheden van de colleges in het afgelopen halfjaar. Hoewel de effecten van de coronacrisis nog altijd aanwezig zijn en de landen nog deels afhankelijk zijn van liquiditeitssteun uit Nederland, heeft het economisch herstel ingezet. Het is nu van belang dat de landen zo snel als mogelijk overschotten op hun begroting bewerkstelligen, zodat de opgelopen schulden worden beperkt. Het Cft begrijpt dat de uitdagingen groot zijn, maar acht het tegelijkertijd realistisch dat de landen nu het pad in slaan van duurzaam houdbare overheidsfinanciën. De lasten moeten structureel worden beheerst en baten moeten worden verhoogd. Ook is het van belang dat de landen komen tot investeringen die waarde toevoegen aan de economie. Met de moed om moeilijke besluiten te nemen en daadkracht om deze tot uitvoering te brengen is het mogelijk om het verschil te maken. Van belang is ook de hervorming van de publieke sector zodat er capaciteit kan worden vrijgespeeld voor noodzakelijke hervormingen.



Raymond Gradus

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
1. Taken, werkzaamheden en samenstelling van de colleges	4
2. Werkzaamheden in beeld	6
3. Advisering in het eerste halfjaar van 2022	7
Curaçao	7
Aruba	8
Sint Maarten	9
Bonaire	10
Sint Eustatius	10
Saba	10
4. Schuld	11
Bijlage: Overzicht adviezen en reacties eerste halfjaar van 2022	15

1. Taken, werkzaamheden en samenstelling van de colleges

Op 10 oktober 2010 zijn de Nederlandse Antillen ontmanteld en zijn nieuwe staatkundige verhoudingen in werking getreden. Curaçao en Sint Maarten zijn autonome landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden geworden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben de status van openbare lichamen van Nederland gekregen. De schuldpositie van de Nederlandse Antillen (totaal ca. ANG 3,7 miljard) is door Nederland voor een groot deel gesaneerd, waarbij is overeengekomen dat er financieel toezicht op de begrotingen van de (ei)landen zou worden ingesteld. Daartoe werden twee colleges ingesteld: het College financieel toezicht (Cft) Curaçao en Sint Maarten en het College financieel toezicht (Cft) Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES).

Aruba is sinds 1986 een autonoom land binnen het Koninkrijk. Toen de schuld in 2015 toenam tot ruim AWG 4 miljard en een default dreigde, is ook voor Aruba financieel toezicht ingesteld. Met de inwerkingtreding van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) is op 2 september 2015 de uitvoering van het toezicht op de overheidsfinanciën van Aruba officieel opgedragen aan het College Aruba financieel toezicht (CAft).

Er zijn drie colleges die worden ondersteund door een gemeenschappelijk secretariaat, gevestigd in Willemstad, Curaçao. Ook in Aruba en Sint Maarten zijn kantoren van het C(A)ft. Deze kantoren worden regelmatig door medewerkers van het secretariaat bezet.

Ieder college kent een voorzitter en leden, allen benoemd op grond van hun deskundigheid. De Rijksministerraad (RMR) beslist over de benoeming van de leden en de voorzitter. De leden vervullen, naast hun rol binnen het college, de rol van algemeen adviseur voor de andere colleges. Zij hebben alleen stemrecht binnen het college waar zij lid van zijn.

De colleges zijn als volgt samengesteld:

College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

Prof. dr. R.H.J.M. (Raymond) Gradus – Lid op voordracht van het Koninkrijk, tevens voorzitter
Drs. J.F. (Hans) Hoogervorst – Lid op voordracht van Nederland
ing. G. W.Th. (Gregory) Damoen MSc – Lid op voordracht van Curaçao
J.A. (Julisa) Frans MSc – Lid op voordracht van Sint Maarten

College Aruba financieel toezicht

Prof. dr. R.H.J.M. (Raymond) Gradus – Lid op voordracht van het Koninkrijk, tevens voorzitter
Drs. J.F. (Hans) Hoogervorst – Lid op voordracht van Nederland
Dr. mr. H.A. (Hellen) van der Wal – Lid op voordracht van Aruba

College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Prof. dr. R.H.J.M. (Raymond) Gradus – Lid op voordracht van het Koninkrijk, tevens voorzitter
Drs. J.F. (Hans) Hoogervorst – Lid op voordracht van Nederland
mr. G.A.E. (Glenn) Thodé – Lid op voordracht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De colleges zijn gericht op het realiseren van een gemeenschappelijk doel van alle overheden binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk: het bewerkstelligen van duurzaam houdbare overheidsfinanciën. De wettelijke basis voor de colleges wordt in beginsel gevormd door de consensus Rijkswet financieel toezicht (Rft) voor Curaçao en Sint Maarten, de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) voor Aruba en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) voor de openbare lichamen.



Raymond Gradus



Hellen van der Wal



Hans Hoogervorst



Gregory Damoen



Julisa Frans



Glenn Thodé

In de Rft en de LAft is bepaald dat de desbetreffende colleges toezicht houden op de afgesproken begrotingsnormen en adviezen uitbrengen, en rapporteren aan de ministers van Financiën, de Staten en de besturen van de landen, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (BZK) alsmede de RMR, die de feitelijke toezichthouder is. De taken van het Cft Curaçao en Sint Maarten en het CAft zijn gericht op het gehele begrotingsproces: van opstelling van de begroting tot vaststelling van de jaarrekening en het financieel beheer. Voor Curaçao en Sint Maarten dient de gewone dienst van de begroting tenminste in evenwicht te zijn. Voor Aruba geldt dat de begroting moet voldoen aan een bepaald tekort c.q. overschot. Hierbij is het tijdpad erop gericht, dat er zo snel als mogelijk een begrotingsoverschot wordt bewerkstelligd, zodat de hoge overheidsschuld van Aruba wordt afgebouwd. Relevant is ook dat de Rft bepaalt dat tekorten in latere jaren worden gecompenseerd. De colleges kunnen op verzoek van de landen bij de ontwerpbegroting adviseren. De vastgestelde begroting moet daarentegen verplicht voor advies worden voorgelegd aan de colleges. Aan de hand van uitvoeringsrapportages wordt de uitvoering van de begroting gevolgd. Als niet wordt voldaan aan de normen uit de wet, kan dit uiteindelijk leiden tot een advies aan de RMR tot het geven van een aanwijzing aan het betreffend bestuur. De colleges kunnen de landen en de RMR gevraagd of ongevraagd adviseren. Vanaf het begrotingsjaar 2020 adviseren de colleges, op verzoek van de RMR, tevens over de toe te kennen liquiditeitssteun als gevolg van de coronacrisis.

Op vrijdag 8 april 2022 heeft in de RMR besluitvorming plaatsgevonden over de uitkomsten van de evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht 2021. Het betreft de derde evaluatie van deze Rijkswet sinds 10 oktober 2010, toen deze van kracht werd. In artikel 33 van de Rft zijn bepalingen opgenomen over evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. Het toezicht dient te bevorderen dat de landen structureel voldoen aan de in artikel 15 van de Rft genoemde normen. Deze normen dienen ook te worden verankerd in de eigen wetgeving van de landen. Beslissingen over voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht worden genomen door de RMR na een voorafgaande evaluatie. De evaluatie is uitgevoerd door een uit onafhankelijke

deskundigen samengestelde commissie en geconcludeerd is om het financieel toezicht voor zowel Sint Maarten als Curaçao onverkort voort te zetten, omdat beide landen in de periode 2018-2020 niet hebben voldaan aan de normen van de Rft.

Bij de evaluatie is door de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering, onder andere, geconcludeerd dat de relatie tussen het Cft en de landen is verbeterd. "De wijze waarop deze samenwerking verder kan worden versterkt is primair de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de landen en het Cft." In de halfjaarrapportage zou daarover worden gerapporteerd. Het onderwerp "samenwerking" is aan de orde gesteld in een bilateraal overleg tussen de voorzitter en minister van Financiën tijdens de collegereis, die in juni heeft plaats gevonden, en daarbij is geconstateerd dat er geen aandachtspunten zijn.

Op grond van de wet FinBES is het Cft Bonaire, Sint Eustatius en Saba verantwoordelijk voor het adviseren van de besturen van de openbare lichamen en van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en voor het begeleiden van de bestuurscolleges bij het dagelijks beheer.

Het college heeft een controlerende rol ten aanzien van de financiële huishouding van de openbare lichamen, waaronder de inrichting en totstandkoming van de begroting en de totstandkoming van besluiten met financiële gevolgen. Het college adviseert over de ontwerpbegroting, waarbij het aanbevelingen kan doen tot aanpassing van de begroting. Ook over wijzigingen van de begroting moet het college door de openbare lichamen in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Het college heeft een belangrijke rol bij het toezicht op het financieel beheer van de openbare lichamen. Het college kan te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie, kan daarover afspraken maken met de bestuurscolleges en zo nodig aanwijzingen geven.

Werkzaamheden in beeld



jan – jun 2022

56 adviezen



Begroting 14

AUA	CUR	SXM	BES
4	4	4	2



Verantwoording 5

AUA	CUR	SXM	BES
0	0	1	4



Uitvoering 15

AUA	CUR	SXM	BES
3	2	3	7



Corona: 7

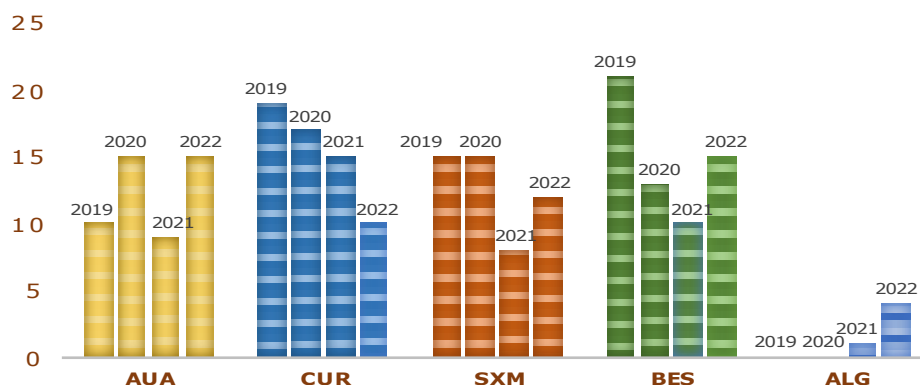
AUA	CUR	SXM	BES
3	2	2	0

waarvan 6 RMR adviezen

Overig: 15

AUA	CUR	SXM	BES	ALG
5	2	2	2	4

AANTAL ADVIEZEN



3. Advisering in het eerste halfjaar van 2022

In onderstaande paragrafen worden, per (ei)land, de hoofdpunten weergegeven van de adviezen, brieven en reacties die de colleges hebben geschreven gedurende het eerste halfjaar van 2022.

Curaçao

Planning en control cyclus

Hoewel het Cft al in augustus 2021 adviseerde bij de ontwerpbegroting 2022, kon de begroting 2022 pas begin dit jaar door Curaçao worden vastgesteld. De RMR besloot op 4 februari 2022, vanwege de aanhoudende effecten van de coronacrisis op de begroting, om Curaçao toestemming te verlenen voor begrotingsjaar 2022 af te wijken van de centrale begrotingsnorm. Het Cft deed diverse aanbevelingen om de vastgestelde begroting in lijn te brengen met de overige normen van de Rft en verzocht Curaçao deze aanbevelingen te verwerken in een ontwerpbegrotingswijziging. Deze ontwerpbegrotingswijziging werd op 12 mei 2022 door Curaçao aan het Cft voorgelegd. Het Cft deed diverse aanbevelingen bij de ontwerpbegrotingswijziging. Aanbieding van de begrotingswijziging aan de Staten heeft in het eerste halfjaar van 2022 niet meer plaatsgevonden. Een tijdige aanpassing van de begroting is van belang voor een goed functionerende planning en control cyclus.

Dit geldt ook voor het tijdig aanleveren van de uitvoeringsrapportages en het vaststellen van de jaarrekening. De jaarrekening 2019 is gecontroleerd, maar werd nog niet vastgesteld. De controle van de jaarrekening 2020 is nog niet afgerond. De vaststelling van de jaarrekeningen werd bemoeilijkt door het uitblijven van verbeteringen op het vlak van het financieel beheer. Het Cft constateerde dan ook belangrijke knelpunten bij de uitvoering van de Roadmap naar een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening van het land Curaçao. Gebrek aan personele capaciteit en financiële middelen leidden in het eerste halfjaar van 2022 tot beperkte voortgang in de verbetering van het financieel beheer, terwijl Curaçao een omvangrijke publieke sector kent. Dit bevestigt het belang van de hervorming van de publieke sector.

Het Cft vroeg in het afgelopen halfjaar meerdere malen aandacht voor de onderbouwing van de investeringen op de kapitaaldienst. Curaçao specificeerde en onderbouwde de in de begroting opgenomen investeringen onvoldoende. Het Cft verzocht Curaçao de investeringen in de begroting verder te onderbouwen, aan te geven hoe de voorgenomen investeringen de economie versterken en de jaarlijkse effecten van de investeringen op de gewone dienst van de (meerjaren)begroting inzichtelijk te maken. Bij de uitvoeringsrapportage over het eerste kwartaal 2022 wees het Cft ook op de onderbesteding van de investeringen ten opzichte van de begroting.

Belastingen

Curaçao startte in 2021 met een project ter verhoging van de belastingcompliance en optimalisatie van de belastinguitvoering. Deze inspanningen leidden tot een aanmerkelijke verhoging van de belastingbaten vanaf het derde kwartaal 2021. Deze ontwikkeling zette zich voort in het eerste halfjaar van 2022. Gezien deze ontwikkeling stelde Curaçao de belastingraming voor de periode 2022-2025 in de ontwerpbegrotingswijziging naar boven bij en het tekort op de gewone dienst voor 2022 werd teruggebracht van ANG 162 miljoen naar ANG 123 miljoen. Echter, onduidelijk is gebleven welk deel van de meeropbrengsten structureel is. Mede gelet op de uitdagingen in de zorg en sociale zekerheid, benadrukte het Cft dat Curaçao moet blijven sturen op uitgavenbeheersing.

Zorg en sociale lasten

Curaçao staat voor de belangrijke opgave om de zorg en sociale zekerheid ook voor de toekomstige generaties te behouden. Het Cft benadrukte in het eerste halfjaar van 2022 wederom dat besparingen in de medische zorg en de sociale zekerheid hiervoor noodzakelijk zijn. Curaçao betaalt jaarlijks een bijdrage van ANG 306 miljoen aan de sociale fondsen en is verplicht om tekorten in het schommelfonds aan te vullen. Voor 2022 en 2023 begrootte Curaçao geen dotaties aan het

schommelfonds, maar in het eerste halfjaar van 2022 bleek dat de maatregelen die moeten leiden tot evenwicht in het schommelfonds deels zijn vertraagd. Het Cft adviseerde Curaçao op korte termijn aanvullende maatregelen te treffen. Ook wees het Cft erop dat Curaçao vooralsnog niet de taakstellende besparingen in de zorg, bedoeld om de hogere exploitatiekosten van het Curaçao Medical Center te compenseren, heeft gerealiseerd. Het Cft spoorde Curaçao aan om deze taakstellende efficiencymaatregelen met voortvarendheid uit te voeren. Vooral op het gebied van geneesmiddelen zijn op korte termijn aanzienlijke besparingen te realiseren.

Aruba

Planning en control cyclus

Op 26 april 2022 ontving het CAft de vastgestelde begroting 2022 van Aruba. Vanwege de coronacrisis besloot de RMR om Aruba toestemming te verlenen om voor het begrotingsjaar 2022 af te mogen wijken van de centrale begrotingsnorm. Het CAft deed diverse aanbevelingen bij de ontwerpbegroting gericht op het maximaal beperken van het tekort in 2022, en nadrukkelijk ook op de mogelijkheid en noodzaak om vanaf 2023 overschotten op de begroting te bewerkstellingen om tot schuldreductie te komen. Het CAft constateerde op basis van de toegezonden vastgestelde begroting, dat Aruba de meeste van de door het CAft gedane aanbevelingen bij de ontwerpbegroting niet opvolgde.

Aruba werd door de RMR verzocht om de jaarrekening 2019 en de jaarrekening 2020 uiterlijk op 1 augustus 2021 en nogmaals uiterlijk 31 augustus 2021 vast te stellen. Conform eerdere adviezen verzocht het CAft Aruba om de jaarrekeningen 2019 en 2020 alsnog zo spoedig mogelijk vast te stellen. Aan deze deadlines werd in de eerste helft van 2022 niet voldaan. Bij het beschikbaar stellen van informatie aan het CAft werden deadlines afgelopen half jaar vaker door Aruba gemist. Voor de vertragingen werden, onder andere, tekortkomingen in het financieel beheer aangevoerd. De verbetering van het financieel beheer is voor Aruba onverminderd van groot belang en vormt onderdeel van het Landspakket. In het kader van het Landspakket zijn verschillende onderzoek rapportages afgerond en is een roadmap verbetering financieel beheer vastgelegd.

Het CAft vroeg het afgelopen halfjaar aandacht voor de onderbouwing van de voorgenomen investeringen. De RMR bood Aruba de mogelijkheid, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de RAft, om voor de financiering van de investeringen gebruik te maken van de lopende inschrijving via Nederland. Het ontbreekt echter nog wel aan een onderbouwing van de voorgenomen investeringen in de begroting, evenals duiding van de effecten van de voorgenomen investeringen op de meerjarenbegroting.

Belastingen

In lijn met de doelstellingen uit het Landspakket maakte Aruba bekend dat het per 1 januari 2023 belastinghervormingen zal invoeren. De budgettaire effecten van het belastinghervormingsplan zijn opgenomen in de ontwerpbegroting 2023 en in de meerjarenbegroting. De belastinghervorming en de budgettaire effecten zijn echter onzeker en onvoldoende onderbouwd, waardoor het realiteitsgehalte van de hervormingsplannen niet kon worden vastgesteld door het CAft. Het behalen van de beoogde invoeringsdatum is onzeker. Het niet behalen van de beoogde invoeringsdatum zal aanzienlijke invloed hebben op de hoogte van de belastingbaten en daarmee op het financieringstekort in 2023. Het CAft gaf in zijn adviezen aan om het belastinghervormingsplan en de budgettaire effecten adequaat te onderbouwen.

De belasting-compliance op Aruba is laag.¹ Verbetering van de compliance en de solide uitvoering van de belastinginning zijn cruciaal voor de overheidsfinanciën van Aruba. Het CAft acht het noodzakelijk dat Aruba, gelet op de huidige staat van de overheidsfinanciën, zo snel mogelijk komt tot een behoorlijk niveau van de compliance.

¹ Hierbij wordt verwezen naar een rapport van de SER van Aruba uit december 2019: Het gebrek aan 'compliance'.

Zorg en sociale lasten

In 2020 besloot de RMR dat bij de algemene ziektekostenverzekering (AZV) jaarlijks AWG 60 miljoen moet worden bespaard. Deze besparing werd tot dusver niet volledig door Aruba gerealiseerd, ondanks dat de RMR daartoe herhaaldelijk verzocht. In de RMR van 25 februari 2022 werd besloten, dat Aruba eventuele besparingsverliezen tijdens het lopende begrotingsjaar moet compenseren met maatregelen binnen het zorgbudget en dat het CAft hierover wordt geïnformeerd. Aruba heeft dit besluit deels opgevolgd.

Sint Maarten

Planning en control cyclus

Op 1 april 2022 ontving het Cft de vastgestelde begroting 2022 van Sint Maarten. Vanwege de coronacrisis besloot de RMR op 4 februari 2022 om Sint Maarten toestemming te verlenen voor het begrotingsjaar 2022 af te mogen wijken van de centrale begrotingsnorm. Het Cft deed diverse aanbevelingen om de vastgestelde begroting in lijn te brengen met de overige normen van de Rft, en verzocht Sint Maarten deze aanbevelingen te verwerken in een ontwerp-begrotingswijziging. Ook bij de ontwerp-begrotingswijziging deed het Cft diverse aanbevelingen met het verzoek deze te verwerken in de begrotingswijziging, voordat deze zou worden aangeboden aan de Staten. De aanbidding aan de Staten heeft in het eerste halfjaar van 2022 niet plaatsgevonden.

Sint Maarten liep de achterstand bij het vaststellen van de jaarrekeningen deels in. De jaarrekening 2019 en 2020 werden gecontroleerd, maar nog niet vastgesteld. Het Cft drong er bij Sint Maarten op aan, om de jaarrekeningen 2019 en 2020 zo spoedig mogelijk af te ronden en toe te werken naar een goedkeurende accountantsverklaring, zodat de Staten hun budgetrecht en controlerende functie kunnen uitoefenen. In het Landspakket, en de uitvoeringsagenda daarvan, zijn maatregelen opgenomen ter verbetering van het financieel beheer. Sint Maarten maakte een aanvang met de analyse van het begrotingsproces en de huidige werkprocessen en startte met de opschoning van de administratie en de balans.

Het Cft vroeg het afgelopen halfjaar aandacht voor de onderbouwing van de voorgenomen investeringen op de kapitaaldienst. De RMR heeft Sint Maarten de mogelijkheid geboden om, ondanks het tekort op de begroting, investeringen te financieren op basis van artikel 16 van de Rft. Het ontbreekt echter nog wel aan een onderbouwing van de voorgenomen investeringen in de begroting. Daarbij dient Sint Maarten tevens aan te geven hoe de voorgenomen investeringen de economie versterken en de effecten van de voorgenomen investeringen op de gewone dienst van de (meerjaren)begroting te duiden.

Belastingen

Het Cft beval Sint Maarten aan om de belastingbaten te verhogen door op korte termijn belastinghervormingen door te voeren en de compliance te verhogen. Sint Maarten startte met de opschoning van administraties, het wegwerken van achterstanden en het invorderen van achterstallige betalingen. Dit leidde echter nog niet tot extra belastinginkomsten. Het Cft benadrukte het belang van het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit om deze 'quick wins' op korte termijn te kunnen uitvoeren. De Tijdelijke Werkorganisatie heeft ANG 32 miljoen ter beschikking gesteld voor de verbetering van het financieel beheer en de herstructurering van de Belastingdienst.

Zorg en sociale lasten

Het totale cumulatieve tekort van de zorgfondsen bedroeg eind 2021 ANG 325 miljoen. Het Cft benadrukte meermaals dat dit een onhoudbare situatie is, die drastische maatregelen vergt. In het eerste halfjaar van 2022 zette Sint Maarten belangrijke stappen om de continuïteit en betaalbaarheid van de zorg te garanderen. De wetgeving inzake de invoering van generieke medicijnen werd geïmplementeerd. Ook keurde de Staten in maart 2022 wetgeving goed voor de verhoging tot ANG 120.000 van de premiehoogte van de Ziektekostenverzekering en

Ongevallenverzekering (ZO/OV). Deze wet was in het tweede kwartaal nog niet gepubliceerd en daardoor niet in uitvoering. Het Cft verzocht Sint Maarten om de wetgeving inzake de verhoging van de ZV/OV-loongrens op korte termijn in werking te laten treden.

Bonaire

In de eerste helft van 2022 vroeg het Cft aandacht voor het verbeteren van de tijdigheid en de kwaliteit van de uitvoeringsrapportages. De vierde UR 2021 en de eerste UR 2022 werden met vertraging bij het Cft ingediend, en voldoende toelichting op afwijkingen in de baten en lasten ontbrak. Het Cft deed beroep op artikel 39 van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES), en verzocht Bonaire om de uitvoeringsrapportages aan te leveren conform het overeengekomen format. Daarnaast vroeg het Cft aandacht voor de kadernota grondbeleid, die nog altijd niet door Bonaire is vastgesteld. Bonaire diende in het eerste halfjaar de jaarrekening 2021 tijdig in bij het Cft. De jaarrekening toonde een positief resultaat van USD 1,1 miljoen. De externe accountant gaf een oordeelonthouding af over het boekjaar 2021, maar constateerde de nodige verbeteringen ten opzichte van het boekjaar 2020. Als de kwaliteit van het financiële beheer en de administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB) wordt gecontinueerd en verder wordt verbeterd, verwacht de accountant over het boekjaar 2022 een goedkeurende controleverklaring te kunnen afgeven. De accountant keurde de eindbalans 2021 goed. In het eerste halfjaar stelde Bonaire een 'meerjarenbeleidsplan Interne Controle' op. Het uitvoeren van interne controles zal bijdragen aan een versterking van de AO/IB.

Sint Eustatius

De vierde UR 2021 en de eerste UR 2022 werden in de eerste helft van 2022 met vertraging bij het Cft ingediend. Een tijdige aanlevering van de uitvoeringsrapportages is daarmee voor Sint Eustatius een punt van aandacht. Uit de vierde UR 2021 bleek dat Sint Eustatius een voorlopig positief resultaat van USD 1,0 miljoen realiseerde over het begrotingsjaar 2021. Het definitieve resultaat zal blijken uit de jaarrekening 2021, die naar verwachting halverwege het derde kwartaal 2022 wordt ingediend bij het Cft. Het Cft verzocht Sint Eustatius om de eerste UR 2022 te voorzien van een tijdlijn met concrete deadlines voor het verbeterplan financieel beheer en van een voortgangsrapportage over de ontwikkeling van projecten, die worden gefinancierd uit bijzondere uitkeringen. Beide verzoeken zijn door Sint Eustatius opgevolgd. Op het gebied van financieel beheer hadden de bevindingen van de accountant bij de jaarrekening 2020 prioriteit. Ook besteedde Sint Eustatius in de eerste helft van 2022 aandacht aan de digitalisering van de administratie. Sint Eustatius trok een senior beleidsmedewerker aan voor het opzetten van een IT-beheerplan en in samenwerking met Rijksdienst Caribisch Nederland werden de nodige stappen gezet op het gebied van digitalisering. De functie van directeur Bedrijfsvoering kwam in het vierde kwartaal 2021 vacant, en er werd het afgelopen halfjaar nog geen opvolger aangesteld. Voor het openbaar lichaam is het essentieel dat deze functie op de korte termijn wordt ingevuld.

Saba

In het eerste halfjaar van 2022 besloot het kabinet-Rutte IV om de vrije uitkering vanaf 2022 structureel te verhogen. Deze toezegging zorgt de komende periode voor verlichting van de druk op de begroting van Saba. Het verhogen van de vrije uitkering biedt echter geen structurele oplossing voor de begrotingstekorten van Saba, die worden veroorzaakt door de wijze waarop bijzondere uitkeringen momenteel worden verstrekt. Bij het verstrekken van bijzondere uitkeringen vindt vooraf geen goede afweging plaats van integrale baten en lasten (incidenteel en structureel). Hierdoor wordt onvoldoende rekening gehouden met de structurele lasten die gepaard gaan met de investeringen. Het Cft adviseerde Saba om met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in overleg te treden en gezamenlijk tot een werkwijze te komen. Daarnaast vroeg het Cft aandacht voor de tijdige aanlevering van de uitvoeringsrapportages. Ook voor Saba geldt dat de vierde UR 2021 en de eerste UR 2022 vertraagd zijn aangeleverd. Op het gebied van financieel beheer kwamen er, bij een herziening van de administratie door de afdeling Financiën, verschillende financiële zorgen aan het licht. Als gevolg hiervan werd door Saba een plan

van aanpak opgesteld om de afdeling Financiën te herstructureren. Onderdeel van dit plan is om de afdeling te versterken met een planning en control (P&C) team. Het Cft ziet de oprichting van een P&C team als een wenselijk ontwikkeling, mede om de tijdige aanlevering van begrotings- en verantwoordingsstukken te bevorderen.

Overheidsschuld

In dit hoofdstuk volgt een uiteenzetting van het thema van deze halfjaarrapportage 'overheidsschuld': hoe wordt schuld gedefinieerd, hoe heeft de schuld van de landen zich ontwikkeld sinds 2010 en wat zijn de risico's van een (te) hoge overheidsschuld?

De overheidsschuld van Curaçao, Aruba en Sint Maarten

Tot de overheidsschuld van de landen worden in grote lijnen de langlopende en kortlopende schulden gerekend en de voorzieningen, met uitzondering van de voorzieningen die het karakter hebben van een algemene reservering. Hierbij wordt aangesloten bij een definitie zoals gehanteerd door het IMF.²

De omvang van de schuld van een land speelt bij de beoordeling van de duurzaamheid van de overheidsfinanciën een belangrijke rol. Daarbij wordt vooral gekeken naar de omvang van de schuld ten opzichte van het nominale bruto binnenlands product (bbp), de schuldquote. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) geeft aan dat economieën, zoals die van Curaçao, Aruba en Sint Maarten met een schuldquote van meer dan 70 procent van het bbp in de gevarenzone voor schuldhoudbaarheid kunnen komen.³ Beleggers houden dan rekening met een grotere kans dat het land de aflossingen op leningen niet kan nakomen en vragen daarom een hogere rente op de kapitaalmarkt, waarmee het toegenomen risico wordt gecompenseerd. Deze situatie kan leiden tot oplopende rentelasten, waardoor de kans op begrotingstekorten toeneemt. De houdbaarheid van de overheidsbegroting onder druk komt te staan. De hoogte van de risicopremie is onder andere afhankelijk van de inschatting van beleggers of een land het begrotingsbeleid adequaat zal aanpassen. De hoogte is ook afhankelijk van de algemene financiële situatie van het land, en met name van de omvang van de herfinancieringsbehoefte van het land op kortere termijn. De landen zouden hun schuld voldoende onder de 70 procent van het bbp moeten houden om niet, door economische schokken, boven de 70 procent uit te komen. Met een schuldquote van rond de 50 procent van het bbp, afhankelijk van de bestuurlijke daadkracht om begrotingsaanpassingen door te voeren en de algemene financiële situatie van het land, is de financiële buffer over het algemeen voldoende om economische schokken op te vangen, zonder dat de duurzaamheid van de overheidsfinanciën direct in gevaar komt.

In grafiek 1 is de ontwikkeling van de schuldquote van Curaçao, Aruba en Sint Maarten over de periode 2010 – 2021 weergegeven. In de grafiek zijn ook de 50 en de 70 procent niveaus weergegeven, die de verschillende zones van de schuldquote afbakenen.

Aruba bevindt zich sinds 2014 in de gevarenzone, boven de 70-procentlijn. Tussen 2014 en 2019 stabiliseerde de schuldquote. Tijdens de coronacrisis steeg de schuldquote van Aruba tot boven de 100 procent van het bbp eind 2021. Voor de dekking van de financieringsbehoefte gedurende de jaren 2020 en 2021 had Aruba voor in totaal 23 procent van het bbp aan leningen afgesloten. Hiervan bedroegen de liquiditeitssteunleningen 16 procent en de overige leningen, die Aruba op de lokale en de buitenlandse kapitaalmarkt afsloot, 7 procent van het bbp. De schuld van Curaçao kwam in 2016 uit boven de 50 procent van het bbp, met name door leningen voor de financiering van de bouw van een nieuw ziekenhuis. De schuldquote van Curaçao kwam tijdens de coronacrisis door de liquiditeitssteunleningen, in totaal 19 procent van het bbp (2021), boven de 70-procentlijn uit. De schuldquote van Sint Maarten bleef in 2021 met 58 procent van het bbp wel buiten de

² Overigens moet hierbij aangetekend worden dat sommige landen ook impliciete schulden hebben, die ook van belang zijn voor de schuldhoudbaarheid. In dit verband wordt bijvoorbeeld gewezen op rentecomponent van PPS-verplichtingen in Aruba.

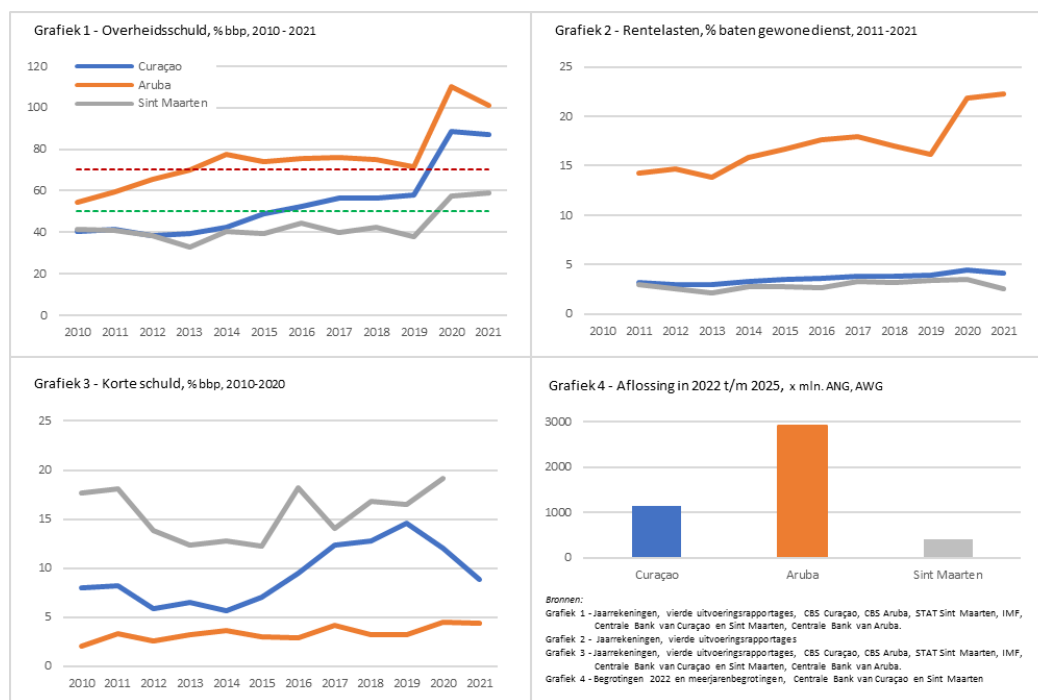
³ - IMF, Kingdom of the Netherlands – Aruba 2021 Article IV Consultation Discussions, April 2021.

- IMF, Kingdom of the Netherlands – Sint Maarten: Staff Concluding Statement of the 2022 Article IV Mission, May 20, 2022.

- IMF, Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries, May 9, 2013.

gevaarzone, ondanks dat voor 18 procent van het bbp (2021) aan liquiditeitssteunleningen is afgesloten tijdens de coronacrisis.

De rentelasten van Curaçao en Sint Maarten bedroegen over de hele beschouwde periode tussen 2,5 tot 4,5 procent van de baten op de gewone dienst (zie grafiek 2). Omdat de liquiditeitssteunleningen werden verstrekt tegen nul procent rente, stegen de rentelasten in 2020 en 2021 niet. Voor Aruba bedroegen de rentelasten als percentage van de baten op de gewone dienst voor de coronacrisis tussen de 15 tot 18 procent. Tijdens de coronacrisis steeg dit percentage tot 22 in 2021. De stijging is mede het gevolg geweest van de stijging van de rentelasten van de lokale en buitenlandse leningen, die in 2020 zijn afgesloten voor de financiering van lopende uitgaven.



De meeste aandacht bij de analyse van de overheidsschuld gaat uit naar langlopende leningen, vanwege het rentedragende karakter van deze leningen. In het begrotingsbeleid hebben de kortlopende schulden een specifieke plaats. De Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) staat onder normale omstandigheden financiering van een tekort op de gewone dienst door het aangaan van leningen niet toe. Met het uitstellen van aflossing van kortlopend schulden worden middelen vrijgemaakt, die kunnen worden gebruikt om een tekort op de gewone dienst te financieren. Op die manier zouden exploitatietekorten impliciet worden gefinancierd met geld dat is geleend van schuldeisers, zoals leveranciers, maar in de praktijk vooral van pensioenfondsen en sociale fondsen. Dit is in strijd met artikel 15 eerste lid onder a van de Rft, dat ziet op dekking van de uitgaven op de gewone dienst met middelen op de gewone dienst. Deze betalingsachterstanden kunnen fors oplopen. In grafiek 3 is te zien dat vanaf 2013 voor zowel Sint Maarten als voor Curaçao de kortlopende schuld als percentage van het bbp toeneemt. In 2019 maakte de kortlopende schuld, in procenten van het bbp, in beide landen een substantieel deel uit van de totale schuldquote. Voor Aruba kwam de kortlopende schuld niet boven de 5 procent van het bbp uit in de hele beschouwde periode.

In grafiek 4 is weergegeven welk bedrag van de totale langlopende leningen zal moeten worden afgelost, dan wel moeten worden geherfinancierd in de periode 2022 – 2025. De liquiditeitssteunleningen maken daarvan onderdeel uit. De looptijd van de liquiditeitssteunleningen

eindigt in oktober 2023. Over deze leningen zullen de landen met Nederland nieuwe afspraken dienen te maken. In 2025 eindigen de looptijden van twee obligatieleningen, van ANG 140 miljoen voor Curaçao en ANG 73,5 miljoen voor Sint Maarten. Deze leningen maakten deel uit van de startschuld van de landen op 10 oktober 2010. Aruba zal in deze periode bijna AWG 3 miljard moeten aflossen of herfinancieren. Tot en met 2027 is dit AWG 4 miljard. Een herfinancieringsbehoefte van dergelijke omvang in korte periode maakt Aruba kwetsbaar voor een oplopende rente. Tijdens een lezing over schuldhoudbaarheid op 5 april in Aruba is ingegaan op deze gevoeligheid. Per procent rentestijging nemen de rentelasten in 2026 toe met tenminste AWG 37 miljoen.⁴

De schulden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De betekenis van schulden voor de houdbaarheid van de openbare financiën van de openbare lichamen is beperkt. De eilanden kennen geen langlopende rentedragende leningen. De schulden bestaan voor het grootste gedeelte uit een pensioenvoorziening voor politieke (ex-)gezagsdragers, langlopende renteloze leningen van Nederlandse departementen en korte schulden aan leveranciers. De schuldquotes en schuld per inwoner zijn laag en stabiel.

⁴ De spreektekst en de sheets van deze lezing *Houdbare overheidsfinanciën: een uitdagende reis* in het Nederlands en Papiamentu zijn te vinden op de website van het C(A)ft: www.cft.cw.

Bijlage: Overzicht adviezen en reacties eerste halfjaar van 2022

Maand	Aan	Onderwerp
Jan	BZK	financieel toezicht
Feb	BON	advies derde begrotingswijziging 2021
Feb	AUA	alternatieve voorstellen solidariteitskorting van 12,6 procent
Feb	SAB	reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021
Feb	BON	reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021
Mar	EUX	reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021
Mar	CUR	reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021
Mar	SXM	reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021
Mar	BON	overleg met het Cft d.d. 15 februari 2022
Mar	CUR	overleg met het Cft d.d. 15 februari 2022
Mar	AUA	overleg met het CAft d.d. 18 februari 2022
Mar	SXM	overleg met het Cft d.d. 23 februari 2022
Mar	BZK	doorgeleiding adviezen t.b.v. de Rijksministerraad
Mar	CUR	liquiditeitsbehoefte Curaçao tweede kwartaal 2022
Mar	SXM	liquiditeitsbehoefte Sint Maarten tweede kwartaal 2022
Mar	AUA	liquiditeitsbehoefte Aruba tweede kwartaal 2022
Mar	AUA	reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021
Mar	AUA	reactie bij de vastgestelde begrotingswijziging 2021
Mar	SXM	advies bij de vastgestelde jaarrekeningen 2013 t/m 2018
Mar	CUR	advies bij de vastgestelde begroting 2022
Mar	BON	verzoek instemming vervreemding
Mar	BZK	overdracht verzoek instemming vervreemding
Apr	BZK	financieel jaarverslag 2021 Cft
Apr	ALG	lezing prof.dr. Raymond Gradus "Houdbare overheidsfinanciën: een uitdagende reis"
Apr	AUA	vormgeving regeling schrijnende gevallen en het zorgfonds
Apr	AUA	rappelbrief
Apr	BON	reactie op de jaarrekening 2020
Apr	BZK	sluitende begrotingen Curaçao, Aruba en Sint Maarten in 2023
Apr	SXM	advies bij de vastgestelde begroting 2022
Apr	CUR	uw reactie op het advies bij de vastgestelde begroting 2022
Apr	AUA	absorptie stijging verkoopprijzen aardolieproducten in Aruba
Apr	SXM	uw schrijven n.a.v. de reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021
Apr	CUR	uw schrijven n.a.v. de reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021
Apr	SAB	reactie op de jaarrekening 2020
Mei	AUA	uw schrijven naar aanleiding van de reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021
Mei	AUA	advies bij de vastgestelde begroting 2022
Mei	AUA	uw schrijven naar aanleiding van de reactie op de instelling van een zorgfonds
Mei	SXM	uw reactie op het advies bij de vastgestelde begroting 2022
Mei	SXM	controle subsidieregeling 2020 en 2021
Mei	BON	overleg Cft en bestuurscollege
Mei	BON	overleg Cft en eilandsraad
Mei	CUR	reactie op uw uitstelverzoek van 17 mei 2022
Mei	CUR	rappel eerste uitvoeringsrapportage 2022
Mei	AUA	rappel eerste uitvoeringsrapportage 2022
Mei	BON	brief inzake aanlevering eerste uitvoeringsrapportage 2022
Mei	CUR	overleg Cft CUR/SXM met Raad van Ministers
Mei	CUR	overleg Cft CUR/SXM met Commissie Financiën van de Staten
Mei	AUA	overleg CAft met Ministerraad
Mei	AUA	overleg CAft met Commissie Financiën van de Staten
Mei	SXM	overleg Cft CUR/SXM met Raad van Ministers
Mei	SXM	overleg Cft CUR/SXM met Commissie Financiën van de Staten
Mei	BON	reactie op de jaarrekening 2021
Mei	BON	advies bij besluit tot een eerste wijziging van de begroting 2022
Mei	SXM	reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2022

Jun	BZK	doorgeleiding vastgestelde jaarrekening 2021 Bonaire
Jun	SXM	advies bij de ontwerpbegrotingswijziging 2022
Jun	EUX	reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2022
Jun	SAB	reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2022 en advies eerste begrotingswijziging
Jun	BON	jaarrekening 2021 Bonaire
Jun	CUR	advies bij de ontwerpbegrotingswijziging 2022
Jun	BZK	doorgeleiding adviezen t.b.v. de Rijksministerraad
Jun	CUR	liquiditeitsbehoefte Curaçao derde kwartaal 2022
Jun	SXM	liquiditeitsbehoefte Sint Maarten derde kwartaal 2022
Jun	AUA	liquiditeitsbehoefte Aruba derde kwartaal 2022
Jun	AUA	bericht op grond van artikel 11 lid 5 van de LAft
Jun	SXM	advies bij de ontwerpbegrotingswijziging 2022
Jun	AUA	reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2022
Jun	BON	brief inzake aanlevering eerste uitvoeringsrapportage 2022
Jun	AUA	advies bij de ontwerpbegroting 2023
Jun	ALG	Lezing prof.dr. Raymond Gradus "Sint Maarten's Road to Sustainable Public Finances"
Jun	BZK	doorgeleidingsbrief
Jun	BZK	uw verzoek om advies inzake voorwaardelijke afbouw salariskortingen