



## **Halfjaarrapportage Colleges financieel toezicht** juli – december 2022

College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten  
College Aruba financieel toezicht  
College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba  
[www.cft.cw](http://www.cft.cw)

## Afkortingenlijst

ANG	Antilliaanse Gulden
AOV	Algemene Ouderdomsverzekering
APC	Algemeen Pensioenfonds van Curaçao
AWG	Arubaanse Florin
AZV	Algemene Ziektekostenverzekering (Aruba)
bbp	bruto binnenlands product
BES	Bonaire, Sint Eustatius, Saba
BVZ	Basisverzekering Ziektekosten
BW	begrotingswijziging
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAft	College Aruba financieel toezicht
Cft	College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten
Cft BES	College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CMC	Curaçao Medical Center
LAft	Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht
OB	ontwerpbegroting
OBW	ontwerpbegrotingswijziging
OV	Ongevallenverzekering
Rft	Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten
RMR	Rijksministerraad
TWO	Tijdelijke Werkorganisatie
UR	Uitvoeringsrapportage
USD	Amerikaanse dollar
Wet FinBES	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
ZV	Ziekteverzekering

## Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de halfjaarrapportage van de Colleges financieel toezicht over de tweede helft van 2022.

De halfjaarrapportage bevat:

- een overzicht van de uitgevoerde werkzaamheden;
- de belangrijkste punten uit de advisering;
- een beschouwing over de zorgfondsen van Curaçao, Aruba en Sint Maarten.

Met ingang van 1 februari 2023 ben ik benoemd als voorzitter van de colleges. Ik volg hiermee prof. dr. Raymond Gradus op die deze rol bijna zes jaar vervulde. Ik kijk ernaar uit aan de slag te gaan in deze nieuwe rol en de uitdagingen die er zijn in gezamenlijkheid met de eilanden op te pakken. De afgelopen jaren waren niet gemakkelijk. De orkanen Irma en Maria en de coronacrisis hadden een grote impact op de eilanden, met een forse economische crisis tot gevolg. De focus is nu gericht op herstel en het realiseren van een financieel verantwoorde en duurzame economische groei.

Drs. Lidewijde Ongerling



## **Inhoudsopgave**

Afkortingenlijst	2
Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
1. Taken, werkzaamheden en samenstelling van de colleges	5
2. Werkzaamheden in beeld	7
3. Advisering in het tweede halfjaar van 2022	8
Curaçao	
Aruba	
Sint Maarten	
Bonaire	
Sint Eustatius	
Saba	
4. Beschouwing zorgfondsen Curacao, Aruba en Sint Maarten	13
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 3,8 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 Cft Curaçao en Sint Maarten en het Cft 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 LAft is op 2 september 2015 de uitvoering van het toezicht op de overheidsfinanciën van Aruba officieel opgedragen aan het 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 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 waren in de periode waarop deze rapportage betrekking heeft als volgt samengesteld:

### Cft 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

### CAft

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

### Cft BES

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 Rft voor Curaçao en Sint Maarten, de LAft voor Aruba en de 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 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 tijdspad erop gericht, dat er zo snel als mogelijk een structureel 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.

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 BZK in het kader van het toezicht op de normen uit de Wet FinBES en voor het begeleiden van de bestuurscolleges bij het dagelijks beheer. Het Cft 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 OB, waarbij het aanbevelingen kan doen tot aanpassing van de begroting. Ook over wijzigingen van de begroting moet het Cft door de openbare lichamen in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Het Cft 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.

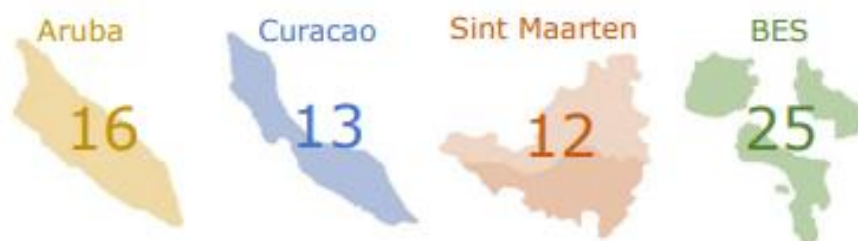
## 2. Werkzaamheden in beeld

# Werkzaamheden in beeld



jul – dec 2022

## 66 adviezen



Begroting: 18

AUA	CUR	SXM	BES
6	1	2	9



Verantwoording: 8

AUA	CUR	SXM	BES
1	1	1	5



Uitvoering: 15

AUA	CUR	SXM	BES
2	3	2	8



RMR: 5

AUA	CUR	SXM	BES
2	1	2	0



Corona: 5

AUA	CUR	SXM	BES
3	1	1	0



Overig: 15

AUA	CUR	SXM	BES
2	6	4	3

### AANTAL ADVIEZEN TWEEDE HALFJAAR



### **3. Advisering in het tweede 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 tweede halfjaar van 2022.

#### Curaçao

##### *Planning en control cyclus*

Het Cft deed begin 2022 diverse aanbevelingen om de vastgestelde begroting 2022 in lijn te brengen met de normen van de Rft. Daarop legde Curaçao de eerste OBW voor aan het Cft, waarin het begrote tekort voor 2022 werd verlaagd van ANG 162 miljoen naar ANG 123 miljoen. Een definitieve versie van de OBW, met een tekort van ANG 74 miljoen voor 2022, werd pas in november 2022 aan de Staten voorgelegd en is tot op heden niet vastgesteld. Hierdoor heeft (nog) geen formele aanpassing van de begroting 2022 plaatsgevonden, terwijl de omstandigheden hier wel aanleiding toe gaven. Het Cft constateerde op basis van de uitvoeringsrapportages over het eerste tot en met het derde kwartaal van 2022 dat de realisatie duidelijk beter is dan de begroting. Zo toont de derde UR een overschot van ANG 127 miljoen tot en met het derde kwartaal 2022, ANG 83 miljoen hoger dan begroot. In zijn reacties op de uitvoeringsrapportages wees het Cft op de sterke liquiditeitspositie van het land. Deze sterke liquiditeitspositie is het gevolg van de verbeterde realisatie, maar hangt ook samen met de achterblijvende overheidsinvesteringen. Het Cft verzocht Curaçao meer inzicht te geven in de voorziene aanwending van deze liquiditeit, mede in verband met de in oktober 2023 aflopende liquiditeitssteunlening van ANG 911 miljoen en de obligatielening van ANG 140 miljoen die in 2025 moet worden afgelost. Daarbij gaf het Cft Curaçao in overweging om een deel van de liquiditeit in te zetten voor additionele aflossing aan het APC, waardoor versneld aan de aanwijzing uit 2019 kan worden voldaan. Ook vroeg het Cft meerdere malen aandacht voor het uitblijven van investeringen die de economie versterken.

In lijn met de Rft werd de begroting 2023 op 28 december 2022 vastgesteld. De begroting 2023 toont begrotingsevenwichten tot en met 2026. Het Cft concludeerde dat Curaçao hiermee goede stappen zet, maar merkte ook op dat verdere actualisatie van de begroting noodzakelijk is. De belastingraming toont waarschijnlijk een onderschatting, terwijl de risico's voor de begroting in onder meer de zorg en sociale zekerheid nog onvoldoende zijn geadresseerd. Daarbij blijft Curaçao gehouden een start te maken met de compensatie van tekorten uit het verleden, en dient het verzochte inzicht in de aanwending van de liquiditeit nog te worden verstrekt.

De noodzakelijke verbeteringen op het vlak van het financieel beheer blijven een belangrijk punt van aandacht. Het gebrekkige financieel beheer bemoeilijkt de vaststelling van de jaarrekeningen. De jaarrekening 2019 is gecontroleerd, maar nog niet vastgesteld. De controle van de jaarrekeningen 2020 en 2021 is nog niet afgerond. Het Cft constateerde eerder 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 tot beperkte voortgang. Het land is nu voornemens de deadline van de Roadmap te verschuiven. Het Cft heeft oog voor de operationele uitdagingen waar het land zich voor gesteld ziet, maar benadrukte dat de oplossing niet ligt in het verschuiven van de deadline. Een duidelijke prioritering, mede in licht van de maatregelen van het Landspakket, kan bijdragen aan het versneld verbeteren van het financieel beheer.

##### *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 van 2021. Deze goede ontwikkeling zette zich in 2022 voort. Op verzoek van het Cft heeft Curaçao beargumenteerd welk deel van deze ontwikkeling te maken heeft met een structurele verbetering van de belastingcompliance, en welk deel volgt uit het inhalen van (administratieve) achterstanden. Hierover zal het gesprek worden voortgezet. Voorts wees het Cft op het belang de positieve veranderingen in de belastinguitvoering structureel te



borgen in de belastingorganisatie, en het belang van uitvoering van de maatregelen van het Landspakket met betrekking tot de belastingen. Tegelijkertijd uitte het Cft zijn zorgen over maatregelen die de belastingcompliance mogelijk negatief kunnen beïnvloeden, zoals het buiten invordering stellen van delen van het invorderingsbestand. Ook dienen nut en noodzaak van (tijdelijke) aanpassingen in belastingtarieven beter te worden onderbouwd.

#### *Zorg en sociale lasten*

Het Cft blijft benadrukken dat besparingen in de medische zorg en de sociale zekerheid noodzakelijk zijn om deze voorzieningen ook voor de toekomstige generaties te behouden. Curaçao betaalt jaarlijks een bijdrage van ANG 306 miljoen aan de sociale fondsen en is wettelijk verplicht om tekorten in het schommelfonds aan te vullen. De maatregelen die moeten leiden tot evenwicht in het schommelfonds in 2022 en 2023 zijn vertraagd, waardoor de risico's voor opvolgende jaren toenemen. Ook worden de taakstellende besparingen in de zorg, bedoeld om de hogere exploitatiekosten van het CMC te compenseren, slechts zeer beperkt gerealiseerd. Dit terwijl er concrete maatregelen voorliggen, bijvoorbeeld op het gebied van geneesmiddelen, die tot aanzienlijke besparingen kunnen leiden. Het Cft constateerde dat, ondanks de instelling van een regiegroep en concrete aanbevelingen van de Nederlandse Zorgautoriteit, er nog geen structurele oplossingen voorliggen om de precaire financiële situatie van het CMC te verbeteren. Naast de risico's voor de continuïteit van de zorg op Curaçao, brengt dit ook aanzienlijke risico's mee voor de landsbegroting. Het Cft verzocht Curaçao om voor deze risico's een voorziening in de landsbegroting op te nemen.

#### Aruba

##### *Planning en control cyclus*

Op 13 juli 2022 berichtte het CAft, op grond van artikel 12 lid 1 van de LAft, de RMR met daarbij een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing aan de ministerraad van Aruba. Het CAft constateerde dat Aruba onvoldoende maatregelen trof om tot duurzame verbetering van de overheidsfinanciën te komen. Dit zou volgens het CAft tot gevolg hebben dat het financieringstekort in 2022 onnodig verder opliep, en daarmee ook de overheidsschuld en de rentelasten. De RMR besloot op 21 oktober 2022 op voorstel van de staatssecretaris van BZK om Aruba geen aanwijzing te geven. Nederland en Aruba kwamen overeen dat het financieringstekort voor 2022 maximaal AWG 131 miljoen mocht bedragen. Een beter presterende economie dan eerder verwacht zorgden ervoor dat het financieringstekort uiteindelijk onder deze bestuurlijk overeengekomen norm uitkwam.

Op 6 december 2022 ontving het CAft de vastgestelde begroting 2023 van Aruba. Hiermee voldeed Aruba aan artikel 13 lid 1 van de LAft, dat voorschrijft dat het CAft de vastgestelde begroting uiterlijk op 15 december moet ontvangen. Het CAft concludeerde dat een goede stap is gezet met een begroting die voldoet aan de financieringssaldonorm van een overschot van 1 procent bbp. Tegelijkertijd merkte het CAft op dat er aanzienlijke risico's op tegenvallers bestaan vanwege een optimistische groeiraming, een onvoldoende onderbouwd belastingplan en incidentele baten zoals de terug te vorderen loonsubsidie. Het CAft deed zes aanbevelingen, waarmee de begroting in lijn kan worden gebracht met alle normen in de LAft en het protocol.

In het kader van een goed functionerende begrotings- en verantwoordingscyclus, benadrukte het CAft het belang dat naast de begroting ook de jaarrekeningen tijdig worden vastgesteld. De jaarrekeningen 2019, 2020 en 2021 waren bij het verschijnen van deze halfjaarrapportage nog niet vastgesteld. In het kader van het Landspakket en de routekaart voor financieel beheer wordt door Aruba gewerkt aan het verbeteren van het begrotingsproces. Het CAft adviseerde om met de TWO na te gaan of technische ondersteuning door Nederland mogelijk is om de jaarrekeningen zo spoedig mogelijk vast te stellen.

### *Belastingen*

In augustus 2022 maakte de regering van Aruba bekend de invoering van de btw, als onderdeel van een breder belastinghervormingsplan, uit te stellen. Aruba koos ervoor om in plaats hiervan vanaf 1 januari 2023 de BBO met 1 procent te verhogen. Daarnaast kondigde Aruba andere wijzigingen aan die moeten bijdragen aan een bredere belastinggrondslag. Het CAft gaf in zijn adviezen aan dat dit een eerste stap in de juiste richting is, maar dat het stelsel van indirecte belastingen hiermee niet wordt vereenvoudigd. In dit verband moedigde het CAft Aruba aan om alsnog zo snel mogelijk over te gaan tot invoering van de btw. Het CAft adviseerde daarnaast om niet alleen te leunen op lastenverzwaringen voor het verbeteren van de overheidsfinanciën, maar om ook maatregelen te treffen om de compliance te verhogen. Dat draagt bij aan het evenwichtiger en eerlijker verdelen van de belastingdruk.

### *Zorg en sociale lasten*

Bij de derde UR 2022 werd er voor 2022 een sluitend resultaat verwacht bij de AZV. Het uitgangspunt hierbij was een besparing van AWG 44 miljoen op de zorguitgaven. Vanaf 2021 geldt echter de voorwaarde van de RMR van een jaarlijkse taakstelling van 60 miljoen bij de AZV. Het CAft merkte op dat indien Aruba de volledige besparing in 2022 zou realiseren, de AZV een overschot realiseert en dat dit het financieringssaldo 2022 ten goede zou komen. Hoewel reeds genomen maatregelen in combinatie met de sterk aantrekkende premiebatens ervoor zorgen dat de AZV in 2022 en 2023 geen tekort heeft, is bij gebrek aan een meerjarenperspectief onduidelijk of dit ook in komende jaren het geval zal zijn. Door demografische ontwikkelingen staat de lange termijn houdbaarheid van de gezondheidszorg op Aruba onder druk. Het is van belang dat Aruba structurele maatregelen treft om de zorg ook voor toekomstige generaties betaalbaar te houden. In dat kader adviseerde het CAft Aruba om een goed onderbouwde meerjarenraming voor de ontwikkeling van de zorguitgaven op te stellen en om aan te geven wat er structureel nodig is om tot houdbare zorgkosten te komen.

### Sint Maarten

#### *Planning en control cyclus*

Op 16 november 2022 ontving het Cft de UR over het derde kwartaal van 2022. Uit de derde UR blijkt dat het begrotingsjaar 2022 zich in lijn ontwikkelt met pre-coronajaar 2019, dat afsloot met een tekort op de gewone dienst van ANG 40 miljoen. De RMR besloot op 30 september 2022 Sint Maarten ANG 24 miljoen aan liquiditeitssteun toe te kennen. Daarnaast stelde de RMR het maximaal toegestane tekort op de gewone dienst voor 2022 vast op ANG 40 miljoen. Op 24 november 2022 ontving het Cft de vastgestelde BW 2022 van Sint Maarten. Hierin is een tekort van ANG 101 miljoen voor 2022 opgenomen. Het Cft constateerde dat de BW onvoldoende aansluit bij de adviezen van het Cft, de besluitvorming van de RMR en de actualiteit. Het Cft adviseerde Sint Maarten om in de uitvoering van de begroting de adviezen van het Cft alsnog te betrekken.

Op 14 november 2022 ontving het Cft de OB 2023 van Sint Maarten. Het Cft deed diverse aanbevelingen om de OB in lijn te brengen met de besluitvorming van de RMR en de normen van de Rft, en verzocht Sint Maarten deze aanbevelingen te verwerken in de begroting voordat deze wordt aangeboden aan de Staten. De vaststelling van de begroting 2023 vond niet plaats conform de deadline van 15 december 2022 uit de Rft. Het Cft berichtte hierover de RMR. Op 23 januari 2023 verzocht de RMR Sint Maarten de begroting 2023 voor 31 maart 2023 vast te stellen. Deze begroting dient volledig te voldoen aan de begrotingsnormen uit de Rft.

In het Landspakket en de onderliggende uitvoeringsagenda zijn maatregelen opgenomen ter verbetering van het financieel beheer. Sint Maarten maakte in 2022 aanvang met de analyse van het begrotingsproces en lichtte verschillende financiële werkprocessen door. Ook werden diverse (tussen)rekeningen opgeschoond en werd de achterstand met betrekking tot het opstellen en vaststellen van jaarrekeningen grotendeels ingelopen. Op 2 september 2022 ontving het Cft de concept jaarrekening 2021. Het Cft acht deze ontwikkelingen positief en benadrukt het belang van

een duurzame implementatie van de aanbevelingen die uit deze verbetertrajecten voortkomen. Sint Maarten dient hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar te stellen.

Het niveau van publieke investeringen op Sint Maarten is al langere tijd laag. Hierdoor loopt Sint Maarten het risico dat een duurzame economische ontwikkeling onvoldoende wordt gesteund. In 2022 was Sint Maarten voornemens om ANG 15 miljoen aan investeringen te financieren via de lopende inschrijving op basis van artikel 16 van de Rft. Doordat Sint Maarten in de vastgestelde BW 2022 een significant hoger tekort opnam dan door de RMR is toegestaan, kon het Cft niet positief adviseren bij het leningsverzoek. Het Cft drong er bij Sint Maarten op aan om de kapitaaldienst in de begroting 2023 van een meerjarenraming te voorzien en de voorgenomen investeringen adequaat toe te lichten, zodat deze tot uitvoering kunnen worden gebracht indien sprake is van een sluitende begroting.

#### *Belastingen*

De belasting- en premiedruk van Sint Maarten zijn met circa 27 procent van het bbp internationaal gezien laag. Het Cft beval veelvuldig aan om de belastingbaten te verhogen door op korte termijn belastinghervormingen door te voeren en de compliance te verhogen. Sint Maarten startte in 2022 met de opschoning van de administratie en het invorderen van achterstallige betalingen. Dit leidde tot dusver tot beperkte extra belastingbaten. Het Cft benadrukte dat modernisering van het belastingstelsel en de Belastingdienst noodzakelijk is om de compliance te verbeteren.

#### *Zorg en sociale lasten*

Het totale cumulatieve tekort van de zorgfondsen bedroeg eind 2021 ANG 345 miljoen. Het Cft benadrukte meermaals dat dit een onhoudbare situatie is die stevige maatregelen vergt. In het tweede halfjaar van 2022 zette Sint Maarten belangrijke stappen om de tekorten bij de zorgfondsen terug te dringen. Zo is de loongrens voor de ZV en de OV per 1 september 2022 verhoogd. Met de introductie van een algemene ziektekostenverzekering per 1 januari 2024 verwacht Sint Maarten de tekorten bij de zorgfondsen verder terug te dringen.

#### Bonaire

Het Cft reageerde gedurende het tweede halfjaar van 2022 op de eerste, tweede en derde UR 2022. Ook adviseerde het Cft bij de OB 2023, vijf begrotingswijzigingen en de bijbehorende amendementen. Bonaire begrootte voor het jaar 2023 een tekort van USD 0,9 miljoen. Het Cft oordeelde geen aanleiding te zien voor een onevenwichtige begroting, gelet op de extra ontvangsten uit de toeristenbelasting, de structurele verhoging van de vrije uitkering en het economisch herstel na de coronacrisis. De staatssecretaris van BZK keurde de begroting 2023, ondanks het tekort, toch goed en maakte hierbij de kanttekening dat beroep op precedentwerking niet mogelijk is. Tot en met het derde kwartaal van 2022 realiseerde Bonaire USD 44,3 miljoen aan baten en USD 37,8 miljoen aan lasten exclusief bijzondere uitkeringen, resulterend in een voorlopig positief resultaat van USD 6,5 miljoen.

#### Sint Eustatius

Op grond van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius gelden enkele artikelen van de Wet FinBES niet ten aanzien van Sint Eustatius. Om de overgang naar een reguliere situatie te faciliteren en op verzoek van de staatssecretaris van BZK, geeft het Cft echter analoge toepassing aan deze artikelen. Het Cft reageerde gedurende het tweede halfjaar van 2022 op de tweede en derde UR 2022. Ook adviseerde het Cft bij de vastgestelde jaarrekeningen 2016 tot en met 2021, de OB 2023 en de twee wijzigingen van de begroting 2022. Het Cft ontving de OB 2023 op 15 november 2022 ter advisering, terwijl de begroting conform de Wet FinBES op 15 november 2022 al vastgesteld had moeten zijn. Sint Eustatius begrootte voor 2023 een overschot van USD 0,1 miljoen. Tot en met het derde kwartaal van 2022 realiseerde Sint Eustatius USD 11,4 miljoen aan baten en USD 13,7 miljoen aan lasten, exclusief de baten en lasten samenhangend met de bijzondere uitkeringen. Sint Eustatius realiseerde daarmee een voorlopig negatief resultaat van USD

2,3 miljoen, waar de begroting inclusief wijzigingen uitgaat van een tekort van USD 0,7 miljoen over geheel 2022. Gezien de achterblijvende baten en de reeds gerealiseerde lastenoverschrijdingen, acht het Cft het voorstelbaar dat het tekort in 2022 hoger uitvalt dan begroot.

#### Saba

Gedurende het tweede halfjaar van 2022 reageerde het Cft op de tweede en derde UR 2022. Ook adviseerde het Cft bij de jaarrekening 2021, de OB 2023 en drie begrotingswijzigingen. De begroting 2023 is in evenwicht en omvat, exclusief de bijzondere uitkeringen, USD 17,6 miljoen aan baten en lasten. Tot en met het derde kwartaal van 2022 realiseerde Saba USD 15,1 miljoen aan baten en USD 16,5 miljoen aan lasten, resulterend in een voorlopig negatief resultaat van USD 1,4 miljoen. Het voorlopige negatieve resultaat wordt enerzijds veroorzaakt door achterblijvende baten, en anderzijds door hogere lasten dan begroot. De achterblijvende baten worden enerzijds verklaard door lagere baten uit lokale heffingen, anderzijds werd de vrije uitkering niet op tijd ontvangen. De vastgestelde begroting inclusief wijzigingen gaat uit van een nulresultaat in 2022.

#### *Financieel beheer openbare lichamen*

Op 22 december 2022 bood de staatssecretaris van BZK de door het Cft opgestelde rapportage met betrekking tot het financieel- en begrotingsbeheer Caribisch Nederland 2019 – 2021 aan de Tweede Kamer aan. Uit de rapportage blijkt dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba minder goed scoren op tijdigheid ten opzichte van de rapportage over de periode 2018 – 2020. Vooral voor Sint Eustatius en Saba vormt de tijdige aanlevering van begrotingsdocumenten een aandachtspunt. Daarnaast blijft de realisatie van de lasten achter ten opzichte van de begroting, het gebrek aan uitvoeringscapaciteit speelt hierbij een belangrijke rol. Met betrekking tot het financieel beheer geldt dat Saba als enige van de drie openbare lichamen (al acht jaar op rij) een goedkeurende accountantsverklaring ontvangt. Het financieel beheer is op orde maar de organisatie is kwetsbaar. In dat kader is de afdeling Financiën van Saba in 2022 gereorganiseerd en uitgebreid om de uitvoeringskracht te vergroten en de planning en controlcyclus steviger te verankeren binnen de organisatie. Ook Sint Eustatius gaf het afgelopen halfjaar de verbetering van het financieel beheer grote prioriteit. De afdeling Financiën is gestart met het inrichten van de administratieve organisatie en interne beheersing. Dit is noodzakelijk om een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekeningen te kunnen behalen. Ook Bonaire werkt toe naar een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening. Bonaire stelde in de tweede helft van 2022 een hernieuwd plan van aanpak op ter verbetering van het financieel beheer, en streeft naar een goedkeurende verklaring over het begrotingsjaar 2023. Het debiteurenbeleid en het heffen en invorderen van belastingen en heffingen vragen nog aandacht. Bonaire stelde in het tweede halfjaar van 2022 het grondbeleid vast.

### **3. Beschouwing zorgfondsen Curaçao, Aruba en Sint Maarten**

De oorsprong van de zorgstelsels van Curaçao, Aruba en Sint Maarten ligt in de periode van de Nederlandse Antillen. Vanwege de financiële onhoudbaarheid hebben Curaçao en Aruba hun stelsels hervormd. Aruba deed dat in 2001, Curaçao in 2013. Beide landen kennen nu een vorm van algemene ziektekostenverzekering. Sint Maarten voerde nog geen hervormingen door in het Nederlands Antilliaanse stelsel, maar heeft wel dit voornemen.

Kostenbeheersing was voor Curaçao en Aruba een van de overwegingen om het Nederlands Antilliaanse stelsel te hervormen tot een algemene ziektekostenverzekering. Om dit te bereiken, zouden de uitvoerders van de fondsen actiever kunnen sturen door het afsluiten van zorgcontracten met de uitvoerders van de zorg. Dit moest leiden tot verbetering van de doelmatigheid. Met name de huisartsen in de eerstelijnszorg zouden een poortwachtersrol krijgen bij doorverwijzing naar dure tweedelijnszorg. Het Nederlands Antilliaanse stelsel bestond uit verschillende groepen verzekerden met verschillende dekking en premiebijdragen. Door de groepen verzekerden samen te voegen en de verzekeringspakketten en de premieafdracht te uniformeren moesten schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd bij het administratieve beheer van de fondsen. Voorheen onverzekerden, onder andere door een hoog gezondheidsrisico, werden toegelaten tot de kring der verzekerden. Een verschil tussen Curaçao en Aruba is dat in Curaçao het na de hervorming nog steeds mogelijk is om particulier verzekerd te zijn.

De zorgfondsen van Sint Maarten laten sinds 2010 jaarlijks tekorten zien, opgeteld tot bijna ANG 350 miljoen in 2022. De overwegingen om het stelsel te hervormen naar een algemene ziektekostenverzekering, waarin de afzonderlijke fondsen en groepen verzekerden worden samengevoegd, zijn overeenkomstig de afwegingen die door Curaçao en Aruba zijn gemaakt.

In de jaren voorafgaand aan de hervorming van het zorgstelsel hadden de zorgfondsen van Curaçao en Aruba forse financiële tekorten. In Curaçao waren deze in 2011 en 2012 opgelopen tot 1,4 procent van het bbp, in Aruba was dit in 1995 en 1996 bijna 5 procent van het bbp. Na de hervormingen kwam er verbetering in de financiële situatie van de zorgfondsen in zowel Curaçao als Aruba. Dit werd in belangrijke mate bereikt door het verhogen van de inkomsten. Enerzijds door verhoging van de premieheffing op het werknemersloon en anderzijds door verhoging van financiële dekking uit de algemene middelen. Zo verhoogde Curaçao het inkomensafhankelijk premiepercentage met 4,9 procentpunt naar 13,4 in 2013. De premieloongrens werd van bijna ANG 60.000 in 2012 verhoogd naar ANG 150.000 in 2015. De dekking uit de algemene middelen, de landsbijdrage in de begroting, steeg in Curaçao van 4,5 procent van het bbp in 2014 naar 5,8 procent van het bbp in 2019. Aruba verhoogde de inkomensafhankelijke zorgpremie ten opzichte van voor de hervorming met per saldo ongeveer 5 procentpunt tot 10,5 procent in 2019. De dekking uit de algemene middelen nam sinds de invoering van een bestemmingsheffing in 2014 toe met bijna AWG 80 miljoen, 1,2 procent bbp (2019).

Het aandeel van de totale zorgkosten in het bbp bedroeg voor Curaçao in 2014 13,4 procent van het bbp. Voor Aruba was dit in 2015 9,0 procent van het bbp. Beide landen komen daarmee zowel boven het gemiddelde van de Caribische regio van 6,8 procent als boven het gemiddelde van 7,8 procent van hoge-inkomenslanden uit. De zorguitgaven per hoofd van de bevolking in beide landen zijn op een vergelijkbaar niveau. Met het percentage van 13,4 van het bbp behoort Curaçao tot de hoogste in de wereld. Van Sint Maarten zijn geen zorgrekeningen beschikbaar. Naar schatting geeft Sint Maarten tussen de 8 en 8,5 procent van het bbp aan zorg uit.

De verklaring voor de aanhoudend hoge zorguitgaven is voor een groot deel voor Curaçao en Aruba dezelfde. Bij de wijze van financiering van de zorg speelt de eigen bijdrage een ondergeschikte rol, waardoor het kostenbewustzijn bij de zorgconsumenten gering is. Samen met een onvoldoende restrictieve regulering van de zorgcapaciteit, leidt dit tot overconsumptie van medische zorg, geneesmiddelen en laboratoriumdiensten. De poortwachtersrol van huisartsen is in beide landen

niet van de grond gekomen. Aruba en Curaçao behoren tot de groep landen met een hoge prevalentie van diabetes in combinatie met overgewicht. Beleid gericht op preventie en gezondheidsbewustzijn ontbreekt in de landen. De zorguitgaven zijn ook toegenomen, doordat de bevolkingen van beide landen de laatste twee decennia sterk zijn vergrijsd. Ook onder de bevolking van Sint Maarten komt overgewicht (70 procent) en diabetes (30 procent) veel voor. Sint Maarten heeft een relatief jonge bevolking, maar ook die zal de komende decennia vergrijzen. Daarnaast spelen ook in de zorg, onder andere de ziekenhuiszorg, de nadelen van de beperkte omvang van de bevolkingen een rol.

De zorguitgaven zijn hoog en zullen, mede als gevolg van de vergrijzing structureel stijgen als het beleid niet wordt gewijzigd. De zorgfondsen van Aruba en Curaçao zijn niet op het duurzame pad dat de hervormers voor ogen hadden. Overproductie en -consumptie zijn onvoldoende ingedamd. Ad hoc beheersmaatregelen om de kosten terug te dringen worden met wisselend succes uitgevoerd en begrote financiële resultaten worden niet gehaald, en zijn bovendien gedeeltelijk incidenteel. Het nemen van ad hoc beheersmaatregelen om acute financiële tekorten te voorkomen, zet de organisatie van de zorg onder grote druk. Dit verlaagt de kans van slagen. Huidige financiële knelpunten worden naar toekomstige jaren doorgeschoven. Het uitstellen door Curaçao van een passend antwoord op de problematiek bij het CMC, met oplopende financiële tekorten sinds het ziekenhuis is geopend in 2019, en de substitutie van gepatenteerde voor generieke medicijnen in beide landen zijn tekenend voor de besluitvaardigheid. Omdat de landen een scheve inkomensverdelingen hebben, leunt de financiering van het zorgstelsel zwaar op de solidariteit van een relatief kleine groep hoge-inkomsttrekkers, die geconcentreerd is in een klein aantal bedrijfstakken in de private sector. De economische basis van de premieheffing voor financiering van de zorg is daardoor fragiel. Aruba heeft een verdere toename van de premiedruk op het arbeidsinkomen voorkomen met uitbreiding van de financiering uit indirecte belastingbaten.

#### *Toekomst van de financiële houdbaarheid van de zorg*

De landen hebben op de langere termijn te maken met gemiddeld een lage reële economische groei van circa 1 procent per jaar. De jaarlijkse gemiddelde medische kosten stijgen sneller dan het consumentenprijsindexcijfer. Dit betekent dat er een tendens is dat over langere periode een steeds groter deel van het bbp aan zorg wordt besteed. Volgens de meest recente beschikbare prognoses zullen Curaçao en Aruba de komende jaren verder vergrijzen. Tussen 2035 en 2040 wordt de vergrijzingspiek verwacht. Voor Sint Maarten ligt dat moment later in de tijd. Vergrijzing van de bevolking leidt tot verdere druk op de zorguitgaven. Dit toekomstperspectief en een fragiele uitgangssituatie geven aan dat Curaçao en Aruba aan de vooravond van een volgende fase van hervorming van de zorg staan. De landen staan daarbij voor de keuze voor een doelmatiger afstemming van productie en consumptie van zorg, een verkleining van het voorzieningenpakket en, waarvan weliswaar op kortere termijn geen grote impact mag worden verwacht, het vergroten van het gezondheidsbewustzijn van de bevolking.

Gezien de hoge zorguitgaven en het fragiele uitgangspunt en de toekomstige toenemende druk van de zorguitgaven op het besteedbare inkomen, is de doelstelling van een houdbaar zorgstelsel gebaat bij fundamentele hervorming. Daarmee kan worden voorkomen dat de organisatie van het stelsel voortdurend onder druk staat van relatief kleine opeenvolgende veranderingen, die ten koste gaan van de aandacht voor zorg. De lessen van de hervormingsgeschiedenissen van Curaçao en Aruba dienen hierbij te worden betrokken. De hervorming van de zorgstelsels is onderdeel van de Landspakketten. De hervormingen die in dat kader worden voorbereid zullen laten zien welk pad naar duurzame zorgstelsels de hervormers voor ogen hebben.

## Bijlage: Overzicht adviezen en reacties tweede halfjaar van 2022

Maand	Aan	Onderwerp
Jul	CUR	reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2022
Jul	SAB	aanlevering jaarrekening 2021
Jul	CUR	overleg met het Cft d.d. 20 juni 2022
Jul	BON	overleg met het Cft d.d. 21 juni 2022
Jul	RMR	advies tot het geven van een aanwijzing aan de ministerraad van Aruba
Jul	CUR	opschoning invorderingsbestand Belastingdienst Curaçao
Jul	AUA	bericht op basis van artikel 12 lid 3 van de LAft
Jul	BON	reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2022
Jul	SXM	overleg met het Cft d.d. 27 juni 2022
Jul	EUX	aanlevering jaarrekening 2021
Jul	AUA	overleg met het CAft d.d. 23 juni 2022
Aug	CUR	advies bij de ontwerpbegroting 2023
Aug	EUX	aanlevering tweede uitvoeringsrapportage 2022
Aug	BON	reactie op de tweede uitvoeringsrapportage en advies tweede begrotingswijziging 2022
Aug	SAB	reactie op de tweede uitvoeringsrapportage en advies tweede begrotingswijziging 2022
Aug	RMR	vervolg inzake uw verzoek om advies inzake voorwaardelijke afbouw salariskortingen
Aug	SAB	reactie op de jaarrekening 2021
Aug	CUR	reactie op de tweede uitvoeringsrapportage 2022
Aug	SXM	reactie op de tweede uitvoeringsrapportage 2022
Aug	BON	advies bij de ontwerpbegroting 2023
Sep	RMR	vervolg inzake uw verzoek om advies inzake voorwaardelijke afbouw salariskortingen
Sep	SXM	vervolg inzake uw verzoek om advies inzake voorwaardelijke afbouw salariskortingen
Sep	AUA	reactie op de tweede uitvoeringsrapportage 2022
Sep	EUX	reactie op de tweede uitvoeringsrapportage 2022
Sep	CUR	liquiditeitsbehoefte Curaçao vierde kwartaal 2022 en mate van afwijking
Sep	SXM	liquiditeitsbehoefte Sint Maarten vierde kwartaal 2022 en mate van afwijking
Sep	AUA	liquiditeitsbehoefte Aruba vierde kwartaal 2022 en mate van afwijking
Sep	AUA	advies bij de ontwerpbegrotingswijziging en najaarsnota 2022
Okt	AUA	liquiditeitsbehoefte Aruba vierde kwartaal 2022
Okt	AUA	uw reactie op het advies van het CAft bij de ontwerpbegrotingswijziging en najaarsnota 2022
Okt	EUX	reactie op de vastgestelde jaarrekeningen 2016 tot en met 2021
Okt	RMR	toelichting liquiditeitsbehoefte Aruba vierde kwartaal 2022 en mate van afwijking
Okt	BON	verzoek jaarrekeningen overheidsdeelnemingen
Okt	SXM	rapportages collectieve sector en verzoek jaarrekeningen overheids(gelieerde) entiteiten
Okt	CUR	rapportages collectieve sector en verzoek jaarrekeningen overheids(gelieerde) entiteiten
Okt	AUA	rapportages collectieve sector en verzoek jaarrekeningen overheids(gelieerde) entiteiten
Okt	BON	uw brief d.d. 3 oktober 2022
Okt	BON	Advies bij de amendering van de tweede begrotingswijziging 2022 van het openbaar lichaam Bonaire
Okt	CUR	Curaçao Medical Center
Okt	BON	Advies bij de amendering van de tweede begrotingswijziging 2022
Nov	BON	advies bij de amendering van de ontwerpbegroting 2023
Nov	SXM	verzoek om informatie over het Sint Maarten Stimulus and Relief Plan 2021
Nov	SXM	overleg met het Cft d.d. 25 oktober 2022
Nov	BON	reactie op de derde uitvoeringsrapportage 2022
Nov	BON	advies vijfde begrotingswijziging 2022 en reactie op uw brief van 25 oktober 2022
Nov	CUR	overleg met het Cft d.d. 19 oktober 2022
Nov	AUA	overleg met het CAft d.d. 21 oktober 2022
Nov	CUR	vervolg Curaçao Medical Center
Nov	BZK	aanlevering vastgestelde begrotingen Bonaire, Saba en Sint Eustatius
Nov	EUX	advies bij de ontwerpbegroting 2023
Nov	SAB	advies bij de ontwerpbegroting 2023

Nov	CUR	reactie op de derde uitvoeringsrapportage 2022
Nov	SXM	reactie op de derde uitvoeringsrapportage 2022
Nov	SXM	advies bij de ontwerpbegroting 2023
Nov	BZK	informatievoorziening financieel- en begrotingsbeheer Caribisch Nederland 2019-2021
Dec	EUX	reactie derde uitvoeringsrapportage en advies ontwerpbegrotingswijziging 2022
Dec	SXM	advies bij de vastgestelde begrotingswijziging 2022
Dec	BON	advies bij besluit tot wijziging van de begroting 2022
Dec	AUA	reactie op de derde uitvoeringsrapportage 2022
Dec	SAB	reactie op de derde uitvoeringsrapportage en advies bij de derde ontwerpbegrotingswijziging 2022
Dec	SXM	berichtgeving betreffende begroting 2023 Sint Maarten
Dec	SXM	bijdrage additionele controle loonsubsidieregeling
Dec	AUA	advies bij de vastgestelde begroting 2023
Dec	AUA	advies op basis van artikel 11 lid 2 LAft bij de vastgestelde begrotingswijziging 2022
Dec	CUR	roadmap naar een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening van Curaçao
Dec	AUA	uitstel reactie aanbevelingen CAft bij de vastgestelde begroting 2023