



Aan
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

8 mei 2013

Ons kenmerk

Cft 201300218

Pagina

1/8

Uw kenmerk

Bijlagen

-

Onderwerp

Reactie informatieverzoek verkapte leningen

Geachte heer Plasterk,

Op 22 april jl. heb ik van u het verzoek ontvangen om nadere informatie te verstrekken over de 'verkapte leningen' voor zowel Curaçao en Sint Maarten. In uw verzoek vraagt u in te gaan op een viertal aspecten. Hieronder worden deze punten langsgelopen.

Positief advies vastgestelde begroting 2013 Curaçao

In uw verzoek vraagt u in te gaan op de afwegingen van het Cft om te komen tot een positief advies op de vastgestelde begroting 2013 van Curaçao.

Op 24 december 2012 heeft het Cft advies uitgebracht op de ontwerpbegroting 2013 die door de interim-regering aan de Staten was aangeboden. De oorspronkelijke ontwerpbegroting, waarvan het Cft op 7 september 2012 constateerde dat deze niet voldeed aan de normen van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet), was aangepast en een pakket aan maatregelen om de in beeld gebrachte problematiek op te lossen, was door de interim-regering voorbereid.

De omvang van de meerjarige problematiek en de opbrengsten van de maatregelen zijn in de periode tussen september en december 2012 veelvuldig besproken tussen het Cft, ambtelijk en bestuurlijk Curaçao en de organen die de maatregelen uit moesten voeren, met name de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Tijdens deze overleggen zijn de ramingen van het Cft naast die van Curaçao gelegd wat geleid heeft tot een gedeeld beeld van de problematiek en is de noodzaak van de gepresenteerde maatregelen breed onderschreven. De maatregelen zijn doorgerekend, waarbij het Cft een slag om de arm heeft gehouden vanwege te verwachten uitvoeringsproblemen en maatschappelijke weerstand.

Toch heeft het Cft geadviseerd om de ontwerpbegroting 2013 met voortvarendheid in uitvoering te nemen omdat er geen tijd meer te verliezen was. Zonder ingrijpende maatregelen dreigde een situatie waarin (liquiditeits)tekorten op zouden treden en daarmee een hernieuwde schuldbouw. Wel heeft het Cft benadrukt dat aanvullende maatregelen waarschijnlijk noodzakelijk zullen blijken gedurende de uitvoering.

In verband met de schulden is het vermeldenswaard dat er sedert 10-10-'10 geen nieuwe leningen zijn aangegaan door die organen op Curaçao en Sint Maarten waarvan de schuld door Nederland is gesaneerd en die derhalve onder toezicht staan van het Cft. Met andere woorden, de overheidsschuld is constant gebleven, en bij een licht gestegen nominaal bruto nationaal product in procenten van het BNP licht gedaald tot 33% voor Curaçao en 32% voor Sint Maarten per ultimo 2012. Ik hecht er waarde aan dat te benadrukken, aangezien in debatten in Nederland de indruk wordt gewekt dat Curaçao en Sint Maarten omvangrijke nieuwe schulden hebben opgebouwd. In het verlengde daarvan geldt ook dat het onjuist is dat onduidelijk is wat er gebeurd is met de gelden die beschikbaar zijn gesteld voor schuldsanering. Aangezien de schuldtitels per 10-10-'10 zijn overgegaan naar de Nederlandse Staat, is dat inzicht gegeven in de jaarrekening van het begrotingshoofdstuk Nationale Schuld 2010.

Op 19 januari hebben de Staten van Curaçao de ontwerpbegroting goedgekeurd. Op 26 februari jl. heeft het Cft de vastgestelde begroting 2013 ontvangen en op 8 maart heeft het Cft hierop nader geadviseerd. Het Cft heeft een viertal aanbevelingen gedaan met het verzoek aan Curaçao om hierop conform artikel 12.4 van de Rijkswet binnen twee weken te reageren. Deze aanbevelingen waren (1) de in de begroting geformuleerde maatregelen dienden te zijn geïmplementeerd voor het einde van het eerste kwartaal, (2) de regering diende een aanvullend pakket van maatregelen voor te bereiden, (3) de eerste effecten van de maatregelen moesten zichtbaar worden en (4) de tekorten uit voorgaande jaren moesten bij eerste begrotingswijziging gecompenseerd worden. Voor de goede orde moet vermeld worden dat het Cft met deze reactie op 8 maart dus geen positief advies heeft gegeven op de vastgestelde begroting. Het advies bevatte aanbevelingen, zoals bedoeld in artikel 12.3 van de Rijkswet.

Op 27 maart jl. heeft het Cft een reactie ontvangen waarin is uiteengezet op welke wijze Curaçao invulling geeft aan de vier aanbevelingen. De voorgenomen maatregelen waren op dat moment grotendeels geïmplementeerd en aanvullende maatregelen waren in voorbereiding. De eerste effecten waren weliswaar nog niet te kwantificeren maar zouden naar verwachting op korte termijn zichtbaar worden. Ten aanzien van de tekorten uit voorgaande jaren heeft Curaçao voorgesteld de jaarrekeningen 2010 van het eilandgebied en het Land Curaçao af te wachten alvorens de definitieve hoogte van de relevante bestemmingsreserve te bepalen.

In zijn brief van 10 april jl. heeft het Cft gereageerd op de invulling die Curaçao geeft aan de aanbevelingen. Aan de vier aanbevelingen was op dat moment weliswaar niet volledig voldaan, maar wel in voldoende mate tegemoet gekomen, c.q. bestond voldoende perspectief voor spoedige implementatie, om tot een positief advies te komen. Daarnaast heeft het Cft ingestemd met het voorstel inzake het compenseren van tekorten uit voorgaande jaren.

Het Cft heeft in zijn reactie expliciet aangegeven dat dit positieve advies niet betekent dat Curaçao er al is. Het vertrouwenwekkende budgettaire beleid zal voortgezet moeten worden, wil er daadwerkelijk sprake zijn van een herstel van de kwetsbare financieel-economische situatie. Begin april moesten de Staten nog instemmen met de voorgenomen belastingmaatregelen. In de weken volgend op 10 april is daaraan tegemoetgekomen. Hiermee zijn alle maatregelen zoals opgenomen in de begroting in uitvoering genomen. Monitoring van de resultaten is nu aan de orde, net als het beoordelen van reparatiewetgeving. De economische ontwikkeling blijft precair en het is onduidelijk of een eventuele beslissing om het nieuwe ziekenhuis elders te bouwen tot tegenvallers gaat leiden. Deze en de volgende regering zullen dus gecommiteerd moeten blijven aan een terughoudend budgettair beleid.

Het Cft is van oordeel dat de begroting 2013 op dit moment voldoet aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet. In dit oordeel heeft het Cft niet alleen de reactie op de vier aanbevelingen meegenomen, maar tevens het uitvoeringsbeeld van de begroting 2013 tot dusver en de stand van zaken ten aanzien van het voldoen aan de verschillende onderdelen van de aanwijzing (in samenhang met het besluit op het beroep tegen de aanwijzing).

Met de vastgestelde begroting 2013 is Curaçao tegemoet gekomen aan vier van de zes onderdelen van de aanwijzing. Van deze onderdelen kan dus gesteld worden dat voldaan is aan de aanwijzing. Tevens is van belang op te merken dat deze vier aanbevelingen in materiële zin de gesignaleerde problematiek dekken. Concreet gaat het hierbij om de verplichting niet langer uit te gaan van besparingen in de begroting 2012 en het niet inzetten van wettelijke reserves van de SVB voor het dekken van tekorten, het opnemen van maatregelen voor de begroting van 2012 en de meerjarenbegroting om oplopende tekorten op te vangen, het versterken van de regie op de uitvoering van de maatregelen en het niet opnemen van verplichtingen tot het aangaan van leningen zolang er geen meerjarig evenwicht is. Voor de resterende twee onderdelen van de aanwijzing (compenseren van tekorten uit voorgaande jaren en de vacaturestop) geldt dat deze nog van kracht blijven en beheersmatig bijdragen aan een sluitende meerjarige begroting. Ten aanzien van het compenseren van tekorten uit voorgaande jaren geldt zoals eerder gememoreerd dat het Cft heeft ingestemd met het voorstel van Curaçao om de jaarrekeningen 2010 af te wachten alvorens de definitieve hoogte van de relevante bestemmingsreserve te bepalen.

Inzake de vacaturestop geldt dat deze maatregel een bijdrage levert aan de mogelijkheid om besparingen te realiseren in het overheidsapparaat en daarmee aan de haalbaarheid van de begroting 2013. Curaçao geeft zelf ook aan dat optredende besparingsverliezen door middel van maatregelen op dit terrein gedekt zullen worden.

Geconcludeerd kan worden dat aan het instemmen van het Cft met de vastgestelde begroting 2013 een traject van zeven maanden is voorafgegaan. Gelet op het feit dat de begroting op het moment voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet, dat in materiële zin invulling is gegeven aan de onderdelen van de aanwijzing en dat de aanbevelingen die het Cft in haar adviezen heeft gegeven ter harte zijn genomen, heeft het Cft ingestemd met de begroting 2013. Daarbij heeft het Cft wel aangegeven dat de begrotingsuitkomsten nog altijd met de nodige onzekerheden zijn omgeven en dat daarom scherpe monitoring door Curaçao en het Cft gezamenlijk is vereist. Indien blijkt dat de uitvoering of de effecten van de maatregelen achterblijven bij de begroting, is tijdige bijsturing noodzakelijk.

Deze analyse maakt dat het Cft geen noodzaak heeft gezien een advies uit te brengen conform artikel 12.5 van de Rijkswet. Daarmee vervalt de actualiteit van een nieuwe aanwijzing.

Gevolgen positief advies voor aangaan leningen Curaçao

Conform de aanwijzing mag Curaçao geen nieuwe leningen aangaan zolang geen meerjarig evenwicht op de begroting is bereikt. De aanwijzing sluit hiermee aan bij de bepalingen van de Rijkswet. Nu geconstateerd is dat de begroting voldoet aan de normen uit de Rijkswet, is automatisch ook voldaan aan de aanwijzing op dit punt en staat de mogelijkheid om te lenen (al dan niet bij de Nederlandse staat) per definitie open voor Curaçao.

In de begroting heeft Curaçao voornemens tot het aangaan van leningen opgenomen, waaronder voor de bouw van een nieuw ziekenhuis. Aangezien het Cft van mening is dat de begroting 2013 voldoet aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet, betekent dit dat Curaçao deze leningen mag aangaan. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het Cft in zijn advisering heeft aangegeven dat, op het moment dat voornemens om leningen aan te gaan concreet worden, het wederom zal beoordelen of de begroting op dat moment voldoet aan de normen van de Rijkswet en of er ruimte is onder de rentelastnorm. In dat kader zal dus ook opnieuw beoordeeld worden of al de voorgenomen maatregelen ook inderdaad genomen zijn en of de uitvoering van de begroting op koers ligt. Duidelijkheid over de uitvoering van de voorgenomen belastingmaatregelen, of een alternatieve dekking, is hiervoor onontbeerlijk. Voor een eventuele lening voor een nieuw ziekenhuis komt daar bij, dat er sprake moet zijn van maatregelen die nodig zijn om een verantwoorde exploitatie van het ziekenhuis mogelijk te maken, en voldoende realistisch is dat deze ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd.

Werking Rijkswet inzake aangaan leningen

Onder een lening wordt in de Rijkswet verstaan schuldtitels in de vorm van bijvoorbeeld obligatieleningen en schatkistpromessen, onderhandse leningen en kredietovereenkomsten. Ook (formeel en feitelijk) leverancierskrediet (openstaande crediteuren), indien de duur daarvan langer is dan in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is, valt onder het begrip schuld. Hieruit volgt dat ook constructies zoals 'prefinancing', 'huurkoop' en 'financial lease' onder het begrip lening vallen.

Artikel 15 van de Rijkswet bevat de financiële normen waaraan de vastgestelde begroting dient te voldoen. In deze vastgestelde begroting zijn ook de voornemens tot het aangaan van geldleningen opgenomen. Met betrekking tot leningen is in artikel 15.1.c de rentelastnorm neergelegd. De rentelastnorm stelt een grens aan de omvang van de geldleningen die ten laste van de landen kunnen worden aangetrokken. De rentelastnorm is bepaald als de rentelast die overeenkomt met 5% van de gemiddelde, gerealiseerde gezamenlijke inkomsten van de collectieve sector van een land, over de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting is of wordt ingediend.

Het Cft beoordeelt conform de Rijkswet op drie momenten of het bestuur voldoet aan de normen van de Rijkswet (artikel 16.4 Rijkswet). Het Cft beoordeelt of wordt voldaan aan de normen bij het voornemen tot het aangaan van een lening in de vastgestelde begroting (artikel 16.1 Rijkswet). Ook op het moment dat het bestuur het Cft informeert dat bij de uitvoering van de begroting de omvang van de lening het begrote leningbedrag dreigt te overschrijden beoordeelt het Cft of het bestuur nog voldoet aan de normen. Tenslotte beoordeelt het Cft of voldaan is aan de normen bij het rapporteren over aangetrokken geldleningen in de uitvoeringsrapportages (artikel 16.2 en 18.3 Rijkswet).

Het Cft heeft daarnaast een adviesrol bij het aantrekken van een geldlening als sprake is van een onderhandse lening (artikel 16.10 Rijkswet), waarop onderstaand uitgebreider wordt ingegaan.

De wijze waarop voorgenomen leningen dienen te worden aangetrokken is neergelegd in artikel 16 van de Rijkswet. De procedures die hierbij in acht dienen te worden genomen zijn volgens de Memorie van Toelichting bij de Rijkswet er op gericht dat leningen ten laste van een land worden aangegaan tegen de meest gunstige voorwaarden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de mogelijkheid van het aantrekken van leningen door middel van een open biedingprocedure en het onderhands aantrekken van leningen. In beide gevallen heeft de Nederlandse Staat een verplichte lopende inschrijving voor het gevraagde leningbedrag tegen het actuele rendement op staatsleningen van de desbetreffende looptijd. Dit gegeven heeft tot gevolg dat -zolang de Rijkswet de geldende regelgeving is- over het bestaan van de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat én over de hierbij behorende voorwaarden geen keuzes of afwijkende besluitvorming vanuit de Nederlandse overheid mogelijk is. Overigens hebben in het geval van gelijke leningsvoorwaarden inschrijvingen via op Curaçao en Sint Maarten gevestigde commerciële banken voorrang bij de toewijzing.

Indien de lening wordt aangetrokken via een open biedingproces, dan verlopen de inschrijvingen van potentiële leningverschaffers door tussenkomst van de Centrale Bank van Curacao en Sint Maarten (CBCS). Bij het aantrekken van onderhandse leningen is er direct contact tussen het betreffende land en potentiële leningverschaffers. Hierbij dienen naast de (rechtshalve verplichte) inschrijving van de Nederlandse Staat één of meer potentiële leningverschaffers in de gelegenheid te worden gesteld in te schrijven. Het Cft adviseert op basis van een onderlinge vergelijking van de leningvoorwaarden over het gunstigste aanbod.

Als een land afwijkt van dit advies, dan geschiedt dit op basis van een gemotiveerd besluit en dient het Cft hierover geïnformeerd te worden. Het Cft kan vervolgens de Rijksministerraad berichten, en deze eventueel adviseren tot het geven van een aanwijzing met betrekking tot het aangaan van een onderhandse lening.

Tot slot geeft artikel 22 van de Rijkswet invulling aan het geïntegreerd middelenbeheer. Deze constructie is gekozen om er voor zorg te dragen dat de begroting (en niet de kaspositie) het daadwerkelijke sturingsinstrument is in het financieel beheer. Omdat de landen niet mogen lenen voor uitgaven op de gewone dienst, is in artikel 22 een faciliteit opgenomen om rekening-courantkredieten te kunnen verlenen.

De Nederlandse Staat vult, indien nodig, een debetsaldo op de hoofdbankrekening van een land aan via de bankrekening van het land bij CBCS. Er is sprake van een tijdelijk debetsaldo als het patroon van uitgaven en ontvangsten van elkaar afwijkt. Als er een tekort op de gewone dienst is, kan er een structureel tekort ontstaan op de hoofdbankrekening en hiermee een langlopende lening vanuit Nederland. Hier is artikel 22 niet voor bedoeld. Leningen mogen immers alleen voor kapitaalinvesteringen aangegaan worden. Als sprake is van tekorten met een structureel karakter is niet artikel 22, maar artikel 18.6 van de Rijkswet van toepassing. Het opgetreden tekort moet op basis van dit artikel gecompenseerd worden door middel van overschotten in latere jaren, waardoor een tijdelijk liquiditeitstekort ingelopen zal worden.

Reikwijdte Rijkswet ten aanzien van 'verkapte leningen'

Nadat het Cft al in zijn halfjaarrapportage over de eerste helft van 2012 zijn zorgen uitte over mogelijke geldstromen en beleidsvoornemen buiten de begroting om (zoals de financiering van het gratis onderwijs op Curaçao door de overheidsvennootschap Refineria di Korsou en de financiering van de brug over de lagoon in Simpson Bay door de haven op Sint Maarten), is in de periode daarna duidelijk geworden dat zowel op Curaçao als op Sint Maarten getracht is financiering van projecten of investeringen buiten de begroting om, en daarmee buiten het toezicht van het Cft, te regelen. Een andere wijze waarop kan worden getracht investeringen te financieren zonder dat het Cft hierover adviseert, is de financieringsconstructie zodanig vorm te geven dat er formeel geen sprake meer is van een lening. In zijn halfjaarrapportage over de tweede helft van 2012 heeft het Cft aandacht besteed aan deze zogenaamde 'verkapte leningen' en zijn zorgen hieromtrent geuit. Daarbij is aangegeven dat het Cft dergelijke financieringsconstructies afkeurt, maar beperkt is tot de wettelijke taken zoals opgenomen in de Rijkswet.

Uiteraard stelt het Cft alles in het werk om ervoor te zorgen dat leningen op de juiste wijze in de begroting worden verwerkt. De Rijkswet voorziet erin dat de begroting volledig moet zijn, zodat leningen buiten de begroting om niet toelaatbaar zijn. Er blijft echter altijd een grijs gebied.

De strakke kaders van de Rijkswet, gecombineerd met de expliciete opdracht aan het Cft om geen beleidsinhoudelijke uitspraken te doen, maken het mogelijk om constructies te kiezen die vanuit het oogpunt van duurzame overheidsfinanciën niet verstandig zijn. Een voorbeeld betreft het Justice Park op Sint Maarten.

Het feit dat het hier om huurkoop gaat, betekent dat het een lening is zoals bedoeld in de Rijkswet. Op het moment dat alleen gekozen wordt voor een, eventueel buitengewone dure, huurovereenkomst, valt het buiten de scope van de Rijkswet. Wat betreft financiering van projecten of investeringen die zo worden vormgegeven dat er voor de begroting geen sprake is van een lening, geeft de Rijkswet weinig houvast. Beoordeling moet dan plaatsvinden op basis van de meerjarige risico's voor de begroting en de vraag in hoeverre financieringsconstructies ingaan tegen de bedoeling en de geest van Rijkswet. Bij een blijvend geschil hierover, biedt de Rijkswet de voorziening om de Rijksministerraad te vragen een uitspraak te doen. Aangezien er op dit moment discussie is tussen het Cft en Sint Maarten over de vraag of de financieringsconstructie van het Justice Park een lening is, is het niet ondenkbaar dat op korte termijn de Rijksministerraad om een dergelijke uitspraak wordt gevraagd.

Nauw verbonden hieraan zijn uiteraard leningen die aangegaan worden door overheidsvennootschappen en stichtingen. Strikt financieel-economisch bezien hoeft daar niets mis mee te zijn. Immers, het betreft hier organen die geacht worden op een bedrijfseconomisch verstandige wijze aan het economisch verkeer deel te nemen. Overheidsvennootschappen zijn om die reden geen onderdeel van het overheidsapparaat en functioneren als het goed is buiten de directe invloedssfeer van de politiek. De Rijkswet beperkt het toezicht op leningen tot die organen die volgens de gangbare internationale systematiek onderdeel uitmaken van de collectieve sector. De directe invloedssfeer van de politiek is hierin één van de criteria. Het toezicht van het Cft beperkt zich tot het in beeld krijgen van mogelijke risico's vanuit die organen op de begroting van een land. Voor deze ondernemingen geldt immers dat de overheid het zich niet kan veroorloven ze failliet te laten gaan en impliciet altijd garant staat. De Rijkswet biedt hiertoe echter weinig aanknopingspunten, zoals ook blijkt uit de reactie van de Raad van State op het beroep tegen de aanwijzing op dit punt. Een voorbeeld hiervan is een gedurende 2012 ontstaan voornemen om het nieuwe ziekenhuis op Curaçao te financieren door een daartoe in het leven te roepen stichting. Hierdoor zou dan de aanwijzing ontdoken worden. Het Cft heeft hierop negatief gereageerd op 19 november jl. In de huidige voorstellen om het ziekenhuis te laten bouwen door het bestaande SEHOS op Curaçao wordt het Cft geconfronteerd met eenzelfde situatie. Het SEHOS valt als marktpartij niet onder het toezicht van het Cft en zou dus zelfstandig een lening kunnen afsluiten. Of dat, gegeven de toch al kwetsbare financiële situatie van het SEHOS verstandig is voor de overheidsfinanciën, is nog onderwerp van nader onderzoek. Ten aanzien van de brug over de lagoon in Simpson Bay in Sint Maarten die gefinancierd is door de haven, is een beoordeling evenmin eenvoudig. Enerzijds zou gesteld kunnen worden dat het aanleggen van infrastructuur geen zaak is van een particuliere onderneming, maar er zijn (ook in Nederland) precedenten waarin dit wel gebeurd is. De vermogenspositie van de haven is verder niet van dien aard dat de aanleg van de brug een bedreiging vormt voor de overheidsfinanciën.

Kenmerk
Cft 201300218
Blad
8/8

Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat voor het Cft geldt dat zijn werkzaamheden zijn gebonden aan de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Deze consensusrijkswet is in gezamenlijkheid tussen de verschillende regeringen en parlementen in het Koninkrijk op- en vastgesteld.

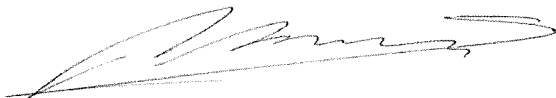
In deze brief is uiteengezet dat het Cft op basis van de Rijkswet is gekomen tot een uiteindelijk positief advies bij de begroting 2013 van Curaçao. Tevens is aangegeven dat bij het beoordelen van een begroting het aangaan van leningen een belangrijke rol speelt. Bij de beoordelingen van de begrotingen en daarmee samenhangende kwesties zoals leningen, heeft het Cft zich aan de reikwijdte van de Rijkswet te houden. Het Cft is zich bewust van de beperkingen die de Rijkswet met zich meebrengt en signaleert dat de beperkte reikwijdte in sommige gevallen tot risico's leidt. De taak van het Cft is echter financieel toezicht houden op basis van de consensusrijkswet; de reikwijdte van de Rijkswet is politiek bepaald en vormt de basis waarop het Cft zijn toezichthoudende taken uitvoert.

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

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten



prof.dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De minister van Financiën van Curaçao
De minister van Financiën van Sint Maarten